

# RELATÓRIO

(junho de 2020)

**INSPEÇÃO**

**Processo  
P/5/2018  
(UT2)**

**SECÇÕES DE PROCESSO EXECUTIVO**  
*do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP*

## SIGLAS E ABREVIATURAS

<b>a</b>	<b>AT</b>	<i>Autoridade Tributária e Aduaneira</i>
<b>c</b>	<b>CD</b>	<i>Centro Distrital (do ISS)</i>
	<b>CDF</b>	<i>Consulta de Dados Fiscais (*)</i>
	<b>CNP</b>	<i>Centro Nacional de Pensões</i>
	<b>CPC</b>	<i>Código de Processo Civil</i>
	<b>CPPT</b>	<i>Código de Procedimento e de Processo Tributário</i>
	<b>CRC</b>	<i>Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social</i>
<b>d</b>	<b>DF</b>	<i>Declaração em Falhas</i>
	<b>DGD</b>	<i>Departamento de Gestão de Dívida (do IGFSS)</i>
	<b>DUC</b>	<i>Documento Único de Pagamento</i>
<b>i</b>	<b>IDQ</b>	<i>Identificação e Qualificação (*)</i>
	<b>IGFSS</b>	<i>Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP</i>
	<b>II, IP</b>	<i>Instituto de Informática, IP</i>
	<b>ISS</b>	<i>Instituto da Segurança Social, IP</i>
<b>l</b>	<b>LGT</b>	<i>Lei Geral Tributária</i>
<b>m</b>	<b>MOE</b>	<i>Membro de Órgão Estatutário</i>
<b>n</b>	<b>NAP</b>	<i>Notificação para Audição Prévia</i>
	<b>NCE</b>	<i>Núcleo de Controlo Executivo (do DGD)</i>
	<b>NIM</b>	<i>Núcleo de Informação e Monitorização (do DGD)</i>
	<b>NVD</b>	<i>Notificação de Valores em Dívida</i>
<b>p</b>	<b>PAD</b>	<i>Pedido de Análise de Dívida</i>
	<b>PC</b>	<i>Pessoa Coletiva</i>
	<b>PEDSS</b>	<i>Processo de Execução de Dívidas à Segurança Social (DL 42/2001, de 09-02)</i>
	<b>PEF</b>	<i>Processo de Execução Fiscal</i>
	<b>PERES</b>	<i>Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado</i>
	<b>PP</b>	<i>Plano Prestacional</i>
	<b>PS</b>	<i>Pessoa Singular</i>
<b>q</b>	<b>QE</b>	<i>Quantia Exequenda (excluídos juros e custas)</i>
<b>r</b>	<b>RPS</b>	<i>Regime da Responsabilidade Emergente do Pagamento Indevido de Prestações (DL 133/88, de 20-04)</i>
<b>s</b>	<b>SEF</b>	<i>Sistema de Execuções Fiscais (*)</i>
	<b>SICC</b>	<i>Sistema de Informação de Contribuições e Cotizações (*)</i>
	<b>SISS</b>	<i>Sistema de Informação da Segurança Social (*)</i>
	<b>SMN</b>	<i>Salário Mínimo Nacional</i>
	<b>SPE</b>	<i>Secção de Processo Executivo (do IGFSS)</i>
	<b>SS</b>	<i>Segurança Social</i>
	<b>SSDireta</b>	<i>Segurança Social Direta</i>
<b>t</b>	<b>TAF</b>	<i>Tribunal Administrativo e Fiscal</i>
	<b>TI</b>	<i>Trabalhador Independente</i>
<b>u</b>	<b>UC</b>	<i>Unidade de Conta</i>

(\*) Ferramenta informática.

## ÍNDICE

I.	SUMÁRIO EXECUTIVO	4
II.	MOTIVO E METODOLOGIA	27
III.	DESCRIÇÃO E ANÁLISE	30
1.	INSTALAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO	30
2.	RECURSOS HUMANOS	33
3.	SISTEMA INFORMÁTICO	39
4.	ATENDIMENTO AO PÚBLICO	48
5.	GESTÃO DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL	59
5.1.	ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS	59
5.2.	TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS	66
a)	Notificações e Citações	66
(i)	Notificação de Valores em Dívida	66
(ii)	Notificação para Audição Prévia	72
(iii)	Citação	75
b)	Penhoras	81
(i)	Penhora de saldos de contas bancárias – termo de validade e embargos de terceiro	82
(ii)	Penhora de créditos e penhora de rendimentos	87
(iii)	Mínimos de impenhorabilidade e redução ou isenção de penhora	91
(iv)	Cancelamento	96
(v)	Imputação dos valores penhorados	103
(vi)	Restituição de remanescentes de penhora <i>versus</i> outras restituições	105
(vii)	Penhora de bens – reversão e declaração em falhas	115
c)	Compensações e imputação dos valores compensados	130
d)	Planos prestacionais	135
(i)	Pedido e deferimento	137
(ii)	Garantia – dispensa e isenção ou redução de garantia	142
(iii)	Instruções de pagamento	153
(iv)	Incumprimento	156
e)	Oposições à execução	162
6.	DÍVIDA PARTICIPADA (ISS) <i>versus</i> PAD (prescrição) e anulação de custas	180
IV.	CONCLUSÕES	196
V.	FICHA TÉCNICA	202
VI.	NOTAS DE FIM (destaques do Contraditório)	202
VII.	ANEXOS	
	Anexo I – Guião de entrevista, <i>Checklists</i> e Grelhas de consultas de processos	
	Anexo II – Questionário nacional	
	Anexo III – Contraditório (IGFSS, ISS e II,IP)	

## I. SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente Relatório dá conta dos resultados de inspeção motivada quer pelo crescente volume de queixas visando a conduta das *Secções de Processo Executivo (SPE)* do *Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)*, quer pelo facto de se manterem sem resolução os problemas constatados na instrução deste tipo de queixas, não obstante as intervenções casuísticas deste órgão do Estado.

Foi neste contexto que a Provedora de Justiça tomou a iniciativa de abrir procedimento destinado a inspecionar diversas SPE, selecionadas em função da diversidade das suas dimensões, da sua dispersão geográfica e em número (11) correspondente a metade das existentes (22), a fim de recolher uma amostra tão variada e representativa quanto possível do universo alvo de inspeção, a qual foi levada a cabo através de entrevistas presenciais e recolha de elementos junto das 11 SPE visitadas, sem prejuízo de um levantamento nacional, concretizado através da remessa de um questionário ao total das SPE (22, incluídas as visitadas), solicitando informação de cariz tendencialmente estatístico.

Já a seleção dos aspetos a inspecionar resultou da experiência dos últimos anos de instrução, abordando-se questões sobre a organização e tramitação dos processos de execução fiscal por dívidas à *Segurança Social (SS)*, o atendimento ao público e os contornos da (necessária) articulação entre o IGFSS e o *Instituto da Segurança Social, IP (ISS)* – diálogo que localmente se estabelece entre SPE e *Centro Distrital (CD)* –, sem esquecer a verificação dos recursos humanos disponíveis e das condições e meios de trabalho ao seu dispor, incluído o sistema informático e a informação aí acessível, atenta a importância que tais fatores assumem na qualidade e eficiência do serviço prestado aos cidadãos.

Os elementos recolhidos em cada visita inspetiva, juntamente com os questionários preenchidos e devolvidos pela totalidade das SPE (22), suportaram a elaboração do presente Relatório, onde a análise da informação disponível não deixa de considerar a experiência instrutória que motivou esta mesma inspeção, a adquirida no seu decurso, os esclarecimentos que foram prestados pelo IGFSS no âmbito do processo aberto em 2016 por iniciativa do Provedor de Justiça (visando a morosidade excessiva no tratamento das oposições à execução), e o Contraditório exercido pelo IGFSS e pelo ISS.

Figurando a sublinhado as que foram visitadas no âmbito desta inspeção, as SPE do IGFSS são as seguintes: Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa I, Lisboa II, Lisboa III, 100, Portalegre, Porto I, Porto II, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

A fim de melhor direcionar o leitor para a parte do Relatório onde se encontram desenvolvidos os temas abordados no presente sumário executivo, optou-se por aqui replicar a numeração (pontos 1. a 6.) utilizada na parte III (“Descrição e Análise”) do mesmo.

### 1. INSTALAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO

De acordo com a informação prestada em diversas visitas, em 2015, no âmbito de uma estratégia nacional de redução de despesas, a maioria das SPE deixou de usufruir de instalações autónomas, passando a ocupar espaços afetos aos CD, geridos pelo ISS.

Em matéria de acessibilidade, todas as SPE visitadas estavam dotadas de condições de acesso, à zona de atendimento ao público, de pessoas com mobilidade reduzida.

Porém, na ótica de (eventuais) funcionários com mobilidade reduzida, não existem condições de acesso ao espaço de trabalho nas SPE de Coimbra, Viseu e Lisboa I, II (III e 100, todas integradas no mesmo edifício).

Em nenhuma das SPE visitadas existem instalações sanitárias reservadas aos funcionários que sejam adaptadas/próprias para pessoas com mobilidade reduzida, obrigando os funcionários em causa a deslocar-se quase sempre entre diferentes pisos para aceder às instalações que, para os utentes, já dispõem de equipamento adequado. Só nas SPE de Faro e de Vila Real o acesso dos funcionários às instalações sanitárias adaptadas para uso dos utentes é mais fácil, por se situarem no mesmo piso.

As SPE de Leiria e de Viseu não estão munidas de quaisquer instalações sanitárias para pessoas com mobilidade reduzida, em prejuízo de todos: utentes e funcionários.

Em termos de funcionalidade, são exíguas as áreas de trabalho das SPE de Faro, de Setúbal (a mais prejudicada) e de Vila Real – nesta última determinando a instalação do gabinete da Coordenadora em piso distinto daquele em que funciona o *backoffice* por si gerido –, destacando-se, quanto aos equipamentos, o facto de a SPE de Leiria trabalhar sob temperaturas críticas no verão (atingindo 40º, em ambiente interior), uma vez que nunca esteve em funcionamento o sistema de ar condicionado aí instalado.

Constatou-se um problema grave na SPE de Santarém, que se prendia com a falta de qualidade do ar aí circulante – sendo frequentes os sintomas de irritação de olhos, pele e vias respiratórias (uma funcionária, que padece de doença do foro imunológico, usava continuamente uma máscara respiratória com filtros) –, SPE que, no termo da Inspeção, foi transferida para outras instalações, tendo o IGFSS reportado, em abril de 2020, que o anterior espaço estava a ser intervencionado.

Relativamente à privacidade, não se afiguram garantidas condições suficientes para que os utentes possam expor a sua situação nos postos de atendimento ao público das SPE de Lisboa I e de Lisboa II (que partilham o atendimento, também com as SPE 100 e Lisboa III), de Setúbal e de Viseu.

Em suma, embora todas as SPE visitadas sejam acessíveis a público com mobilidade reduzida, o mesmo não acontece na ótica dos funcionários: nas SPE de Coimbra, Viseu e Lisboa I e II (que partilham o edifício com as SPE 100 e Lisboa III) dificilmente se pode equacionar a contratação de pessoas com mobilidade reduzida, devido aos degraus/escadarias que separam os espaços de trabalho do exterior.

Nas SPE de Leiria e Viseu inexistem instalações sanitárias adaptadas a pessoas com mobilidade reduzida, prejudicando funcionários e utentes. As restantes SPE, embora não disponham de instalações sanitárias adaptadas reservadas aos funcionários, dispõem desses equipamentos na zona de atendimento ao público.

As condições de trabalho dos funcionários demandam melhorias que em alguns casos deveriam assumir natureza prioritária: foi o caso da SPE de Santarém e ainda é o caso da SPE de Leiria, a primeira por um problema ao nível da (má) qualidade do ar circulante e a segunda com o sistema de ar condicionado avariado desde meados de 2015, situação especialmente crítica no verão.

As SPE de Faro, Setúbal e Vila Real não estão dotadas de espaço adequado/suficiente para acomodar adequadamente o número de funcionários que ali exercem funções.

Relativamente à privacidade no atendimento dos utentes, impõem-se melhorias nas SPE de Setúbal, Viseu, Lisboa I e Lisboa II (que partilham o atendimento, também com as SPE 100 e Lisboa III).

## 2. RECURSOS HUMANOS

A carência de recursos humanos tem sido sucessivamente invocada pelo IGFSS como fator determinante na

morosidade por que se pautam determinados atos (nomeadamente, no tratamento das oposições à execução).

O mesmo motivo também se poderia associar à omissão de atos devidos – dos que deveriam ser praticados, se não oficiosamente (por lei), pelo menos em resposta a pedido expresso do contribuinte.

Mas, outras variáveis assumem peso nesta equação, designadamente objetivos internos de cobrança, com efeitos práticos nas prioridades estabelecidas pelos serviços (dando primazia a operações com retorno).

De acordo com os dados preenchidos nos questionários, será manifesta a insuficiência dos meios disponíveis, face ao volume de *Processos de Execução Fiscal (PEF)* instaurados anualmente. Mesmo com os reforços mais recentes, o volume de PEF em causa não poderá ser gerido, de forma adequada, por uma força de trabalho com as dimensões reportadas.

Tendo por base o rácio de PEF por gestor (média 2017-2018), em cada SPE, verifica-se, a nível nacional, que em 45% das SPE caberia a cada um dos respetivos gestores tramitar, anualmente, entre 4000 a 8000 PEF – estes rácios ficarão muito aquém dos reais, porquanto apenas está a ser considerada a média de PEF instaurados em 2017 e 2018 (497.562), que não o acumulado de PEF ativos instaurados em anos anteriores (de 3.131.106 PEF, conforme reportado pelo IGFSS, em sede de audição prévia).

Nesta análise já são tomados em conta os automatismos decorrentes do sistema informático, sabendo-se que da dimensão das diligências manuais subsistentes decorrem muitas das morosidades e omissões que motivam queixas.

Existem desequilíbrios entre os recursos humanos de cada SPE e o fluxo de PEF nelas instaurados. A medida dos meios disponíveis em cada SPE não parece ser determinante para definir o volume de trabalho que lhes é afeto – seja em grandezas de dívida ou de PEF (afigurando-se que a disponibilidade temporal necessária à gestão do fluxo de trabalho deveria ser medida em função do número de PEF).

Nesta análise não foi desconsiderada a prática de “*exportação/importação*” entre SPE de terminações de *Números de Identificação Fiscal (NIF)* – prática que terá sido adotada como método para introduzir algum equilíbrio na distribuição, entre SPE, da carga processual nacional.

Contudo, face às disparidades percecionadas, serão muito relativos os seus efeitos – ou mesmo prejudiciais, quando desajustados, parecendo ser o caso da SPE de Viseu, que recebe PEF de Lisboa e do Porto, apresentando o maior rácio de PEF por cada gestor (uma média, nos 2 últimos anos, de 12.491/Gestor).

Acresce que foram apontados alguns problemas a esta metodologia, como o de dificultar a segurança e rigor desejáveis à reconstituição dos trâmites dos PEF em causa (dependente de elementos a solicitar à SPE de origem), ou a circunstância de o sistema informático não contemplar soluções adequadas à prática em causa – ora a SPE “*importadora*” não acede a dados relevantes de PEF com origem alheia, ora a documentação emitida pelo sistema não integra os contactos da SPE “*importadora*”, gerando perda de informação e/ou uma sua receção tardia.

Para além da dimensão quantitativa, também a vertente qualitativa dos recursos disponíveis tem grande impacto no trabalho das SPE. A maioria das SPE (incluídas as não visitadas) sinalizou a carência de funcionários licenciados em Direito, reconhecendo que são indispensáveis para a análise de determinadas matérias. Também foi estabelecido um paralelismo com a AT, cuja representação em juízo pelo Ministério Público a desonera do recrutamento de mandatários, ao contrário do que sucede com as SPE.

A nível nacional, as (22) SPE dispõem de 43 juristas (incluídos mandatários), nos quais se incluem os 8 Coordenadores licenciados em Direito – 3 deles também mandatários exclusivos da sua SPE. Nos elementos integrados nos últimos 2 anos, num total de 85 (a nível nacional), só 4 são licenciados em Direito.

Em suma, os dados recolhidos e as informações prestadas pelas SPE (todas, não apenas as visitadas) apontam no sentido da escassez de recursos humanos, em geral, e de juristas, em especial.

A análise dos dados recolhidos não revelou ligação direta entre o número de funcionários (incluindo juristas) e a produtividade/eficiência de cada SPE, pelo que, embora se acompanhe a ideia de que são necessários reforços nesta área – com especial enfoque nos que tenham formação jurídica –, seria também importante repensar a forma de organização e trabalho de cada SPE, eventualmente replicando o modelo utilizado nas mais eficientes e revendo também estratégias como a da importação/exportação de PEF entre SPE, cujos inconvenientes parecem suplantar eventuais vantagens.

Um bom domínio das normas que regem as execuções fiscais, bem como das especificidades existentes em matéria de SS, é essencial ao aumento de produtividade dos serviços, pelo que a par do reforço quantitativo de meios humanos é essencial apostar na formação profissional especializada dos funcionários das SPE.

### 3. SISTEMA INFORMÁTICO

Foram aferidas as ferramentas informáticas de que as SPE dispõem, em termos de equipamentos (*hardware*) e de aplicações (*software*), bem como os constrangimentos que originam no trabalho desenvolvido por estes Serviços, tendo presente o papel desempenhado, nesta matéria, por outros Institutos – *Instituto de Informática, IP (II, IP)* e ISS.

Em matéria de *software*, o sistema informático caracteriza-se pela sua dispersão, por múltiplas aplicações, por uma informação falível, inacessível ou indisponível, e por um *Sistema de Execuções Fiscais (SEF)* com problemas de desempenho e falhas de conceção.

A *dispersão* do sistema informático resulta da multiplicidade de aplicações, em diferentes plataformas, geridas por entidades distintas:

- O *Sistema de Informação da Segurança Social (SISS)*, que integra vários subsistemas, destacando-se
  - O SEF (gerido pelo IGFSS, em ações nacionais, e pelas SPE, em ações distritais e na tramitação casuística),
  - O SICC/GC e o IDQ (geridos pelo ISS, os primeiros com as contas correntes dos beneficiários/contribuintes, o segundo com a qualificação da sua atividade, designadamente como gerentes),
  - O CDF (interconexão com dados da AT, referentes a imóveis e a rendimentos);
- A *Intranet* (gerida pelo IGFSS em articulação com o II, IP);
- O SAG, que integra o sistema de penhoras (agora noutra módulo, também não integrado em SEF), entre outros elementos muito díspares – reclamações em livro, citações e A/R centrais, registo de *emails* e devedores estratégicos;

- O FINESSE, com o correio eletrónico da caixa central, igfss-divida@seg-social.pt (assim autonomizado das caixas de cada SPE, geridas em *Outlook*);
- O SMARTDOCS (repositório de digitalização de documentos, utilizado por algumas SPE).

A *informação* necessária à gestão dos PEF apresenta-se como:

- Falível – para além da parca qualidade da dívida participada para execução (assacável ao ISS), sobressai o problema da falta de atualização do IDQ, onde os dados de *Membro de Órgão Estatutário (MOE)* não são completos ou fidedignos;
- Inacessível – no SISS, apenas algumas das suas aplicações são acedidas pelas SPE (destacando-se o SEF, o SICC e o CDF) e, mesmo nessas, os perfis de acesso dos funcionários são inconsistentes, acrescentando que, no SEF, a informação de gestão relativa aos PEF só é passível de ser acedida por parte das SPE de origem, não pelas SPE “*importadoras*” (incumbidas de tramitar os processos em causa);
- Indisponível
  - Quanto a informação própria do circuito da SS, um dos maiores constrangimentos sentidos pelas SPE consiste no facto de, cobrando coercivamente dívidas referentes a prestações sociais (subsídios e pensões a repor), não disporem de quaisquer dados nesta matéria (incluída a inexistência, em SICC, de informação sobre a evolução da dívida no seio do ISS, fruto de anulações ou de compensações com prestações em curso);
  - Quanto a informação radicada em entidades terceiras, a falta de interconexão com bases de dados da *Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)* e do *Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)*;
  - Por último, e com efeitos idênticos (indisponibilidade da informação necessária), é transversal o desfasamento temporal entre a prática dos atos (pelo ISS e IGFSS) e um seu reflexo em sistema, gerador de inúmeros problemas.

Relativamente ao SEF, o seu desempenho não é prático, seja para efeitos de pesquisas, seja para utilização de alertas. Por outro lado, entre as falhas de conceção assinaladas pelas SPE visitadas, as de cariz mais abrangente prendem-se com o facto de o SEF não permitir uma consulta e gestão “*integral/integrada /continua dos PEF*”, nem comunicar com o SAG, designadamente em matéria de penhoras (“*a SPE não devia perder tempo com cancelamentos que deveriam ser automáticos, por óbvios, como aquando de PEF extintos*”).

Os métodos de superação adotados pelas SPE – para contornar a ausência de ferramentas adequadas (sobretudo nos menus da reversão) – têm a agravante de implicarem a elaboração de um despacho por cada adulteração efetuada em SEF (acrescendo as distorções estatísticas, nos casos de ativações simuladas de “*Contencioso*”, para suspender os PEF).

Em matéria de *hardware*, mais de 1/4 das SPE sinalizou constrangimentos relacionados com a capacidade dos equipamentos disponíveis (computadores e servidores), mormente a lentidão dos sistemas e as suas falências (interrupções frequentes).

A potência dos computadores ficará aquém da necessária e os servidores não terão capacidade adequada para comportar o volume de informação que os sistemas encerram, imprimindo lentidão excessiva às interações pretendidas (“*até para a simples abertura de um PDF*”).

Assim, ficam inviabilizadas consultas simultâneas da mesma aplicação (por mais do que um utilizador), também verificando-se dificuldades na abertura simultânea de várias aplicações (pelo mesmo utilizador), situação especialmente grave se se tiver presente que, para gerir os PEF, as SPE são obrigadas a consultar dados dispersos por vários sistemas.

Por último, no que diz respeito a quebras de sistemas que perturbem o trabalho das SPE (interrupções transitórias, mas frequentes, ou falências mais duradoras), o calendário das visitas inspetivas coincidiu com o período em que o SAG colapsou, a nível nacional, assim permanecendo, nas SPE visitadas, durante 2 a 3 semanas – impossibilitando cancelamentos automáticos de penhoras, pedidos de transferência de cativos, imputação de valores penhorados e análises de prescrição (na falta de acesso a citações e A/R).

Não tendo sido objeto de inspeção, os moldes de funcionamento ou o desempenho do II,IP não são analisados no presente Relatório, que se limita a espelhar uma perspetiva que, embora unilateral, foi reiteradamente manifestada pelas SPE e, não raro, testemunhada por ocasião das visitas de inspeção.

Em suma, a quantidade e a exigência técnica do trabalho a cargo das SPE demanda que estas se encontrem dotadas de meios informáticos que sejam verdadeiras ferramentas auxiliares do seu trabalho, sendo urgente repensar a atual multiplicidade de aplicações, a funcionar em diferentes plataformas, bem como permitir/agilizar a acessibilidade dos funcionários a toda a informação essencial à gestão dos PEF.

A interconexão com as bases de dados da AT e do IRN afigura-se importante mas, acima de tudo, apresenta-se como absolutamente essencial que a informação gerida pelo ISS, relevante para a tramitação dos PEF, seja direta e integralmente acessível pelas SPE.

Por fim, é inevitável lançar a questão de saber se é financeiramente viável que o Estado continue a investir separada e simultaneamente em sistemas informáticos que visam um mesmo fim: AT e SS (via IGFSS) têm competências idênticas para a cobrança coerciva de dívidas, fazem-no através do mesmo procedimento (execução fiscal), regulamentado pelas mesmas normas (salvo especificidades pontuais) e nenhuma sinergia se deteta, na relação entre estes dois mundos.

#### 4. ATENDIMENTO AO PÚBLICO

O serviço de atendimento ao público é prestado ora presencialmente, ora à distância – por meio de contactos telefónicos (centralizados e, parcialmente, locais) e via correio eletrónico (caixas central e locais).

Quanto ao atendimento à distância, é confusa e não é imediata a forma pela qual são disponibilizados, no *site* da SS, os contactos em causa (números de telefone ou endereços de *email*).

Passível de ser confundida com a linha do ISS, a linha do IGFSS só é conhecida através de um percurso longo e não intuitivo. Figurando números de telefone individualizados, não constam os endereços de *email* correspondentes às caixas de correio de cada SPE, mas sim a caixa central, do *Departamento de Gestão de Dívida (DGD)*.

No universo das SPE “importadoras” de NIF de executados que, assim, perderam a possibilidade de um atendimento presencial no distrito a que pertencem (i.e., na SPE de origem, que os encaminha para a SPE com a gestão efetiva dos PEF), pelo menos 40% não presta serviço de atendimento telefónico (as SPE de Castelo Branco, Leiria, Vila Real e Viseu), que seria essencial neste específico universo.

Quanto ao atendimento presencial, destacam-se, pela positiva e pela negativa, as SPE de Lisboa I e II.

Pela positiva, por disponibilizarem quer um recetáculo destinado à “ENTREGA DIRETA DE DOCUMENTOS”, quer um ponto de acesso à SSDireta.

Pela negativa:

- Por só fazerem atendimento geral mediante marcação prévia – só passível de se agendar *online*, um executado info-excluído também terá dificuldade em comunicar via *email*, não podendo contactar por telefone estas SPE (que não prestam esse tipo de atendimento);
- Por o número de postos permanentes corresponder a um rácio inferior a 1 posto/SPE – o atendimento presencial é comum às 4 SPE que laboram nas mesmas instalações;
- Por cada posto corresponder a um tipo de assunto (Penhoras, DUC e Marcações), seja qual for a SPE envolvida, metodologia de organização (estaque) que implica:
  - Desperdícios, i.e., volumes de procura não escoados pelos postos momentaneamente livres;
  - Insuficiências, face à contenção da duração de cada tipo de atendimento (porque o tempo total disponível não contempla o aproveitamento de postos vagos), reduzido a padrões manifestamente insuficientes para dar resposta adequada às solicitações em causa (acrescendo a parte consumida pela lentidão do sistema informático);
  - Desempenho empobrecido (ou parca qualidade do serviço prestado), pela falta de autonomia do trabalhador escalado, que atende executados com PEF noutras SPE, i.e., não geridos por aquela a que pertence, cingindo o atendimento a esclarecimentos ou encaminhamentos para a SPE competente, sem prover à resolução concreta e imediata de problemas (assegurada nas demais SPE).

Nas restantes SPE, os postos prestam atendimento sobre os PEF por si geridos – nas de Porto I e II, os postos são divididos por SPE e nele são tratados, com flexibilidade, todos os tipos de temáticas (atendimento geral, DUC e marcações).

Algumas SPE, contudo, excluía tipologias de assuntos, a saber:

- Emissão de DUC (Coimbra, Faro e Viseu) – pelo que o executado info-excluído só muito dificilmente conseguirá emitir um DUC na SSDireta ou solicitar a sua emissão via *email*;
- Marcações (então só viáveis em Lisboa, Porto e Braga) – as vantagens inerentes ao agendamento de atendimentos não eram acedidas por executados com PEF estão afetos a SPE com volumes significativos de procura, no atendimento, facto que foi sinalizado em sede de audição prévia, na qual o IGFSS veio reportar que o agendamento foi recentemente alargado a todas as outras SPE.

Ainda a propósito dos atendimentos pré-agendados, afigurou-se restritivo o facto de só poderem ser marcados *online*, em prejuízo dos executados info-excluídos, pelo que, sugerida por este órgão do Estado, em sede de audição prévia, a adição de alternativa assente em marcações através de linha telefónica, o IGFSS veio reportar, nessa mesma sede, que em março de 2020 viabilizou o agendamento através da linha de atendimento do DGD.

Por último, com exceção de Lisboa (com 3 postos), o número de postos permanentes fixa-se sempre entre 1 ou 2, por SPE (a nível nacional). Já os fluxos de procura variam significativamente de SPE para SPE – entre 5 a 49 solicitações efetivamente atendidas, por dia (médias de 2018, consolidadas).

Na aferição de eventuais desfasamentos, entre solicitações e meios disponíveis, também as desistências constituirão um indicador do quanto a oferta poderá ficar aquém do volume real de procura. Não raras, as desistências consultadas traduziram-se em médias de 10-11/dia, em Lisboa (no 1.º quadrimestre de 2019, o total atingiu as 919 desistências), de 8/dia, em Setúbal (2018) e de 5/dia, em Coimbra (janeiro de 2019).

Em suma,

O atendimento presencial mediante marcação prévia deveria ser incrementado, por ser tendencialmente mais cómodo para o utente (que evita filas de espera) e para os serviços (que podem prever antecipadamente o fluxo de trabalho), sendo importante assegurar que os pedidos de agendamento pudessem ser formulados telefonicamente, para evitar prejudicar os executados info-excluídos, aspetos, estes, que foram assegurados na sequência das sugestões formuladas em sede de audiência prévia.

Quanto ao atendimento telefónico, é essencial que seja disponibilizado pelo menos nas SPE “importadoras” – i.e., as que recebem PEF de contribuintes residentes na área territorial de outra SPE –, situação em que esse atendimento, telefónico, compensará a impossibilidade ou a extrema dificuldade de os executados em questão beneficiarem de atendimento presencial. Esta será mais uma ocasião, a par de outras aludidas ao longo do Relatório, em que se justificará repensar a bondade da solução de “importação e exportação” de PEF entre SPE.

Atenta as diferentes realidades geridas por cada SPE, desde logo induzidas pela sua localização geográfica, poderá ser difícil a implementação de um único esquema de atendimento (presencial e à distância) que a todas sirva de igual forma. Na reflexão que se faça sobre o tema – para a qual aqui apenas se deixam algumas pistas –, convirá ter presente que o atendimento (presencial ou à distância) pode dar um importante contributo à eficácia e celeridade na tramitação processual.

Formação profissional específica na área do atendimento também não deverá ser descartada, por se tratar de atividade desgastante e com papel fundamental na aproximação entre serviços e executados, o mesmo é dizer, entre Estado e cidadãos.

## 5. GESTÃO DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL

### 5.1. ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS

A gestão dos processos não é eficiente, pela fragmentação dos seus trâmites em diferentes suportes, físicos e eletrónicos, os quais também são dispersos por distintos métodos e arquivos, bem como por múltiplas aplicações informáticas, sendo impossível aceder à tramitação integral, de forma imediata e segura.

A necessidade de um sistema de gestão *processual*, que integre todos os trâmites dos processos (e respetiva documentação), não é supérflua pela ferramenta (*SMARTDOCS*), de mera gestão *documental*, que desmaterializa e agrega apenas parte do expediente, e em parca medida:

- Por limitações da própria versão adquirida, não interoperável com os sistemas de correio eletrónico – em Lisboa, convive-se com o contrassenso de um suporte já de si desmaterializado (*email*) ter que ser impresso, em papel, para que, através da sua digitalização, possa ser integrado no *SMARTDOCS*;

- Por restrições do serviço contratado (à *FUJITSU*) para Lisboa e Porto – i.e., a insuficiência do volume mensal máximo de digitalizações;
- Por escassez de recursos humanos nas SPE desprovidas desse serviço.

Assim, esta ferramenta acaba por se resumir a fragmento adicional para consulta, dispersa, da tramitação do processo, com a agravante de introduzir disparidades no tratamento de assuntos prioritários – em Lisboa, as entradas postais são entregues nas instalações do serviço de digitalização, só depois chegando às SPE, para despacho, sendo que as do atendimento são triadas por prioridade e logo despachadas, numa SPE, enquanto outra SPE as faz seguir primeiro para digitalização, sem triagem alguma.

Nos distritos de Lisboa e Porto, os arquivos são caóticos, pelo que, falhando a digitalização de uma entrada, em Lisboa será impossível localizar o original (são todos empilhados em caixas, sem identificação ou separação por critério algum) e, no Porto, as buscas serão excessivamente morosas (por caixas, com data início-fim de empilhamento do expediente, também indiferenciado).

Em suma, a adoção de um verdadeiro sistema de gestão processual que integre todos os trâmites e documentos dos PEF é essencial a uma gestão eficiente do trabalho das SPE.

## 5.2. TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS

### a) Notificações e Citações

#### (i) Notificação de Valores em Dívida

As *Notificações de Valores em Dívida (NVD)* são extraídas do SEF contendo informação extremamente relevante para o executado, nomeadamente: identificação do(s) PEF, tipo de tributo que lhe(s) deu origem ou tipo de prestação social a repor, período a que se refere a dívida, quantia exequenda (com indicação do valor pelo qual o PEF foi instaurado e do valor ainda em dívida), juros de mora e custas processuais.

Com relevância para o universo de executados que não aceda/utilize o Portal da SSDireta, as NVD com a situação global das execuções, ativas e findas, não identificam, como tais, os processos apensos, tratando-se de lacuna transversal, comum a todas as fases e comunicações da execução (citações e notificações).

As queixas recebidas na Provedoria de Justiça revelam grande desconhecimento, por parte dos executados, de quais os PEF apensos abrangidos nas citações que lhes são enviadas, nas notificações de deferimento de planos prestacionais ou nas penhoras determinadas pela SPE, desconhecimento que tão pouco o acesso a uma NVD logra colmatar.

A apensação de PEF deveria ser um ato de conhecimento facilmente alcançável pelos executados, de modo a permitir-lhes deduzir ou fundamentar cabalmente uma oposição à execução, perceber quais os PEF que ficam suspensos com o deferimento de um plano prestacional ou compreender o valor fixado nas ordens de penhora. Dessa informação depende, também, a perceção de irregularidades processuais.

Para além de não permitirem identificar os PEF apensos, nem tão pouco as custas parciais de cada PEF, as NVD só refletem o estado da dívida ao tempo da sua emissão, não permitindo a reconstituição da situação da dívida (i.e., dos juros) em data determinada, essencial a análises próprias – correntes (correção manual de DUC coercivos) ou críticas (como, no PERES, quando se verificaram, indevidamente, rescisões automáticas de planos prestacionais) –, ou a análises pendentes noutra sede (nomeadamente, judicial).

Segundo as SPE, os executados não são prejudicados pelo desfasamento entre a data em que são transferidos os valores penhorados e aquela em que são imputados à dívida (através da emissão de DUC coercivo), “porque o SEF retroage à data da transferência (o DUC coercivo é emitido com essa data), calculando juros em função da mesma”.

Estranha-se que o mesmo sistema (SEF) não o faça para a emissão de NVD.

Em suma, o direito à informação e o direito de defesa dos executados sairiam reforçados se as NVD permitissem identificar os processos apensos e as custas devidas por processo, bem como se fosse possível a obtenção de NVD reportadas a datas passadas e não apenas à data da respetiva emissão.

### (ii) Notificação para Audição Prévia

Todas as minutas de *Notificação para Audição Prévia (NAP)*, sobre o projeto de reversão, induzem em erro o notificado, criando-lhe a convicção de que, se requerer a reversão – preenchendo modelo anexo e, assim, abdicando deste meio de defesa –, beneficiará da isenção de juros e custas que sempre resultaria do pior desfecho (reversão consumada, a partir de cuja citação se inicia prazo para pagamento com aquela isenção).

Nunca o princípio de economia processual poderia justificar um logro do contribuinte, conducente à automutilação dos seus direitos – perversamente, através de notificação legalmente concebida para os assegurar (a NAP).

Também o modelo de “Requerimento Reversão” anexo à NAP induz em erro sobre o regime de dispensa de prestação de garantia em caso de pedido de pagamento em prestações.

Tanto em modelo de requerimento (para audiência prévia) como numa das versões de NAP, o exercício de audiência prévia é condicionado à junção de “certidão de registo comercial atualizada” da empresa, devedora originária, onerando o notificado com diligência que, de antemão, caberia aos Serviços, facto revelador de que estes, antes da elaboração/notificação do projeto de reversão, não confirmam os dados de que dispõem (quanto aos MOE e respetivos períodos de gerência), que bem sabem e acusam de ser falíveis – porque incompleta/desatualizada a informação que é carregada pelo ISS, em sistema (no IDQ).

Em suma, revela-se essencial rever e uniformizar as minutas de NAP, de requerimento de reversão e de requerimento para o exercício de audiência prévia, compatibilizando-as com a legislação em vigor, de modo a informar cabalmente o contribuinte, evitando, a todo o custo, induzi-lo em erro.

### (iii) Citação

Executados e Serviços não são poupados a reações inúteis, resultantes do facto de as citações centrais, de devedores originais, anexarem certidões de dívida emitidas pelo ISS, que são imutáveis, incluindo dívida prescrita (que não deixa de ser participada para execução) – nas poucas vezes em que estas citações são distritais, as SPE (bem) anexam NVD certificada, que já reflete a dívida expurgada das prescrições (automaticamente operadas no momento da instauração dos processos).

Em mais de metade das SPE circula uma minuta de citação, quer para devedores originários, quer para revertidos, que não inclui menções legalmente obrigatórias, seja pela falta de clareza na indicação do prazo para oposição à execução (só o de pagamento é inequívoco), seja pela omissão de informação em matéria de garantia (e respetivo efeito suspensivo).

Todas as versões (documentadas) de citação do revertido indicam referências para pagamento por valor correspondente ao total da dívida (com acrescidos), quando através desta citação o revertido é informado de que, mediante pagamento voluntário no prazo de 30 dias, beneficia de isenção de juros e custas – i.e., sendo oportuna, a regularização voluntária reduz-se ao valor da *Quantia Exequenda (QE)*, que não é o que consta referenciado, nos meios de pagamento.

Os Serviços não procedem à repetição da citação, nos casos legalmente exigíveis – quando a primeira, frustrada, revista a forma de citação pessoal (de devedores originários, em processo por dívida superior a €51.000, e de revertidos, independentemente do valor da dívida) –, efetuando logo penhoras, assim ilegais.

Em suma, revela-se essencial rever e uniformizar as minutas de citação, de modo a que contenham todas as menções legalmente obrigatórias e de forma a assegurar clareza e rigor nas informações a prestar ao executado. A citação deve ser sempre acompanhada de NVD certificada, devendo ainda proceder-se à repetição da citação nos casos legalmente exigíveis.

## b) Penhoras

### (i) Penhora de saldos de contas bancárias – termo de validade e embargos de terceiro

Relativamente a penhoras de saldos de contas bancárias:

- As comunicações que as ordenam (aos bancos) referem, a título principal, as contas à ordem – em lugar dos depósitos a prazo (também nada advertindo quanto à preferência a ser dispensada a contas tituladas apenas pelo executado);
- As ordens de penhora emitidas não são renovadas anualmente (deixando de ser válidas ao fim de 1 ano), mas, ainda assim, as SPE ordenam a transferência de valores cativos já sem título habilitante (caducada a penhora), recusando qualquer hipótese de restituição destes valores invalidamente penhorados (porque é máxima central a de que “*havendo dívida, não há restituição*”);
- A maioria das SPE mantém penhoras e conserva valores penhorados a terceiros, mesmo se confrontadas com probatório adequado de que, embora também titulada pelo executado, na conta só são depositados rendimentos do cotitular, alheio à execução.

Em suma, é importante que as minutas de penhora de saldo de conta bancária remetidas às instituições financeiras sejam alteradas, evitando-se que subvertam o regime legal aplicável em matéria de preferência na escolha da(s) conta(s) a penhorar. Mais premente, porém, é a consciencialização – pelos Serviços Centrais e pelas SPE – de que a penhora ordenada é válida apenas por 1 ano e de que a sua não renovação, findo esse prazo, invalida toda e qualquer penhora/cativação posterior, legitimando pedidos de restituição do valor transferido, por parte do executado.

### (ii) Penhora de créditos e penhora de rendimentos

Circulam minutas de penhora de rendimentos (vencimentos/pensões) que fixam diferentes mínimos de impenhorabilidade, em clara violação do princípio da igualdade, por discriminação positiva de uns executados, face a outros em idênticas circunstâncias – nuns casos, aplica-se o mínimo legal, de 1 *Salário Mínimo Nacional (SMN)*, através de minutas com remissão para normas desatualizadas (desde 2013); noutros casos, alude-se a um mínimo de 2 SMN, decorrente de orientação central (de 2014).

Em suma, é urgente uniformizar e atualizar as minutas de penhora de rendimentos, adaptando-as à legislação em vigor.

### (iii) Mínimos de impenhorabilidade e redução ou isenção de penhora

Face a requerimento do executado com probatório adequado sobre:

- Pensão impenhorável ou deduções acima do penhorável, 73% e 82% das SPE, respetivamente, não agem – remetendo o assunto para o Centro Nacional de Pensões (**CNP**) ou para o ISS –, sendo que as demais, cancelando ou reduzindo a penhora, não restituem valores ilegalmente apreendidos;
- Conta bancária onde só dá entrada vencimento/pensão impenhorável, 91% das SPE não atua – encaminhando o executado para o banco –, sendo que a única SPE que cancela a penhora, não restitui os valores ilegalmente apreendidos;
- Rendimentos de *Trabalhadores Independentes (TI)* impenhoráveis, 100% das SPE não age – encaminhando o executado para a entidade contratante (/cliente do executado) –, todas tendo estranhado a menção à AT, por desconhecimento do seu papel na matéria (emissão de declaração fixando limites de impenhorabilidade, mediante pedido do executado instruído com os elementos legalmente previstos).

Quase metade das SPE não dá provimento a pedidos de redução de penhora. Nenhuma procede a isenções de penhora (legalmente possível até 1 ano, se reunidos os pressupostos) – até informaticamente inviáveis, pela impossibilidade de se suspender uma penhora (ato não tipificado no sistema).

Em suma, as SPE não podem demitir-se do exercício de competências que o *Código de Processo Civil (CPC)* atribui ao órgão da execução, desde logo a possibilidade de, excecionalmente, reduzir ou determinar a isenção temporária de penhora (artigo 738.º/6 do CPC).

Enquanto órgão da execução, é também às SPE que cabe apreciar a prova produzida pelo executado, de que o valor depositado em determinada conta bancária é impenhorável atenta a respetiva proveniência (artigo 739.º do CPC) e, se comprovada essa impenhorabilidade, é o órgão da execução que deve notificar o banco do cancelamento ou redução da penhora.

### (iv) Cancelamento

Os cancelamentos automáticos de penhoras de saldos de contas bancárias, realizados através do envio de ficheiros eletrónicos, não são rastreáveis nem comprováveis (pelo IGFSS), pelo que, quando o banco invoca não ter recebido tal instrução, não desativa a penhora enquanto não for renovada a ordem de cancelamento, nem se responsabiliza pelos juros que pagaria pelo tempo por que os valores ficaram desnecessariamente indisponíveis (o IGFSS nem sequer o equaciona).

Na falta de informação suficiente sobre os cativos efetuados pelos bancos:

- As SPE agem mediante junção, pelo executado, de comprovativo da suficiência dos cativos, ordenando o cancelamento da penhora com transferência (apenas) dos cativos necessários, mas a análise destes pedidos, de cancelamento, é excessivamente morosa;
- Os cancelamentos automáticos, centrais, sendo mais céleres, ordenam transferências que, em caso de penhoras simultâneas (titulando o executado mais do que 1 conta), geram excessos de penhora.

O novo modelo de penhoras, potenciando a superação de falhas de comunicação com os bancos (a experiência o dirá), não resolverá o problema da emissão automática de ordens de transferência de cativos desnecessários, cuja resolução também depende da assiduidade e acuidade da informação prestada pelo setor bancário, bem como da missão cometida ao Governo (no OE para 2019 e na Proposta de Lei do OE para 2020), de criar um mecanismo eletrónico que evite penhoras simultâneas de várias contas, assim que cativado montante suficiente.

As ordens de cancelamento de penhoras bancárias não indicam a concreta data de suspensão do processo (fruto de acordo prestacional), instruindo os bancos a transferir todos os cativos “*até à presente data*” (a da emissão da ordem de cancelamento), assim originando a penhora, ilegal (não imputável aos bancos), de valores cativados entre a data da suspensão do processo e a data em que se concretize o cancelamento da penhora.

O mesmo sucede com as penhoras de créditos, ademais existindo um modelo de requerimento (de cancelamento de penhoras) onde se afirma que este tipo de penhoras, a par das penhoras de vencimento, só se cancela com a extinção do processo, tendo 1 SPE confirmado esta prática, incompatível com eventuais atos dotados de efeitos suspensivos (planos prestacionais ou apresentação de defesa com prestação de garantia).

Em suma, os cancelamentos automáticos de penhoras de saldos de contas bancárias carecem de aperfeiçoamento, desde logo para passarem a ser rastreáveis/comprováveis pelo IGFSS e, por outro lado, para que se encontre o necessário equilíbrio entre a rapidez/eficiência do cancelamento automático e a assiduidade e acuidade da informação sobre cativos a transferir (ou não), desde logo mediante revisão da data a incluir nas ordens de cancelamento.

#### (v) Imputação dos valores penhorados

Nos casos consultados, as SPE demoram 20 dias, em média, para imputar à dívida os valores já transferidos pelos bancos, período durante o qual os executados não veem reduzido o valor das prestações do plano (na falta de amortização), ou veem agravados os riscos de excessos de penhora (quando o executado titule mais do que uma conta).

Em suma, é essencial reduzir o tempo que medeia entre a transferência, para o IGFSS, dos valores cativos pelos bancos e a imputação de tais valores à dívida.

#### (vi) Restituição de remanescentes de penhora *versus* outras restituições

As instruções de trabalho do IGFSS, em matéria de restituições, não incluem qualquer indicação sobre prazos, em consonância com a prática respetiva, mas é líquida a sujeição da sua atuação a norma imperativa que determina o dever de restituição, ao executado, dos remanescentes de penhora, findo um prazo de 30 dias (a contar da extinção do PEF de que resultaram tais remanescentes) sem que tenham sido aplicados na liquidação de outras dívidas do mesmo executado – artigo 81.º/ 1 e 2 do *Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT)*.

A prática (ilegal) das SPE, seguindo as instruções dos Serviços Centrais, é a de aplicar os remanescentes de penhora a todo o tempo e de não proceder a quaisquer restituições, enquanto subsistir dívida.

A prática do ISS, nesta matéria, quanto aos créditos que lhe são transmitidos pelo IGFSS (a restituir aos cidadãos), também não se rege por quaisquer prazos, chegando mesmo aquele Instituto a subtrair-se (via compensações) ao próprio dever, imperativo, de restituição destes valores.

O problema das restituições – quer das que não são efetuadas, quer das que o são largos meses ou anos após permanecerem na esfera da SS – não se fica pelos remanescentes de penhora, antes se tendo constatado que a resistência a efetuar restituições de valores indevidamente arrecadados é transversal a todas as realidades geridas pela SS.

Acresce que, quando por fim são efetuadas, tais restituições nunca são acompanhadas do pagamento de juros que indenizem o cidadão pelo tempo por que se viu privado dos valores em causa.

É certo que o ordenamento jurídico já tem resposta para alguns destes problemas: quando está em causa a restituição de valores de natureza tributária, o artigo 43.º/3 b) e c) da *Lei Geral Tributária (LGT)* prevê que ao contribuinte sejam pagos juros indemnizatórios decorridos mais de 30 dias sobre a anulação do ato tributário, sem que a respetiva nota de crédito tenha sido processada, ou quando a revisão do ato tributário solicitada pelo contribuinte decorra mais de um ano após o seu pedido.

Contudo, a natureza tributária do regime mencionado impede-o de abranger todas as realidades geridas pela SS, muitas das quais extravasam as relações de cariz tributário. É o caso da demora na restituição, aos cidadãos, de prestações de cariz social que estes são instados a devolver, vindo-se, a final, a concluir que tinham direito à perceção de tais prestações. Também aqui a demora na restituição aos cidadãos, de valores que lhes foram indevidamente subtraídos, não surge acompanhada do pagamento de juros.

Para estes últimos casos, tal como para os casos de restituição de valores pagos por lapso imputável ao cidadão – por exemplo, um pagamento com base em entidade e referência associadas ao ISS ou ao IGFSS, de valor que seria devido à AT ou a outra entidade terceira à SS –, sempre poderia convocar-se norma do *Regime da Administração Financeira do Estado*, segundo a qual “*devem ser restituídas as importâncias de quaisquer receitas que tenham dado entrada nos cofres do Estado sem direito a essa arrecadação*” (artigo 35.º).

Todavia, embora esta norma até estabeleça o prazo prescricional do direito à restituição, assim acautelando a segurança jurídica das contas do Estado, não tem idêntico efeito no reverso mais imediato, isto é, não fixa um prazo para a concretização da restituição em causa, não salvaguardando, por isso, as garantias dos cidadãos que titulam esse direito.

Em suma, esta inspeção permitiu confirmar o que já há muito se intuía: o ordenamento jurídico nacional carece de um regime – especial, para a SS, ou transversal a todos os setores do Estado – que consagre prazos de restituição de valores indevidamente entrados nos cofres da SS/ do Estado, bem como a obrigatoriedade de pagamento de juros indemnizatórios aos cidadãos que, para além desse prazo, permaneçam privados de valores que lhes pertencem.

Quanto às normas que já fixam prazos para restituição e às que já preveem o pagamento de juros por atraso na restituição de valores indevidamente pagos, é essencial que os serviços da SS pugnem pelo respetivo cumprimento. Neste segmento, incluem-se as restituições de remanescentes de penhora, a efetuar se, volvidos 30 dias sobre a extinção do PEF, não tiverem sido aplicados noutras dívidas (artigo 81.º/1 e 2 do CPPT), e as restituições decorrentes da anulação de atos de natureza tributária praticados pela SS (artigo 43.º da LGT, sobre o pagamento de juros).

### (vii) Penhora de bens – reversão e declaração em falhas

Não constitui prática das SPE a realização de penhoras/ventas de imóveis (só hipotecas legais) ou de móveis – a SPE de Lisboa I promove apreensões massivas de veículos, ilegalmente, porquanto não regista quaisquer penhoras sobre este tipo de bens (sujeitos a registo).

Em matéria de reversões:

- Na falta de promoção de penhoras sobre móveis/imóveis, será duvidosa a realização de reversões, pela possibilidade de as empresas, devedoras originárias, até disporem de património penhorável e suficiente – na consulta de trâmites de reversões, foi com surpresa que se constatou a expressividade das situações sem evidências de qualquer tipo de penhoras, antes da reversão;
- É precipitada a identificação dos responsáveis subsidiários, porque, sabendo que não são fiáveis os dados que o ISS carrega em sistema, as SPE não os confirmam (designadamente junto das Conservatórias de Registo Comercial), quando preparam a reversão – mesmo na posse de probatório que invalida os dados em que se baseiam (demonstrativos de que os visados não eram gerentes *de direito* nos períodos em causa), as SPE só agem depois de o ISS corrigir tal informação em sistema;
- É ignorada a pronúncia dos visados, em sede de audiência prévia, quando se invoque/demonstre que não está verificado o pressuposto da inexistência/insuficiência de bens, na esfera do devedor originário, porquanto “*a prática é relegar tudo para a fase de citação*” – só quando invocada uma não gerência *de facto*, e apenas em menos de metade das SPE, é que a pronúncia é analisada.
- As SPE não suspendem a execução, na esfera dos revertidos, em caso de uma sua insolvência pessoal ou quando devesse haver lugar a excussão prévia do património da empresa – o sistema informático não inclui estas hipótese no elenco das causas suspensivas.

Em matéria de *Declaração em Falhas (DF)*:

- Sendo a prescrição de conhecimento oficioso, são triadas e listadas dívidas prescritas, para efeitos de DF, em lugar de se proceder à respetiva extinção;
- Depois da DF, a maioria das diligências de penhora resulta de automatismos (ações centralizadas), que não decorrerão de um concreto conhecimento da posse, pelos executados, de novos bens (condição legalmente estipulada e, assim, não observada), pelo que a DF não passa de mera formalidade, sem efeitos práticos na esfera dos executados – já sendo útil à redução do volume de dívida líquida apresentada pelas SPE, com base no qual se calcula a respetiva taxa de cobrança (centralmente são fixadas metas, com contrapartidas: quotas SIADAP e prémios de desempenho).

Em suma, não constitui prática do IGFSS proceder a penhoras de imóveis, situação que deve ser alterada, em especial quando seja ponderada a reversão da dívida. De facto, o legislador faz depender a reversão da fundada insuficiência de bens penhoráveis do devedor principal, pelo que não é legítimo avançar para a reversão (ou, sequer, o seu projeto) antes de o órgão da execução ter esgotado os meios ao seu alcance para detetar – e, sendo caso disso, penhorar – bens do devedor originário, nomeadamente bens imóveis e bens móveis sujeitos a registo.

Em matéria de reversões, revela-se ainda importante investir no reforço/melhoria de outros atos que devem precedê-la: para além da busca por património do devedor originário, é importante identificar corretamente o gerente *de direito*, tal como é importante analisar cuidadosamente a prova produzida pelo gerente *de direito* que, nomeadamente logo em sede de audiência prévia, sustenta não ter sido gerente *de facto* no período a que se reporta a dívida.

### c) Compensações e imputação dos valores compensados

Por alteração legal de junho de 2019, o legislador pôs fim à possibilidade de cobrança simultânea de contribuições de TI, pelo ISS (por compensação, através de deduções às pensões dos TI) e pelo IGFSS (em sede de execução fiscal), determinando que o PEF “suspende-se nas situações em que a dívida esteja a ser regularizada através de compensação nos termos previstos no artigo 220.º” do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de SS (CRC).

Enquanto o regime aplicável a prestações sociais (notas de reposição) prevê um critério, já em matéria de contribuições (de TI) não parece decorrer da nova legislação qualquer diretriz para a decisão/opção do ISS – entre uma compensação ou uma execução.

Em suma, saúda-se a alteração legislativa de junho de 2019 que veio determinar a suspensão do PEF nas situações em que a dívida de contribuições de TI esteja a ser regularizada por compensação, no seio do ISS, mas urge definir o critério que deverá estar subjacente à opção de cobrança do ISS, ao qual cabe a tarefa de elaborar e divulgar orientações pelos serviços (CD e CNP), de modo a que estes saibam quando enveredar pela compensação e quando participar a dívida para execução, evitando decisões distintas em casos análogos.

Relativamente aos PEF que se encontravam pendentes à data da entrada em vigor da referida alteração legislativa, é essencial que ISS e IGFSS comuniquem entre si de forma célere e eficiente para que se apure, em cada caso, o valor total já pago (seja por via de compensações, seja no âmbito do PEF), assim se conhecendo – e dando a conhecer ao interessado, sempre que este o solicite – o valor que permaneça ainda em dívida.

### d) Planos prestacionais

No leque de autorizações, pelo ISS, de pagamentos faseados, o legislador, em junho de 2019, estabeleceu, relativamente a reposições de prestações sociais, que o número de prestações se fixa em função do valor da dívida não participada para execução.

Sem que a norma habilitante o preveja, o Despacho de regulamentação estabeleceu um valor mínimo para cada prestação e os escalões de faseamento definidos afastarão do ISS os titulares de dívida superior a €3.060 (PS) / €15.300 (PC), tornando mais apelativa a execução fiscal (i.e., os termos aplicáveis aos respetivos planos prestacionais).

Nas execuções, os planos prestacionais também têm tetos máximos de prestações, em função da dívida exequenda e, embora a lei estipule que a fixação do número de prestações não está condicionada a um limite mínimo de pagamento, detetou-se, em instrução interna de uma SPE (Coimbra), a indicação de “mínimos por prestação”.

Noutra SPE (Viseu), é facultado folheto desatualizado, com escalões há muito alterados (anteriores a 2015).

Em suma, é importante atualizar e uniformizar a informação disponível nas SPE sobre tetos/limites das prestações a ter em conta na celebração de planos prestacionais, bem como fazer cessar a prática, ilegal, de consagrar “mínimos por prestação”.

### (i) Pedido e deferimento

Entre o pedido e o deferimento do plano prestacional, as SPE de Lisboa I e II, entre 2017 e 2018, duplicaram os seus *timings*, de acordo com os dados consultados. Segundo reporte de algumas SPE, o deferimento é “ *muito mais moroso*” quando tem que se submeter a despacho do Conselho Diretivo do IGFSS (planos associados “*devedores estratégicos, com dívidas acima de certos valores*”).

Só 27% das SPE documentaram que, antes da tomada de decisão pelo executado, este tem acesso à informação de que o deferimento do plano prestacional não impede a transferência de valores cativos (ao abrigo de penhora prévia) – são inúmeras as queixas onde é invocada a falta de prestação desta informação.

A minuta de ofício de notificação do deferimento de plano prestacional:

- Comunica que a falta de pagamento de qualquer prestação implica incumprimento, mas este regime é só um dos aplicáveis, correspondendo ao dos planos deferidos com dispensa de garantia – não é informado o regime de incumprimento por que se pautam os planos deferidos com prestação de garantia (com a falta de 3 prestações sucessivas, ou de 6 interpoladas, e desde que decorridos 30 dias sobre notificação do executado para que regularize tais prestações);
- Não inclui informação sobre os meios de pagamento das prestações/obtenção de *Documentos Únicos de Cobrança (DUC)* prestacionais – apenas formula convite de adesão ao sistema de débito direto.

Em suma, é importante diminuir o tempo que medeia entre o pedido e o deferimento do plano prestacional, bem como complementar e uniformizar a minuta de ofício de notificação do deferimento do plano.

Deve continuar a investir-se tempo e meios na missão de assegurar que o executado é sempre informado de que o deferimento de plano não impede a transferência de valores cativos ao abrigo de penhora de saldo de conta bancária previamente concretizada. As queixas que continuam a chegar à Provedoria de Justiça a este respeito, a par da baixa percentagem de SPE que logra documentar a disponibilização dessa informação ao executado, não permitem que se considere este assunto resolvido/ultrapassado.

### (ii) Garantia – dispensa e isenção ou redução de garantia

É desconcertante o volume de planos prestacionais (sempre acima de 95%, em 2017 e em 2018) que são deferidos com *isenção* de garantia – dependente de demonstração da situação económica ou patrimonial do executado –, por contraposição aos deferidos com *dispensa* de garantia – dependente do valor da dívida (até €5000/PS ou €10.000/PC).

Por confusão de regimes ou por estratégia (para recolha de informação contabilística junto de PC, para eventuais penhoras de créditos), não é verosímil que os números espelhem a realidade que juridicamente devesse ser aplicada – a SPE 100, especializada em dívida titulada por PS (presumivelmente gerindo volume significativo de processos com dívida igual ou inferior a €5000), apresenta as mesmas grandezas.

Estar-se-á a onerar os executados com diligências de demonstração desnecessárias (para um *isenção* de garantia), por motivos injustificados (sem cobertura legal, se o valor da dívida viabilizar uma *dispensa* de garantia), assim também se imprimindo morosidade acrescida ao deferimento dos planos prestacionais.

Subsistem suportes de informação – minutas de resposta, modelo de requerimento de reversão e cartaz “Plano Prestacional” – que, quanto à forma de contabilização dos valores que são elegíveis para *dispensa* de garantia, ainda aludem à globalidade da dívida fiscal do executado, quando, já desde janeiro de 2018, só releva a dívida do processo no qual é formulado o pedido de plano prestacional.

É prática das SPE admitir, em caso de incumprimento, a celebração de múltiplos planos prestacionais, para a regularização da mesma dívida, o que motivará outra prática (que previne abusos): a de só promoverem a suspensão da execução com o pagamento da 1ª prestação – quando a lei associa tal suspensão à situação da garantia (sua prestação ou dispensa/isenção).

Contudo, porque às PC e aos revertidos as SPE, por regra, não admitem mais do que 1 plano prestacional, torna-se ainda mais injustificável que, também nestes casos, não se opere a suspensão do processo de acordo com o critério legal (prestação de garantia ou sua dispensa/isenção) – também nestes casos, a execução só é suspensa com o pagamento da 1ª prestação.

Para divulgação da possibilidade de *isenção* de garantia, quando a dívida não seja elegível para uma sua *dispensa* (i.e., de valor igual ou superior a €5000/€10.000), existe o cartaz “Citação”, com informação pertinente, mas 2 SPE não o têm afixado (Coimbra e Santarém), enquanto outras 2 (Portalegre e Viseu) exibiam uma versão obsoleta, indicando valores (€2.500/€5.000) há muito inaplicáveis (desde 2017).

Ainda em matéria de *isenção* de garantia, destaca-se como boa prática a adotada nas SPE de Coimbra, Vila Real e Viseu, que poupam diligências desnecessárias aos executados – pela possibilidade de consulta, em sistema (CDF), dessa informação, não obrigam à junção de certidão negativa de imóveis.

A figura da redução de garantia não tem expressão na prática das SPE, senão a pedido dos contribuintes e, nesses casos (alegadamente raros), os exemplos concretizados traduziram-se: ora numa aplicação cingida a universos discriminatórios (devedores estratégicos), ora numa sua negação por incompreensão do pressuposto legal (o próprio invocado como fundamento de indeferimento da redução de garantia).

Em suma, as SPE devem ter sempre presente a diferença entre *dispensa* de garantia e *isenção* de garantia: a primeira depende, apenas, do valor da dívida no PEF em que é solicitado o plano prestacional. Isto é, o executado só tem de requerer e provar que preenche os requisitos para a *isenção* de garantia quando o valor da dívida não tenha feito operar, desde logo, a *dispensa* de garantia. Crê-se que o maior rigor nesta distinção essencial, entre *dispensa* e *isenção* de garantia, trará consequências benéficas para os executados (escusados de provar os requisitos para a *isenção* quando estão *dispensados* da garantia) e para os serviços (que poderão poupar recursos e tempo preciosos na análise de pedidos de *isenção* desnecessários).

### (iii) Instruções de pagamento

Não constando na notificação de deferimento do plano prestacional, as instruções de pagamento não são divulgadas em suporte físico algum (afixado ou distribuído ao público), salvo numa SPE, cingindo-se, nas demais, à divulgação de só 1 dos meios possíveis (o Portal da *SSDireta*), através do cartaz “*Secção de Processos online*” – omissos nas SPE de Lisboa I, II (III e 100), Portalegre e Santarém.

Por sua vez, noutra SPE (Viseu) é facultado folheto que elucida sobre um procedimento que deixou de ser praticado (nessa SPE, desde 2017) – o do envio dos DUC prestacionais por *email*.

Em suma, na notificação de deferimento do plano prestacional deve ser incluída informação clara e completa sobre todas as formas possíveis de pagamento das prestações acordadas.

#### (iv) Incumprimento

Não figurando na notificação de deferimento do plano prestacional, os diferentes regimes de incumprimento (consoante deferido com dispensa ou com prestação de garantia) não são informados em qualquer cartaz ou folheto, sendo que o único suporte que alude a ambos os regimes – o modelo de requerimento de plano prestacional –, omite a notificação para regularização no prazo de 30 dias (das prestações em falta num plano deferido com prestação de garantia).

A referida notificação para regularização, sem a qual não se verifica o incumprimento nos planos deferidos com prestação de garantia, não é efetuada centralmente, nem pela globalidade das SPE (73%), assim realizando-se, em igual medida, penhoras ilegais – por ser inválida a rescisão dos planos (na falta daquele pressuposto legal).

Acresce o problema de os DUC só serem válidos até ao termo do mês da sua emissão (por exemplo, emitido um DUC dia 15 de janeiro, as referências só podem ser utilizadas até 31 de janeiro) – o sistema informático não gera DUC com validade para determinado prazo a contar da data da sua emissão (no caso, 30 dias).

A documentação apresentada pelas 3 SPE que efetuam esta notificação revela que:

- A SPE de Portalegre transmite informação contraditória – em notificação de dia 15, o pagamento tanto deverá ser feito “*durante o corrente mês*” como “*no prazo de 30 dias a contar da presente notificação*”;
- A SPE de Leiria não inclui qualquer advertência quanto ao DUC anexo;
- A SPE de Coimbra, a única que alerta para o termo de validade do DUC (especificando-o), é a mesma SPE que esclareceu só remeter estas notificações a devedores estratégicos – ou seja, de forma discriminatória.

A globalidade das SPE que não efetua esta notificação afirmou que indeferiria qualquer reação que invocasse a omissão deste pressuposto legal – não deixaria de ordenar a transferência de valores penhorados, os quais também nunca restituiria (em obediência à diretiva central de que, “*enquanto houver dívida, não há restituição*”).

Em suma, a notificação do deferimento do plano prestacional deve incluir informação clara e completa sobre os regimes de incumprimento aplicáveis.

A falta de pagamento de 3 prestações sucessivas ou 6 interpoladas não equivale a incumprimento definitivo do plano com prestação de garantia enquanto não for efetuada a notificação do executado para regularização em 30 dias. Todas as SPE devem assegurar tal notificação, sob pena de serem inválidas as rescisões dos planos e, conseqüentemente, ilegais as penhoras subsequentes.

Para o cumprimento desta formalidade essencial será necessário que o sistema informático esteja apto a emitir DUC com validade de 30 dias.

### e) Oposições à execução

O órgão da execução dispõe de 20 dias, a contar da data em que a oposição é deduzida, para a remeter ao tribunal competente, podendo, no mesmo prazo, analisá-la e revogar o ato que a motivou.

O tratamento das oposições pelas SPE ultrapassa em meses ou anos o referido prazo legal. Os dados consultados revelam que serão mais os casos em que há maior morosidade quando a análise da oposição só dependa da SPE – nas análises que envolvem o CD, a maior parte das vezes é imputável à SPE a fatia mais expressiva do tempo decorrido.

Apesar de, a partir de 2018, as oposições serem finalmente rastreáveis/passíveis de controlo, a amostra consultada aponta para um agravamento geral da morosidade (para o dobro ou, até, décuplo do tempo).

As SPE apontam diversas causas para esta morosidade excessiva, seja ao nível dos recursos humanos (problemas de escassez e de qualificação), seja no que depende de apoio/resolução pelo II,IP (pela respetiva morosidade de resposta), seja no que depende da obtenção de elementos da SPE de origem (que tarda no envio dos originais necessários à reconstituição do processo, para remessa a TAF).

O contributo do IGFSS, neste quadro, passará pela direção e organização que imprima a este procedimento, em geral, sendo que:

- Não fixava objetivos centrais em matéria de oposições (só para cobranças, com contrapartidas na avaliação e, desde meados de 2019, prémios de desempenho);
- Uma instrução de trabalho, central, relativa a oposições, não inclui qualquer referência expressa ao prazo legal de 20 dias;
- Sinalizados estes aspetos em sede de audição prévia, o IGFSS veio reportar ter fixado, para o ano de 2020, objetivos de recuperação de pendências e de prazo para remessa a tribunal mas, neste último caso, aludindo a (20) dias “úteis” (quando por lei a contagem é contínua, nos processos de natureza judicial, como o são as execuções fiscais);
- Submete a tipologia manifestamente desadequada (a de PAD), para o procedimento em causa (a finalizar em 20 dias), os pedidos feitos ao CD, sabendo que lhes é aplicável um prazo de resposta incompatível (de 60 dias), protocolado com o ISS.

Mesmo quando as oposições são analisadas, verificam-se procedimentos ilegais.

Na sequência de uma revogação total, as SPE utilizam as respetivas notificações para os seguintes efeitos:

- 36% das SPE não remetem a oposição a TAF (Coimbra, Lisboa II, Portalegre e Viseu), devolvendo-a ao oponente, a par do comprovativo de pagamento da taxa de justiça – com esta prática, violam a reserva de competência judicial e comprometem a oportunidade de o oponente se ressarcir, nessa sede, das despesas suportadas com advogado (se não oferecer reação adicional, a este ato sumário de “arquivamento”, o oponente também poderá não recuperar o valor da taxa de justiça, pela elevadíssima probabilidade de já terem decorrido 6 meses sobre a emissão do seu comprovativo de pagamento, então inútil, para reembolso junto do IGFEJ);
- 55% das SPE informam o oponente de que dispõe de 10 dias para se pronunciar sobre se mantém interesse na remessa da oposição a tribunal (a SPE de Santarém limita-se ao que “*tiver por conveniente*”), sendo que 1 SPE (a mesma) não devolve o comprovativo da taxa de justiça e outra SPE (Faro) “*arquiva*” a oposição, na falta de pronúncia – colocam-se os mesmo problemas (acima descritos),

nesta prática, porquanto o convite à desistência e o silêncio do oponente não legitimam esta atuação (só uma desistência expressa o viabilizaria).

Na sequência de uma revogação parcial, as SPE incluem na respetiva notificação idêntico convite à desistência, sendo que, na falta de pronúncia: 1 SPE (Lisboa I) aguarda 30 dias adicionais, antes de remeter a oposição a TAF (prorrogando, indevidamente, o prazo legal de 20 dias); outra SPE (Vila Real) aguarda indefinidamente (sem remessa a TAF), enquanto ainda outra (Faro) “*arquiva*” a oposição – os problemas são os já apontados, com a agravante de subsistir dívida e, assim, a execução, que só se mantém suspensa à custa da garantia prestada com o ato de defesa em causa.

Na sequência de resposta do CD (dando o valor por devido), ou de análise sumária da SPE (descartando a prescrição ou validando a reversão), 36% das SPE – a Lisboa II, Setúbal, Santarém e Viseu (esta, apenas “*quando a oposição se cinja a prescrição*”) – notificam o oponente da manutenção do ato, aí formulando convite à desistência, nos termos já referidos (em Santarém, no que “*tiver por conveniente*”).

Estas últimas SPE colocam sobre o oponente um ónus de pronúncia adicional, à semelhança dos anteriormente descritos (pelo menos radicados em notificação de uma alteração jurídica), o que seria apenas compreensível se viesse o oponente a ser confrontado com novos e relevantes factos/fundamentos, o que não se alcançou nas situações reportadas – arrastando-se, indevidamente, o prazo legal de remessa da oposição a TAF (20 dias), bem como o encargo da garantia prestada.

SPE há (Vila Real, pelo menos) que, na falta de junção de comprovativo de pagamento da taxa de justiça, dispensam à oposição tratamento idêntico ao de um comum PAD – em lugar de prover ao aperfeiçoamento do ato ou de viabilizar uma sua promoção em sede judicial (alternativas por que se divide a prática da maioria das SPE).

Em suma, o tratamento das oposições à execução carece de orientações centrais claras e adequadas, tendentes, não apenas ao cumprimento do prazo de 20 dias que vem sendo sistemática e substancialmente ultrapassado pelas SPE, mas também à definição dos procedimentos a adotar – e a evitar – na análise das oposições, de modo a torná-la mais rigorosa e eficiente, evitando atos desnecessários, ilegais ou inúteis. O executado não pode ficar refém do órgão da execução, assistindo-lhe o direito de ver o assunto remetido ao Tribunal competente em 20 dias (corridos).

## 6. DÍVIDA PARTICIPADA (ISS) *versus* PAD (prescrição) e anulação de custas

São preocupantes os volumes de dívida inexistente ou prescrita que são participados, pelo ISS, para execução – em 2017 e em 2018, foram anulados/declarados prescritos, em sede executiva, cerca de 300 e 210 milhões de euros, respetivamente (30% e 23% do que nesses anos foi o valor de dívida que originou a instauração de processos executivos).

Estes números ficarão aquém da realidade, porquanto apenas representam a capacidade anual dos Serviços para promover este expurgo, que abrange PEF instaurados em anos diferentes dos consultados. Nesta matéria, de acordo com os dados disponíveis, será assacável:

- Aos CD, por erro, a participação de dívida inexistente, que só vem a ser anulada em sede executiva – com todos os prejuízos que tal acarreta para o contribuinte não devedor, ademais sobrecarregando as SPE com diligências alheias à cobrança;
- Ao ISS, por opção, a participação de dívida prescrita, por não analisar a sua prescrição em sede pré-executiva, mesmo quando tal lhe seja requerido pelos interessados;

- Ao IGFSS (e, porventura, ao II,IP), a insuficiência dos automatismos implementados para detetar prescrições (de conhecimento *oficioso*), aquando da sua participação/instauração de PEF;
- Às SPE, uma análise excessivamente morosa (e frequentemente incorreta) das prescrições que escapam aos automatismos, que na maioria dos casos só é feita a pedido dos interessados.

Este enquadramento gera inúmeras reações, pelos executados, acrescentando que as SPE desconhecem, de todo, quaisquer antecedentes, designadamente:

- Pedidos de análise da dívida (sobre a sua inexistência/prescrição) ou reclamações de notas de reposição, apresentados aos CD antes da execução (que, segundo as SPE, estes não analisarão);
- Pendência de impugnações judiciais (visando a ilegalidade do ato de liquidação da dívida) – que deveria ter efeito suspensivo, se prestada garantia.

A propósito de impugnações judiciais, foi reportado que o ISS emitirá orientação interna no sentido de que:

*“A apresentação de garantia para dívida impugnada deve ser feita em execução fiscal” – “em miúdos, parece que os CD não sabem/querem calcular garantias, chutando para as SPE o seu cálculo (valor que é informado nas citações), i.e., participando dívida que não seria participada noutras circunstâncias”.*

Não foi detetado qualquer meio/suporte acessível ao público (cartaz, folheto) onde se informe o executado de que a apresentação de PAD, reclamação ou de qualquer outro tipo de requerimento, não suspende a execução, senão mediante prestação de garantia – esta advertência não consta nos modelos oficiais de PAD/reclamação.

É de meses/anos a morosidade associada à análise, pelos CD, de pedidos relativos a dívida por reposição de prestações sociais e, pela SPE, de pedidos sobre prescrição – nestas, tanto se deveria à falta de juristas (embora SPE deles dotadas nem lhes distribuam este assunto), como por se tratar de análise *“sem grande prioridade, porque não dá dinheiro”* (leia-se, sem retorno ou valor acrescentado).

Quanto à qualidade técnica destas análises, as incorreções (amiúde detetadas na instrução de queixas) não parecem resultar das orientações técnicas *formalizadas* pelo IGFSS, pelo que serão imputáveis aos concretos decisores, distritais.

Na documentação recolhida, constatou-se que 1 SPE (Lisboa I) emite diretrizes inaplicáveis, em matéria de atos interruptivos (ora obsoletos, ora declarados inconstitucionais com força obrigatória geral).

Alegadamente a coberto de instruções centrais, as SPE não procedem à restituição de valores penhorados que tenham sido imputados a dívida prescrita, apesar de a prescrição verificar-se a seu tempo, próprio e alheio à data em que seja reconhecida.

Reconhecida tardiamente, por não ser detetada *oficiosamente* (como deveria), por ser só analisada a pedido e por tal análise revelar-se excessivamente morosa.

Nas anulações totais de dívida, por inexistentes, os valores penhorados/pagos convertem-se em crédito do executado, mas o seu montante fica sempre aquém do total a restituir, porque as custas não são automaticamente anuladas.

Ademais só são anuladas, manualmente, se/quando o executado o constate e requeira também o reembolso desse diferencial.

Precisamente o executado que, nunca tendo sido devedor, vê o seu crédito transferido/comunicado ao ISS, consoante se reporte a contribuições ou prestações sociais, que este Instituto, respetivamente, ora não restitui (aplicando o crédito em contribuições futuras), ora, restituindo, pauta-se por anos, para esse efeito.

Em suma, a participação de dívida para cobrança coerciva deve ser efetuada, pelo ISS, de forma responsável e cuidada: é impossível garantir que toda a dívida participada seja, efetivamente, devida, mas há muito a fazer na melhoria do sistema de triagem prévia da dívida a participar. A falta dessa triagem prévia leva a que sejam alocados recursos – humanos e materiais, ambos escassos – a diligências de cobrança coerciva que nunca deveriam ter lugar. A participação de dívida inexistente penaliza os serviços e os cidadãos/contribuintes não devedores e em nada contribui para aproximar o Estado dos cidadãos, nem para a gestão eficaz dos recursos públicos.

Cumulativamente com o reforço da triagem prévia à participação da dívida, a cargo do ISS, também o IGSS e as SPE podem melhorar a qualidade técnica e o tempo de análise de questões como a da prescrição das dívidas – seja quando é invocada pelo executado, seja quando oficiosamente analisada, nos casos em que a deteção/reconhecimento da prescrição escapa aos automatismos do sistema.

Crê-se que o II,IP terá papel determinante na concretização destas melhorias.

## II. MOTIVO E METODOLOGIA

O presente Relatório dá conta dos resultados de inspeção motivada pelo crescente volume de queixas visando a conduta das *Secções de Processo Executivo (SPE)* do *Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS)*, bem como pelo facto de se manterem sem resolução os problemas constatados na instrução deste tipo de queixas, não obstante as intervenções casuísticas deste órgão do Estado.

O agravamento destas queixas, na sua vertente quantitativa, registou-se a um ritmo inquietante, desde que, em 2015, alcançaram número idêntico ao das que visavam a *Autoridade Tributária e Aduaneira (AT)* em matéria de execuções fiscais (em 2014 representavam cerca de metade), atingindo, em 2016, quase o dobro destas. Em 2017, cifraram-se em 55% das queixas sobre execuções fiscais – convindo recordar que neste universo se incluem, a par da AT, outras entidades visadas, como serviços municipais, instituições de crédito e entidades pagadoras de vencimentos ou pensões. Em 2018 e 2019 corresponderam, respetivamente, a 64% e 68% do segmento em causa.

Em termos qualitativos, constatou-se, ao longo dos últimos anos, que as situações descritas nas queixas e (não raro) confirmadas pela instrução de cada processo não assentavam em irregularidades pontuais, antes revelando um problema, estrutural, de desconhecimento – ou, pelo menos, de não reconhecimento – de direitos e garantias dos executados.

Entre os assuntos recorrentes e/ou preocupantes, vinham-se destacando a morosidade excessiva no tratamento das oposições à execução, os atrasos no cancelamento de penhoras, a violação dos mínimos de impenhorabilidade e a instauração de *Processos de Execução Fiscal (PEF)*, por parte da entidade credora – o *Instituto da Segurança Social, IP (ISS)* –, sem que houvesse certezas de que os valores a cobrar eram efetivamente devidos. Isto, sem prejuízo da frequência e/ou gravidade de outras questões entretanto identificadas, também sinalizadas para efeitos de monitorização.

Relativamente às intervenções do Provedor de Justiça, para além dos argumentos (sugestões e/ou reparos) que paulatina e casuisticamente, no âmbito da instrução de cada queixa, foram sendo trocados com o IGFSS – Instituto que avocou o papel de interlocutor, intermediando os esclarecimentos prestados pelas SPE (os órgãos da execução) –, cumprirá assinalar que:

- Em 2014, através de chamada de atenção, reiterou o seu desagrado quanto ao incumprimento do prazo (de 20 dias, ultrapassado em meses e, amiúde, em anos) para remessa das oposições ao *Tribunal Administrativo e Fiscal (TAF)* competente, assunto que já há anos fora discutido simultaneamente com a AT, cujas queixas viriam a cessar, ao contrário do sucedido com o IGFSS, junto do qual se manifestou a convicção de que seria útil uma revisão profunda da forma como se relacionam a entidade credora e a entidade responsável pela cobrança coerciva das dívidas à Segurança Social (**SS**);
- Em 2016, realizou-se, nas instalações do IGFSS, uma reunião entre colaboradores do Provedor de Justiça e colaboradores daquele Instituto, o qual, entre outras dificuldades, invocou a carência de recursos humanos, certamente agravada pela ineficácia resultante do emprego destes meios em PEF indevidamente instaurados (por dívida inexistente e/ou inexigível, ainda assim participada pelo ISS);
- Também em 2016, o Provedor de Justiça abriu processo de iniciativa própria (P/001/2016), destinado a reforçar as tentativas de apuramento e superação das causas da extrema (e persistente) morosidade no envio das oposições a tribunal, associadas, segundo explicação que continuava a ser avançada pelo IGFSS, à falta de recursos humanos.

Em suma, apesar dos esforços desenvolvidos por este órgão do Estado, não se registaram alterações significativas neste estado de coisas – no contínuo aumento, exponencial, das queixas relacionadas com a execução fiscal de dívidas à SS, a par do carácter reiterado e/ou grave das situações visadas.

Deteta-se nos serviços visados algum alheamento (ou aparente sentimento de impunidade) em relação a normativos que tutelam os executados, passível de se agravar, neste enquadramento controvertido (que o potencia), com a recente aprovação de um sistema de recompensa dos trabalhadores do IGFSS pelos resultados obtidos na cobrança de dívida (através de alteração introduzida pelo [DL n.º 56/2019, de 26-04](#))<sup>1</sup>.

Foi neste contexto que a Provedora de Justiça tomou a iniciativa de abrir procedimento destinado a inspecionar diversas SPE, selecionadas, à falta de critério de desempenho (por ser frequente o desconhecimento da SPE que esteja em causa, decorrente da centralização instrutória no IGFSS), em função da diversidade das suas dimensões, da sua dispersão geográfica e em número (11) correspondente a metade das existentes (22), a fim de recolher uma amostra tão variada e representativa quanto possível do universo alvo de inspeção.

Já a seleção dos aspetos a inspecionar resultou da experiência dos últimos anos de instrução, abordando-se questões sobre a organização e tramitação dos processos de execução fiscal, o atendimento ao público e os contornos de (necessária) articulação entre o IGFSS e o ISS – diálogo que localmente se estabelece entre SPE e *Centro Distrital (CD)* –, sem esquecer a verificação dos recursos humanos disponíveis e das condições e meios de trabalho ao seu dispor, incluído o sistema informático e a informação aí acessível, atenta a importância que tais fatores assumem na qualidade e eficiência do serviço prestado aos cidadãos.

Através da metodologia utilizada, procurou-se abranger diferentes fontes e suportes de informação para cada um dos quesitos indagados, sem deixar de ter presente que, enquanto determinadas questões poderiam ser alargadas às demais SPE, não inspecionadas – designadamente aspetos de natureza estatística –, já as referentes a posições com implicações jurídicas deveriam cingir-se a um ambiente de aferição e avaliação presencial, passível de complementação com esclarecimentos adicionais direta ou indiretamente relacionados com o quesito em causa.

Em termos concretos, delineou-se um método inspetivo assente quer na visita às 11 SPE selecionadas (incluindo entrevistas e recolha de elementos), quer na remessa de um questionário ao total das SPE (22, incluídas as visitadas).

Obedecendo a um guião elaborado para o efeito, as visitas inspetivas passaram por uma entrevista ao/à Coordenador/a de cada SPE, bem como pela recolha de documentação (minutas, instruções, outra) e de *prints* das ferramentas informáticas. Na mesma visita também era reunida informação atinente ao atendimento presencial, junto dos funcionários então adstritos a essa função, a par de dados extraídos por consulta de suportes e históricos processuais reveladores dos trâmites e/ou *timings* de certos atos (reversões, declarações em falhas, planos prestacionais, oposições à execução e embargos de terceiro).

O guião de entrevista e as *checklist* de atendimento, de documentos e de consultas (*prints* informáticos e grelhas de trâmites) poderão ser consultados na parte final deste Relatório (*Anexo I*).

Note-se que, em agosto de 2018, o IGFSS foi informado da intenção da Provedora de Justiça de efetuar a inspeção, tendo correspondido positiva e rapidamente ao pedido de indicação de um Serviço que pudesse

---

<sup>1</sup> Este diploma entrou em vigor no dia 01-05-2019, sendo que o sistema de recompensa assenta na atribuição de prémios de desempenho, nos termos definidos pela Portaria n.º 173/2019, de 05-06 (de €500 ou de €340 mensais, consoante exerçam funções de dirigentes intermédios e técnicos superiores ou de assistentes técnicos).

ser tido como modelo (em matéria de organização, funcionamento, eficiência e respeito pelos direitos dos executados) para ponto de partida das visitas inspetivas, as quais tiveram início no ano de 2019.

Deste modo, proporcionou-se ao IGFSS a oportunidade de incluir no objeto da inspeção uma SPE que considerasse exemplar em matéria de boas práticas, ademais servindo-se o propósito de assegurar um modelo presumivelmente idóneo para efeitos de visita piloto, em cujo âmbito conviria testar, por confronto com a realidade, o nível de adequação do material preparado para a condução das visitas.

Concluída a visita piloto e com base no que foi observado, foram feitos ajustamentos aos instrumentos de trabalho aí submetidos à experiência – eliminaram-se quesitos quanto a realidades que se revelaram necessariamente transversais e, assim, invariáveis, aditando-se outros suscitados pelo constatado na visita.

Cada visita foi anunciada à SPE em causa com cerca de 2 dias de antecedência, de forma a viabilizar uma organização do material solicitado para consulta (o relativo à tramitação dos atos atrás referidos) – nas primeiras visitas, a comunicação prévia era feita no dia anterior, mas depressa se percebeu a necessidade (e utilidade) de se alargar a precedência destes avisos, pela constatação das dificuldades sentidas pelas SPE em localizar, atempadamente, os elementos pretendidos.

Repare-se que também aqui se verificou uma abertura para as SPE poderem selecionar, querendo, o seu melhor material (os trâmites mais céleres e/ou adequados), garantindo-lhes uma vertente onde pudessem revelar trabalho diligente – o único elemento não opcional consistia na disponibilização, para consulta, das 5 oposições pendentes mais antigas.

Como adiante melhor se poderá concluir, mesmo com o alargamento da antecedência com que era anunciada a visita inspetiva e a enumeração, no mesmo ato, dos elementos que deveriam ser disponibilizados para consulta, nem sempre era facultada a sua totalidade – em muitos casos por problemas de organização ou (des)localização do arquivo –, acrescentando conteúdos indiciando trâmites e/ou *timings* que suscitam grande apreensão, validando preocupações que estiveram na origem da inspeção.

Finalizadas as visitas planeadas, todas pautadas por uma boa colaboração dos respetivos coordenadores e colaboradores, foi ajustado o questionário destinado a ser preenchido por todas as SPE (*Anexo II*) – passou a integrar quesitos sobre factos percecionados nas visitas e que suscitaram interesse (designadamente a escassez ou total ausência de mandatários), que não conflituavam com o cariz tendencialmente estatístico dos dados a recolher através deste instrumento.

O IGFSS avocou o preenchimento, centralizado, de vários pontos do referido questionário, aproveitando para simultaneamente dar conta de certos desenvolvimentos – em matéria de recursos humanos, de aplicações informáticas (destacando-se a recente rastreabilidade dos contenciosos e um novo modelo de penhoras que também poderá agilizar as restituições associadas a esta fase) e de implementação, até ao final de 2019, de um mecanismo de envio de segunda citação, em caso de insucesso da primeira.

Os esclarecimentos em causa são aludidos ao longo do presente Relatório, em local próprio. Ainda nesta sede, o IGFSS afirma, em súmula, que *“estão a ser reforçadas as condições materiais, humanas e procedimentais e criadas novas ferramentas que melhoram a qualidade e celeridade da resposta aos contribuintes”*, partilhando igualmente balanço (também gráfico) que conclui no sentido de uma diminuição, desde 2016, do número de pedidos instrutórios da Provedoria de Justiça (*“um decréscimo de 33% entre 2016 e 2017 e de 6% entre 2017 e 2018”*).

A propósito deste último aspeto, aparentemente conflituante com o atrás descrito, i.e., com o imparável aumento do número de queixas apresentadas neste órgão do Estado, cumprirá sublinhar que são muitos os

processos que não envolvem a adoção de diligências de instrução junto do IGFSS, mas sim a prestação de esclarecimentos aos queixosos.

Tais informações deveriam ser asseguradas, à partida, pelas SPE, tendo sido precisamente este um dos aspetos que também foi identificado como lacunoso, motivo pelo qual foi desde logo incluído no objeto da inspeção (abundantemente, refira-se) – nos quesitos da entrevista aos Coordenadores das SPE, nas questões indagadas junto dos funcionários em atendimento presencial (a sua maioria), no controlo efetuado quanto aos suportes informativos aí acessíveis ou facultados e na documentação arrolada para o mesmo tipo de verificação (conteúdo de respostas ou de comunicações remetidas ao executado em diferentes fases do PEF).

Os elementos recolhidos em cada visita inspetiva, juntamente com os questionários preenchidos e devolvidos pela totalidade das SPE (22), suportaram a elaboração do presente Relatório, onde a análise da informação disponível não deixa de considerar a experiência instrutória que motivou esta mesma inspeção, a adquirida no seu decurso e os esclarecimentos que foram prestados pelo IGFSS no âmbito do processo aberto em 2016 por iniciativa do Provedor de Justiça (visando a morosidade excessiva no tratamento das oposições à execução).

Submetido a contraditório, através de audição prévia do IGFSS, do ISS e do Instituto de Informática, IP (que não se pronunciou), o Relatório passou a integrar o conteúdo veiculado neste exercício – no *Anexo III* (versão integral) e no *Anexo IV* (Notas de Fim, com partes destacadas do Contraditório, para as quais se remete ao longo do Relatório, a propósito dos temas abordados) –, momento em que ficaram reunidas as condições para se cristalizarem conclusões sobre as medidas passíveis de contribuir para a premente melhoria do respeito pelas garantias dos executados, sem descurar a eficiência na cobrança dos valores efetivamente devidos.

### III. DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Figurando a sublinhado as que foram visitadas no âmbito desta inspeção, as SPE do IGFSS são as seguintes: Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa I, Lisboa II, Lisboa III, 100, Portalegre, Porto I, Porto II, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

#### 1. INSTALAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO

De acordo com a informação prestada em diversas visitas, em 2015, no âmbito de uma estratégia nacional de redução de despesas, a maioria das SPE deixou de usufruir de instalações autónomas, passando a ocupar espaços afetos aos CD, geridos pelo ISS.

Foram vários os testemunhos de Coordenadores lamentando o facto de usufruírem de áreas menores do que as desejáveis, ou de terem que solicitar a utilização de salas para reuniões (evento a evento), ficando na dependência ora do sucesso de negociações entre o IGFSS e o ISS, ora da pontual disponibilidade do CD.

Os dados recolhidos nesta matéria foram analisados sob os seguintes prismas:

- Acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada (na ótica do funcionário e do utente);
- Funcionalidade (espaço e ferramentas de trabalho); e
- Privacidade (na perspetiva do utente do serviço de atendimento presencial).

## Acessibilidade<sup>A</sup>

Todas as SPE visitadas estavam dotadas de condições que permitiam o acesso, à zona de atendimento ao público (*frontoffice*), por pessoas com mobilidade reduzida, fosse através de rampas, fosse pelo facto de o piso estar nivelado com o pavimento exterior.

O mesmo não sucede na ótica dos funcionários:

- Da SPE de Coimbra, cujo espaço de trabalho (*backoffice*) se situa em edifício distinto (do de atendimento ao público) e desprovido de elevador, apenas acessível por meio de uma longa escadaria com mais do que um patamar;
- Das SPE de Lisboa I e Lisboa II, pois embora o edifício disponha de elevadores, para se lhes aceder (e, assim, aos pisos de *backoffice* destas SPE) é necessário transpor 4 degraus relativamente espaçados;
- Da SPE de Viseu, onde o acesso ao *backoffice* se faz exclusivamente através de escadaria com mais do que um patamar, para cuja transposição é inútil o estrado utilizado no piso térreo para superar alguns degraus que separam a entrada e o gabinete de atendimento ao público.

Não tendo sido dado nota, nestas SPE, de que incluam no respetivo quadro pessoas com mobilidade reduzida, a verdade é que dificilmente se equaciona uma contratação indiscriminada, por parte destas SPE, de alguém nestas condições, acrescentando que o mesmo problema se estende a todos os serviços que laborem no mesmo edifício – designadamente em Lisboa (SPE 100 e SPE Lisboa III).

No que respeita a instalações sanitárias – ou, pelo menos, aparelhos nelas integrados –, nenhuma das SPE dispõe de equipamentos acessíveis reservados aos funcionários, problema que é contornado por meio da utilização das instalações com as características em causa que são disponibilizadas nas zonas de atendimento ao público.

Esta alternativa é mais onerosa para os colaboradores cujo *backoffice* se encontra em piso distinto daquele em que se situa o *frontoffice* (acedido por elevador e dotado de instalações sanitárias para pessoas com mobilidade condicionada) – como no caso de um funcionário da SPE de Santarém que se desloca em cadeira de rodas –, situação comum a todas as SPE, à exceção das de Faro e de Vila Real (onde os espaços em causa se localizam no mesmo piso).

Destaca-se o facto de tal alternativa não assistir aos colaboradores das SPE de Leiria e de Viseu, porquanto as mesmas não estão munidas de quaisquer instalações sanitárias para pessoas com mobilidade reduzida, o que significa que também os utentes nestas condições não dispõem deste tipo de equipamento na zona de atendimento ao público.

## Funcionalidade

Em geral, afiguraram-se razoáveis ou satisfatórias as condições de trabalho existentes nas SPE visitadas, em termos de espaço e de logística de apoio (equipamentos mobiliários, informáticos, etc).

Contudo, foram constatadas algumas situações que poderão ser objeto de melhorias, a par de outras que as reclamarão com merecida prioridade.

Quanto às áreas disponíveis e cujo alargamento se encontra dependente de cedência por parte do ISS:

- O *backoffice* das SPE de Faro e de Setúbal não serão suficientes para comportar adequadamente o número de funcionários, também pelo facto de o mesmo espaço, já de si exíguo (mormente na SPE de Setúbal), incorporar o arquivo destas SPE;
- Na SPE de Vila Real, embora o arquivo não se situe no mesmo espaço, a exiguidade da área disponível obrigou à instalação do gabinete da Coordenadora em piso distinto daquele em que funciona o *backoffice* por si gerido, com uma sala contígua cuja disponibilização vem sendo solicitada ao CD desde 2016, sem sucesso, até à data da visita;
- Só desde fevereiro de 2018 é que a SPE de Lisboa I passou a acomodar de forma suficiente a totalidade dos seus funcionários, até então partilhando o mesmo espaço com a SPE 100.

Em termos de equipamentos e à semelhança das demais, a SPE Porto I funciona com uma impressora multifuncional, com códigos personalizados (não se verificando constrangimentos aquando de ordens de impressão simultâneas), mas, segundo o respetivo Coordenador, *“o ideal seria ter duas multifuncionais”,* pois *“o volume de trabalho assim o justifica, bem como a contingência de uma eventual avaria”*.

Destacado, a título de problema, foi o sistema de comunicação, via rádio, com o CD: a rede é suportada por uma antena instalada a cerca de 900 metros (no CD), cujo sinal é lento e falível – a aplicação informática das execuções pode, por vezes, levar o triplo do tempo em determinadas operações (até para uma simples impressão) e colapsa facilmente com as atualizações do sistema.

Ainda a propósito de equipamentos, mas ora envolvendo o bem-estar dos funcionários, cumpre assinalar que a SPE de Leiria vê-se forçada a trabalhar sob temperaturas críticas no verão (atingindo 40º, em ambiente interior), uma vez que nunca esteve em funcionamento o sistema de ar condicionado aí instalado, por avaria que se mantém desde a mudança da SPE para as instalações do CD (em meados de 2015), não obstante reiteradamente reportada esta situação – ao IGFSS, que encaminhou o assunto para o ISS (*“senhorio da SPE”*)<sup>B</sup>.

Muito grave será também, para a saúde dos seus colaboradores, o problema constatado na SPE de Santarém, que se prende com a falta de qualidade do ar aí circulante, sendo frequentes os sintomas de irritação de olhos, pele e vias respiratórias – refira-se que uma funcionária da SPE, que padece de doença do foro imunológico, usa continuamente uma máscara respiratória com filtros (que se vê obrigada a substituir a cada 100 dias).

Segundo a Coordenadora da SPE, esta situação já foi sinalizada junto do Conselho Diretivo do IGFSS, que definiu um plano de ação (avaliação da qualidade do ar pelo Instituto Ricardo Jorge), a par de um plano de Medicina do Trabalho<sup>C</sup>.

## Privacidade

Nos postos de atendimento ao público de algumas SPE não se afiguraram garantidas condições suficientes para que os utentes possam expor a sua situação com a privacidade desejável, designadamente: nas SPE de Lisboa I e de Lisboa II (que partilham o atendimento, também com as SPE 100 e Lisboa III), pela proximidade física de 2 dos postos; na SPE Porto I, pela ineficácia do método de separação entre os postos (mesa com impressora), mas estando a decorrer obras que alterarão a atual configuração do local; na SPE de Setúbal, pela proximidade com posto do CD, acrescendo a dificuldade criada pelo ruído circundante (obrigando à elevação do tom de voz); na SPE de Viseu, pela acústica da sala (de pequenas dimensões) destinada ao serviço em causa (atendendo 1 utente de cada vez, a solução também passaria por se retirar o posto do segurança que foi instalado na mesma sala).

## 2. RECURSOS HUMANOS

Conforme já mencionado, a carência de recursos humanos tem sido sucessivamente invocada pelo IGFSS como fator determinante na morosidade por que se pautam determinados atos (nomeadamente, no tratamento das oposições à execução). O mesmo motivo também se poderia associar à omissão de atos devidos – dos que deveriam ser praticados, se não oficiosamente (por lei), pelo menos em resposta a pedido expresso do contribuinte.

Mas, conforme adiante melhor explanado, outras variáveis assumem peso nesta equação, designadamente objetivos internos de cobrança, com efeitos práticos nas prioridades estabelecidas pelos serviços (dando primazia a operações com retorno).

De todo o modo, tendo-se indagado, junto das SPE visitadas (11), quais seriam as suas principais dificuldades, quase 2/3 (64%) assinalaram a falta de recursos humanos e, neste universo, a maioria (55%) destacou a carência de juristas e/ou de mandatários (com poderes para representar o IGFSS em juízo). E, de facto, de acordo com os dados preenchidos nos questionários remetidos a todas as SPE (22), será manifesta a insuficiência dos meios disponíveis, face ao volume de PEF instaurados anualmente.

No seu último reporte, a propósito desta matéria, o IGFSS remeteu tabela relativa à “*progressão e variação anual de recursos humanos do Departamento de Gestão da Dívida entre 2009 e 31/12/2018*”, a saber:

Total de Trabalhadores	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	194	185	184	181	178	163	154	194	201	255

Mais esclareceu que “*em 2018 as equipas das Secções de Processo foram incrementadas de recursos humanos decorrentes do programa de regularização extraordinária dos vínculos precários, Lei n.º 112/2017 de 29/12*”, estando “*hoje (...) capacitadas com mais 60% de recursos face a 2016, ou 65% face a 2015*”.

Com alguma surpresa, o IGFSS concluiu que, “*com esta estabilização de equipas, parte ainda em formação, e contando com a maturidade dos elementos com maior antiguidade, é agora possível fazer a recuperação de situações identificadas como prementes de resolução, nomeadamente, os contenciosos pendentes nalgumas unidades orgânicas*”.

Ora, mesmo com os reforços mais recentes, o volume de PEF em causa não poderá ser gerido, de forma adequada, por uma força de trabalho com as dimensões reportadas.

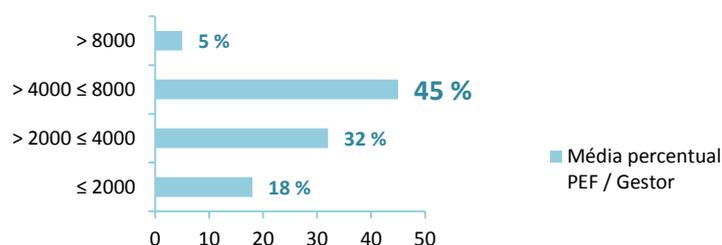
Acresce que os números acima tabelados dirão respeito à totalidade de trabalhadores (255, em 2018), indiscriminadamente, incluídos os que não são gestores de PEF, sabendo-se, pelos elementos recolhidos, que muitas das integrações envolveram técnicos operacionais, que não exercem funções de técnicos administrativos ou de técnicos superiores. A mesma conclusão resulta do confronto com os dados preenchidos no questionário, onde foi especificamente solicitado o número de colaboradores apenas afetos à tramitação de PEF, por SPE, cujo total corresponde a metade daqueles números (127, em 2019).

A partir dos dados extraídos do referido questionário estatístico, calculou-se o número de PEF que, instaurados nos últimos 2 anos, seria distribuído por funcionário de cada SPE (aos que nelas laboram como gestores de processos) – ficcionando-se uma repartição igualitária, independentemente dos critérios<sup>2</sup> de distribuição praticados nas SPE –, sendo estes os resultados:

<sup>2</sup> Os critérios de distribuição de PEF variam de SPE para SPE – são atribuídos aos gestores ora em função da terminação do NIF do executado, ora consoante a fase/matéria processual em que são especializados (entre outros).

SPE	Gestores de PEF	PEF instaurados em 2017		PEF instaurados em 2018		Média PEF / Gestor
		Totais	PEF / Gestor	Totais	PEF / Gestor	
Aveiro	4	32.075	8.019	29.502	7.376	7.698
Beja	(Dado não confirmado) 3	16.190	5.397	14.780	4.927	5.162
Braga	13	39.482	3.037	37.993	2.923	2.980
Bragança	4	9.439	2.360	8.589	2.147	2.254
Castelo Branco	3	10.844	3.615	10.201	3.400	3.508
Coimbra	11	21.296	1.936	19.338	1.758	1.847
Évora	5	9.410	1.882	9.598	1.920	1.901
Faro	4	32.087	8.022	28.627	7.157	7.590
Guarda	6	9.367	1.561	8.575	1.429	1.495
Leiria	7	29.210	4.173	27.629	3.947	4.060
Lisboa I	4	32.613	8.153	30.232	7.558	7.856
Lisboa II	4	32.192	8.048	30.433	7.608	7.828
Lisboa III	4	1.775	444	1.365	341	393
100 (Lx)	4	33.000	8.250	30.560	7.640	7.945
Portalegre	6	13.996	2.333	13.332	2.222	2.278
Porto I	11	38.600	3.509	35.930	3.266	3.388
Porto II	7	37.648	5.378	36.190	5.170	5.274
Santarém	6	27.490	4.582	25.920	4.320	4.451
Setúbal	11	34.102	3.100	32.397	2.945	3.023
Viana do Castelo	2	13.228	6.614	12.894	6.447	6.531
Vila Real	6	15.213	2.536	14.818	2.470	2.503
Viseu	2	25.989	12.995	23.974	11.987	12.491
<b>Total</b>	<b>127</b>	<b>515.246</b>		<b>482.877</b>		<b>3.930</b>

Tendo por base o rácio de PEF por gestor (média 2017-2018), em cada SPE, verifica-se, a nível nacional, que em 45% das SPE caberia a cada um dos respetivos gestores tramitar, anualmente, entre 4000 a 8000 PEF – números acima de 8000 PEF/ano chegam a ser atingidos numa SPE (5%), onde o rácio médio anual é de 12.491 PEF por gestor. Em 32% das SPE, situa-se entre os 2000 a 4000 PEF por cabeça, sendo que só em 18% das SPE o rácio fica aquém dos 2000 PEF anuais *per capita*:



**A sublinhar:** estes rácios ficarão muito aquém dos reais, porquanto apenas está a ser considerada a média de PEF instaurados em 2017 e 2018, que não o acumulado de PEF ativos instaurados em anos anteriores<sup>D</sup>.

Acresce que parecem existir desequilíbrios entre os recursos humanos de cada SPE e o fluxo de PEF que nelas são instaurados. Cruzados estes dados com os referentes aos valores de dívida participada em 2017 e 2018 (dívida líquida<sup>3</sup>, expurgada de anulações<sup>4</sup> e prescrições<sup>5</sup>), tentou-se perceber se seria este o critério por que se pautaria a distribuição de trabalho pelas SPE, tendo em conta os recursos humanos disponíveis em cada uma.

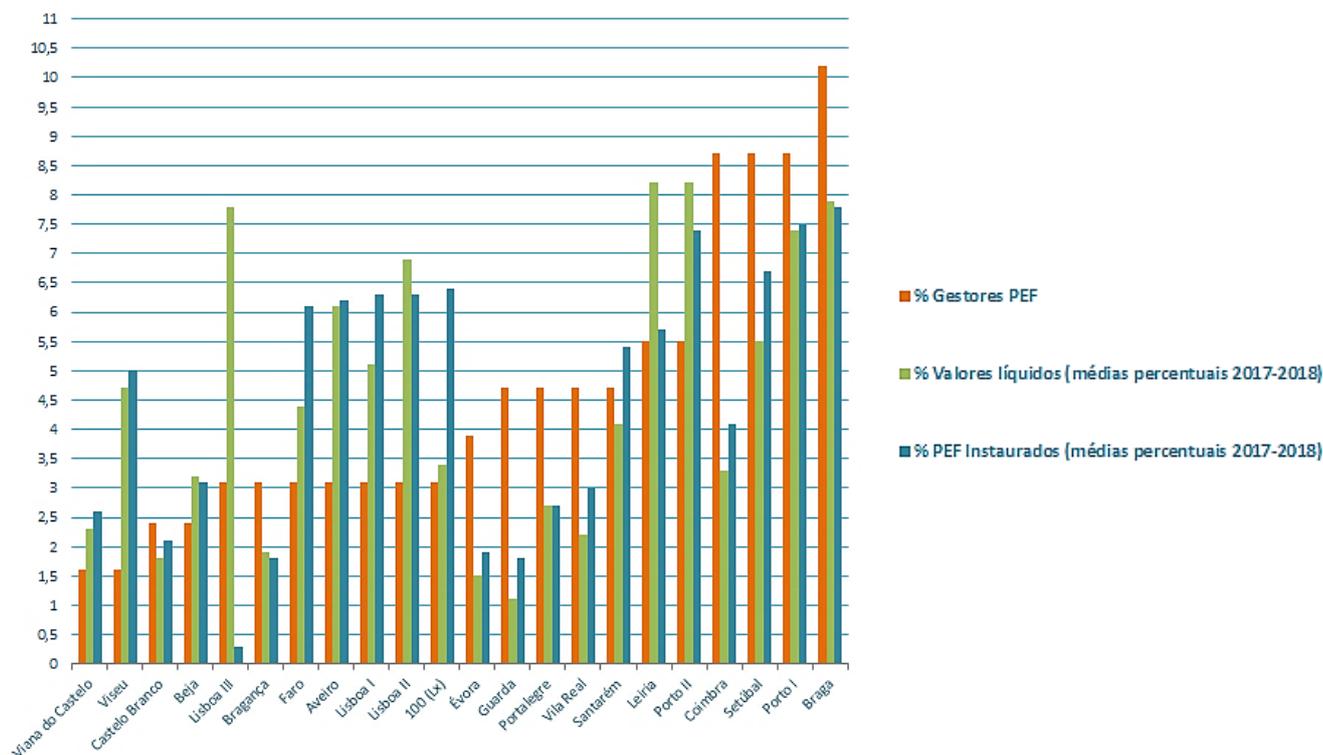
<sup>3</sup> Na presunção de que, para a eventual fixação de um critério de distribuição guiado por valores de dívida, seriam considerados os totais que efetivamente fossem geridos, ano a ano, por cada SPE.

<sup>4</sup> Sobrepôs-se a consideração de que as anulações de dívida são efetivadas pelo ISS, por ser muito variável, de SPE para SPE, o papel mais ou menos ativo que adotam na promoção de anulações junto dos CD.

<sup>5</sup> Os dados do questionário revelam que são manifestamente dominantes as prescrições reconhecidas através de automatismos do sistema informático, sendo residuais (por motivos adiante descritos), comparativamente, as prescrições decorrentes de análises manuais que, assim, acabam por ser inexpressivas num cômputo global das diligências levadas a cabo pelas SPE.

À partida, não se afiguraria adequado um tal critério, por parecer que a disponibilidade temporal necessária à gestão do fluxo de trabalho medir-se-á em função do número de PEF – dos respetivos trâmites, incontornáveis, em maior ou menor medida (dependente de vários fatores) –, independentemente do volume de dívida que lhes esteja subjacente.

Calcularam-se, por SPE, as percentagens dos totais nacionais de cada uma das variáveis a considerar – recursos humanos, PEF instaurados (média 2017-2018) e valores de dívida líquida (média 2017-2018):



As percentagens mais distanciadas, em matéria de valores e de PEF, seriam as ideais para se aferir de qual mais se aproximaria a percentagem de recursos humanos de que dispõe cada SPE. Nestas condições encontram-se 2 SPE, com a mesma percentagem de meios humanos (3,1%, do total nacional de 124):

- A SPE Lisboa III, que nos 2 últimos anos geriu uma média de 7,8% da dívida nacional, a qual só se traduziu numa média de 0,3% dos PEF instaurados em todo o país (esta SPE é especializada em *Devedores Estratégicos*, com dívidas superiores a €400.000);
- A SPE 100<sup>6</sup>, que nos mesmos anos ficou responsável pela cobrança de uma média de 3,4% da dívida nacional, a qual representou, em média, 6,4% do total dos PEF instaurados [esta SPE lida apenas com dívidas tituladas por *Pessoas Singulares (PS)*].

Dispondo dos mesmos recursos (4 gestores de PEF), a primeira SPE geriu mais do que o dobro do volume de dívida da segunda, mas tramitou o número mais inexpressivo de PEF instaurados (uma média de 393/Gestor), ao contrário do número de PEF, significativo, da segunda (uma média de 7.945 PEF/Gestor).

Nos demais serviços, sem especializações por tipos de dívida e/ou de devedor, assiste-se a idêntico desfasamento entre meios disponíveis e volume de trabalho – quer este volume se meça em valores de dívida ou em número de PEF (nestes casos são mais próximas as percentagens respetivas, por SPE).

<sup>6</sup> A SPE 100, criada para só tramitar em suportes eletrónicos – “Sem Papel” (talvez daqui derive a sua designação) –, acaba por ser das que mais trabalha com suportes físicos, pelo tipo de devedores que lhe estão afetos.

A título de exemplo:

- Os mesmos 4,7% de recursos (6 Gestores) tramitaram na SPE da Guarda 1,1% da dívida e 1,8% dos PEF (1.495/Gestor), ao passo que na SPE de Santarém lidaram com 4,1% da dívida e 5,4% dos PEF (4.451/Gestor);
- Ambas munidas com 8,7% (11 gestores) dos recursos totais, as SPE de Coimbra e de Porto I tiveram a seu cargo uma média de PEF correspondente a 4,1% (1.847/Gestor) e a 7,5% (3.388/Gestor), respetivamente;
- Com 7 gestores, à SPE Porto II coube volume de PEF (7,4%) praticamente igual ao do afeto à SPE Porto I (11 Gestores), o que se traduziu num rácio de 5.274 PEF/Gestor, enquanto Braga recebeu apenas mais 0,4% de PEF (7,8%), dispondo de 10,2% dos recursos (13 Gestores), no que assim se cifrou em 2.980 PEF/Gestor.

Note-se que estas últimas considerações reportam-se à constatação de que a medida dos meios disponíveis em cada SPE não parece ser determinante para definir o volume de trabalho que lhes é afeto (seja em grandezas de dívida ou de PEF), questão diferente da inicial, a manter presente, de que serão manifestamente insuficientes os recursos nacionais (127 Gestores), face aos fluxos anuais totais de PEF (cerca de 500.000, em média). Ou, de que não deixariam de ser incomportáveis os rácios que teoricamente resultariam de uma distribuição igualitária de tal fluxo entre as SPE (quase 4000/Gestor).

Repare-se também que, nesta análise, já são tomados em conta os automatismos decorrentes do sistema informático, sabendo-se, pela experiência instrutória deste órgão do Estado, que da dimensão das diligências manuais subsistentes decorrem muitas das morosidades e omissões que motivam queixas e que, em último termo, suscitaram a presente inspeção.

De igual modo, não foi desconsiderada a prática de “*exportação/importação*” entre SPE de terminações de *Números de Identificação Fiscal (NIF)* – i.e., certas SPE foram incumbidas de tramitar PEF de outra/s SPE, as “*SPE de origem*”, determinados em função da terminação (último número) do NIF do executado [PS e/ou *Pessoas Coletivas (PC)*]<sup>7</sup>.

Presumivelmente, esta prática terá sido adotada como método para introduzir algum equilíbrio na distribuição, entre SPE, da carga processual nacional<sup>E</sup>. Contudo, face às disparidades atrás descritas, serão muito relativos os seus efeitos – ou mesmo prejudiciais, quando desajustados (parecendo ser o caso da SPE de Viseu, que recebe PEF de Lisboa e do Porto, apresentando o maior rácio de PEF por cada gestor (uma média, nos 2 últimos anos, de 12.491/Gestor).

Acresce que, no âmbito das visitas de inspeção, foram apontados alguns problemas a esta metodologia, designadamente o facto de dificultar a segurança e o rigor desejáveis à reconstituição dos trâmites dos PEF em causa (dependente de elementos a solicitar à SPE de origem), ou a circunstância de o sistema informático de gestão dos PEF não contemplar soluções adequadas à prática em causa<sup>F</sup>. Ora a SPE “*importadora*” não acede, nessa aplicação, a dados relevantes de PEF com origem alheia, ora a documentação emitida pelo sistema não integra os contactos da SPE “*importadora*” (só os da SPE de

---

<sup>7</sup> Por exemplo:

- A SPE de Leiria recebe da SPE Porto I os PEF de executados cujo NIF termina em 1;
- A SPE de Santarém importa a terminação 2 da SPE de Setúbal;
- A SPE de Vila Real recebe terminações da SPE Porto I (2, PS e PC) e da SPE 100 (8, PS);
- A SPE de Viseu importa terminações da SPE Lisboa II (9, PC) e da SPE Porto II (2, PS e PC).

origem), gerando perda de informação e/ou uma sua receção tardia – tornando inúteis, por desatualizadas, comunicações dos executados ou prejudicando prazos legais associados aos meios de defesa exercidos<sup>6</sup>.

Para além da dimensão quantitativa, também a vertente qualitativa dos recursos disponíveis tem grande impacto no trabalho das SPE, circunstância acusada pelas próprias e desde logo indiciada por muitos dos conteúdos da sua autoria, analisados na instrução das queixas que dão entrada neste órgão do Estado.

De facto, a maioria das SPE (incluídas as não visitadas) sinalizou a carência de funcionários licenciados em Direito, reconhecendo que são indispensáveis para a análise de determinadas matérias. No universo dos serviços visitados, apurou-se informação variada sobre esta temática, destacando-se a seguinte:

- A SPE Lisboa I (especializada em dívidas tituladas por PC) não integra jurista algum, nem logrou suprir esta falta através do procedimento<sup>8</sup> de mobilidade interna de finais de 2018 (por desistência do candidato), motivo pelo qual, desde março de 2019 (altura em que perdeu o “*outsourcing jurídico*”, partilhado com as SPE Lisboa II e 100), cessou a análise de quaisquer prescrições, exercícios de audição prévia (à reversão da dívida) e oposições à execução (todas acriticamente remetidas para tribunal, salvo nos casos que “*manifestamente*” justifiquem a revogação do ato);
- A SPE Lisboa II (também afeta a dívidas de PC), munida de 3 juristas (1 em serviço e os demais em formação), não dispõe de qualquer mandatário, agora contando com o apoio do Gabinete Jurídico do IGFSS, mas apenas para “*os mínimos*” (representação em juízo para contestação de oposições), cabendo-lhe efetuar toda a análise jurídica (desde que perdeu o “*outsourcing jurídico*”), sem que obtivesse resultados no procedimento de mobilidade de finais de 2018 (por desistência do candidato);
- A SPE Porto I, dispendo de 1 mandatário (e 2 solicitadores), vê-se na contingência de este recurso ser partilhado com outras 2 SPE (Porto II e Viana do Castelo, cujos Coordenadores são os respetivos mandatários exclusivos, tarefa que cumulam com as funções de coordenação destes serviços), situação não alterada com o último procedimento de mobilidade, lançado em finais de 2018, findo sem sucesso (por desistência do candidato).

Ainda em ambiente de visitas (em geral), a mensagem aí veiculada foi a de que dificilmente se consegue evitar a desistência dos candidatos, num procedimento de mobilidade interna – única modalidade considerada, pelos constrangimentos legais e orçamentais associados a contratações externas –, assim que percecionam o volume de trabalho em causa, no quadro de pessoal atualmente vigente.

Também foi estabelecido um paralelismo com a AT, cuja representação em juízo pelo Ministério Público a desonera do recrutamento de mandatários, ao contrário do que sucede com as SPE.

Os dados do questionário não contrariam o descrito, sendo expressivo o facto de, nos elementos integrados nos últimos 2 anos, num total de 85 (a nível nacional), só 4 serem licenciados em Direito – sem prejuízo de prosseguirem as tentativas, pelo menos em Lisboa (SPE Lisboa I, II e 100), através de novo procedimento<sup>9</sup> de mobilidade interna (2 vagas para mandatário)<sup>H</sup>.

No mais, o questionário revela que, a nível nacional, as SPE dispõem de 43 juristas (incluídos mandatários)<sup>I</sup>, nos quais se incluem os 8 Coordenadores licenciados em Direito – 3 deles também mandatários exclusivos da sua SPE –, pelo que, com disponibilidade temporal adequada (i.e., sem cumulação de funções) e com experiência suficiente (estarão em formação os integrados em 2019), serão cerca de 31 os juristas em serviço pleno, o que teoricamente corresponderia a quase 1,5 juristas por cada SPE.

---

<sup>8</sup> BEP OE 2018/0131.

<sup>9</sup> BEP OE 2019/0941.

Reitere-se que, na prática, situações há em que o mesmo jurista representa 0,5 ou mesmo 0,3 em cada SPE, fruto do facto de ser partilhado por 2 SPE ou, mesmo, 3 SPE – é o caso dos mandatários, 8 nestas condições, destacando-se o exemplo já referido, do que, na SPE Porto I, se multiplica por 3 SPE.

Replicam-se aqui as considerações feitas quanto aos recursos humanos, em geral. Sendo já de si em número escasso – uma autêntica raridade, que não se compadece com a multiplicidade de atos que em execução fiscal requerem análises jurídicas –, os juristas disponíveis marcam presença nas SPE com desfazamentos que não se poderão explicar mediante hipotéticos critérios de volumes de dívida e/ou de PEF instaurados em cada SPE (o mesmo raciocínio, atrás delineado, ser-lhes-á aplicável).

Por último e ainda a propósito de qualificações, foi feito um levantamento da frequência e do conteúdo das mais recentes ações de formação realizadas em cada uma das (22) SPE, parecendo mais apreensível uma representação gráfica da evolução registada:

SPE	2017		2018					2019						
	jun-jul	set	mai		jun	set	jan	mar	abr		abr-mai			
	Atendimento Presencial	CPA 2015	Insolvência	SEF	Contact Center	PEF	Trabalhadores Independentes	DQC	Revitalização	Fl. Cálculo	Plano Prest. No SEF	Reversão	Venda	MiPE (nova aplicação Penhoras)
Aveiro								3				8	1	1
Beja						3			1		1		1	3
Braga	1					1		2	1			5	5	1
Bragança								1				3		2
Castelo Branco								2			1	2		3
Coimbra						2		1			1	2	3	3
Évora									1		1		2	3
Faro	2							2				1	4	1
Guarda						1					1	2	1	2
Leiria			1	2				2	2		1	2		2
Lisboa I								4			1	6	2	3
Lisboa II	2				1			5		1		2	2	1
Lisboa III				1				2			1		1	3
100 (Lx)								5		1		1	2	2
Portalegre			1						1			2	1	2
Porto I						1	2		1		1	3	1	3
Porto II						1					1	8	2	3
Santarém								2	1			3	3	2
Setúbal	2			1				3				1	7	2
Viana do Castelo						1						2	1	1
Vila Real	1	1										2	1	2
Viseu				1				2			1	2	2	2
<b>PARTICIPANTES</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>36</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>57</b>	<b>42</b>	<b>47</b>
	<b>9 Participantes</b>		<b>20 Participantes</b>					<b>203 Participantes</b>						

Quanto à frequência, em 2017 o número de formandos totalizou 9, em 2018 ultrapassou o dobro (20) e, em 2019, assistiu-se a um extraordinário incremento, traduzido em 203 participantes em ações de formação, incluídas SPE cujos elementos se mantiveram sem as frequentar nos 2 anos anteriores<sup>J</sup>.

A recente integração de funcionários, desde finais de 2018 (vd. ação “PEF”, de setembro), bem justificará esta melhoria – sendo recorrente a preocupação manifestada pelas SPE (nas visitas e via questionário) quanto à inexperiência destes colaboradores<sup>K</sup> –, mas também se percebe, pelos conteúdos das ações de 2019, o impacto naturalmente produzido, nesta matéria, pela nova aplicação informática de penhoras (MIPE), bem como pelos inovadores objetivos de vendas (até ora inauditos, como adiante esclarecido).

As ações de formação, residuais ou de todo inexistentes (em 7 SPE), antes de 2019<sup>L</sup>, podendo introduzir melhorias na qualidade técnica do trabalho desenvolvido, não suprirão nem constituirão alternativa adequada para suprir a carência, manifesta, de juristas, essenciais para a análise das matérias em causa.

### 3. SISTEMA INFORMÁTICO

Neste ponto, interessará descrever as ferramentas informáticas de que as SPE dispõem, em termos de equipamentos (*hardware*) e de aplicações (*software*), bem como os constrangimentos que originam no trabalho desenvolvido por estes Serviços, tendo presente o papel desempenhado, nesta matéria, por outros Institutos – *Instituto de Informática, IP (II, IP)* e ISS.

Relativamente às aplicações disponíveis, a descrição dos seus contornos procurará ater-se a questões transversais (sobre a acessibilidade e o tipo de informação disponível), sem prejuízo do reporte de limitações concretas (problemas de conceção) – também em local próprio, enquadradas pela análise de fases e/ou atos processuais onde suscitam constrangimentos, para uma perceção prática do seu impacto.

**Software – dispersão, informação (falível, inacessível ou indisponível) e SEF (desempenho e falhas de conceção)**

São várias as aplicações por que se dispersa a informação utilizada pelas SPE, encontrando-se em diferentes plataformas, geridas por entidades distintas.

#### Dispersão

Uma plataforma, designada de *Sistema de Informação da Segurança Social (SISS)*, integra vários subsistemas, destacando-se os seguidamente enunciados:



- Gerido pelo IGFSS (/respetivas SPE), o *Sistema de Execuções Fiscais (SEF)*, com os dados e os trâmites de cobrança das dívidas participadas pelo ISS (respetivos CD) – dívidas contributivas [contribuições e quotizações das empresas, a par de contribuições de *Trabalhadores Independentes (TI)*] e dívidas por pagamento indevido de prestações sociais (subsídios, pensões, etc.);
- Geridos pelo ISS (/respetivos CD),
  - Um sistema com informação sobre os fluxos de contribuições e de quotizações (**SICC**), integrando a “*Conta Corrente*” dos contribuintes<sup>M</sup>, na sua relação com o ISS;
  - Um sistema de identificação e qualificação (**IDQ**) dos contribuintes, onde se verifica a atividade do executado (como TI ou trabalhador por conta de outrem), se e quando exerceu funções de gerência como *Membro de Órgão Estatutário (MOE)*, entre outros;
- Um sistema para consulta de dados fiscais (**CDF**)<sup>N</sup>, em interconexão com algumas bases de dados da AT – as de IMI (bens imóveis dos executados) e de IRS (rendimentos de TI).

Outra plataforma consiste na *Intranet*, gerida pelo IGFSS (em articulação com o II, IP), onde são partilhadas listagens com “*informação de gestão*” – sobre os PEF (ativos e extintos) –, orientações centrais e minutas, entre outros elementos.



Noutra plataforma, apelidada de *Sistema de Apoio à Gestão (SAG)*, as aplicações tratam de temáticas tão díspares<sup>O</sup> como:



- “Penhoras” – ordens, transferências de valores cativos, cancelamentos e restituições;
- “Reclamações”, em Livro;
- “Documentos” – citações centrais e respetivos avisos de receção (A/R), em suporte digitalizado;
- “Mails” – registo de comunicações eletrónicas dos contribuintes, referentes a planos prestacionais;
- “Devedores Estratégicos”.

Servindo o **Outlook** como repositório dos *emails* trocados com os contribuintes através da caixa da SPE ([spet.\\_@seg-social.pt](mailto:spet._@seg-social.pt)), já o correio eletrónico central, do *Departamento de Gestão de Dívida (DGD)* do IGFSS ([igfss-divida@seg-social.pt](mailto:igfss-divida@seg-social.pt)), é gerido numa plataforma apelidada de **FINESSE** – carregada em *outsourcing*, com triagem por assuntos (cada entrada de *email* gera uma ordem de serviço em matéria de planos prestacionais, de garantias ou de cancelamentos de penhoras), depois distribuídos pelas SPE.

Por último, dependendo da SPE que esteja em causa, as entradas postais poderão estar registadas e digitalizadas noutra plataforma, o **SMARTDOCS**.

A pluralidade destas fontes de informação também se verifica ao nível da respetiva gestão – por exemplo: para a anulação de dívida que se mostre indevida (em SICC) ou para a correção/atualização de períodos de gerência (em IDQ) de um contribuinte visado para reversão de dívida, a SPE depende do ISS (/CD)<sup>P</sup>; para consulta de uma citação central (e respetivo A/R) que não conste digitalizada em SAG, a SPE depende do IGFSS (na posse dos suportes físicos em causa).

Os próprios trâmites dos PEF são adotados por gestores distintos, ainda que no âmbito do mesmo organismo. Tanto podem resultar de iniciativa local (das SPE, ou de “ações distritais”), como podem ser concretizados a nível central, através das chamadas “ações nacionais” (de citação, de penhora, de reversão, entre outras).

Não raro, em ambiente de visita inspetiva, o sistema informático vigente foi descrito como uma “*manta de retalhos*”<sup>Q</sup>, pela dispersão<sup>R</sup> da informação e dos próprios atos de gestão por uma multiplicidade de fontes e entidades<sup>S</sup>, acrescendo as dificuldades inerentes ao mecanismo de importação/exportação de terminações de NIF, entre SPE (atrás aludido), carenciado de respostas adequadas em matéria de aplicações informáticas, tornando as SPE “importadoras” dependentes de informação na posse das SPE de origem ou dos Serviços centrais.

### **Informação (falível, inacessível ou indisponível)**

#### *Falível*

Quanto à falibilidade da informação disponível, para além da parca qualidade da dívida (em conta corrente<sup>10</sup>) participada para execução – assacável ao ISS e adiante analisada –, destaca-se o problema, apontado por 45% das SPE visitadas, da falta de atualização da IDQ, por parte do ISS. Segundo o descrito, os dados de MOE não são completos ou fidedignos, porquanto as renúncias à gerência não são registadas oportunamente, pelo que “*muitas das revogações de reversões resultam deste facto*”<sup>T</sup>.

<sup>10</sup> A expressão “conta corrente” constante do presente texto é sempre sinónimo de “conta corrente contributiva”.

### *Inacessível*

No SEF, a informação de gestão relativa aos PEF só é passível de ser acedida por parte das SPE de origem. Isto significa que as SPE “importadoras” (de terminações de NIF de outras SPE), incumbidas de tramitar processos alheios, são precisamente as que se veem impossibilitadas de aceder, na ferramenta principal de gestão dos PEF, a informação essencial para esse efeito.

Se, para a reconstituição dos trâmites processuais, já dependem da remessa de elementos por parte das SPE de origem, também em termos informáticos têm que se socorrer de fonte alternativa de informação (a *Intranet*, gerida pelo IGFSS).

No SISS, apenas algumas das suas aplicações são acedidas pelas SPE (destacando-se o SEF, o SICC e o CDF) e, mesmo nessas, os perfis de acesso dos funcionários dependem ora da antiguidade, ora de oportunidade (entrada no Serviço aquando de autorização determinada), ora de fatores não compreendidos cabalmente pelos seus utilizadores, coordenadores incluídos.

Não se trata aqui de critérios de acesso em função de competências reservadas à coordenação – como o registo de prescrição de dívida (para controlo de riscos), a correção de *Documentos Únicos de Cobrança (DUC)*, a transferência de créditos (do executado, para conta corrente) ou a anulação de juros [de *Quantia Exequenda (QE)* anulada pelo ISS na pendência de PEF].

A inconsistência nos perfis de acesso, de SPE para SPE – numas o acesso é cingido ao/à Coordenador/a, noutras é alargado à maioria dos colaboradores (exceto os mais recentes), noutras é vedado só a alguns funcionários (independentemente da sua antiguidade) – verifica-se relativamente às seguintes aplicações:

- CDF (com dados fiscais relativos aos rendimentos e património dos contribuintes), havendo coordenadores que lamentam a falta de acesso por parte de “*assistentes técnicos*” que fazem planos prestacionais (pela necessidade de aferir da prestação/isenção de garantia);
- IDQ (com informação sobre períodos de gerência de MOE, entre outra), necessária para reversões;
- GR (*Gestão de Remunerações*), com históricos mensais e anuais de Declarações de Remunerações (referência de cálculo das contribuições e das quotizações).

### *Indisponível*

Várias foram as SPE que manifestaram a necessidade de “*um SEF com mais informação*”, também para que não dependam tanto da sede, do ISS ou de entidades terceiras.

Quanto a informação própria do circuito da SS, um dos maiores constrangimentos sentidos pelas SPE consiste no facto de, cobrando coercivamente dívidas referentes a prestações sociais (subsídios e pensões indevidamente pagas aos cidadãos, objeto de *Notas de Reposição*), não disporem de quaisquer dados nesta matéria, para além das certidões de dívida emitidas pelo ISS.

Nestes casos, as SPE ficam na total dependência dos CD – da sua proatividade ou, mesmo, da sua disponibilidade para prestar resposta a pedidos de informação (que, nesta matéria, atingem os tempos de espera mais críticos).

No próprio SICC, gerido pelo ISS, não é disponibilizada informação alguma quanto à evolução destas dívidas na esfera da entidade credora. Nomeadamente, quanto a eventuais anulações deste tipo de dívida (na pendência de PEF), ou quanto a factos que o justificassem, como operações de compensação promovidas pelo ISS – através de deduções a prestações sociais em curso (por exemplo, subsídios de desemprego),

sendo o caso paradigmático das que incidem sobre pensões, que só no seu termo, atingido o total de dívida identificado (décadas volvidas, em muitos casos), é que são reportadas pelo *Centro Nacional de Pensões (CNP)*, altura em que o ISS procede às anulações.

Diferentemente, caso o CD falhe em comunicar anulações de QE correspondente a contribuições – por lapso ou por não adotar tal prática (o que faz parte da experiência de muitas das SPE visitadas) –, tomando delas conhecimento só através do executado (no limite, não desejável), pode a SPE consultar o SEF, onde são refletidas as anulações efetuadas na conta corrente do contribuinte (também disponível para consulta/confronto).

Em matéria de prestações sociais, inexistindo contas correntes (porquanto não se trata de uma relação contributiva), também ficam comprometidas as restituições associadas à cobrança indevida ou excessiva deste tipo de dívidas, conforme adiante melhor descrito (em local próprio).

Esta indisponibilidade de informação resulta de uma sua não contemplação, absoluta, nos sistemas – diferenciável de falhas de conceção em aplicações que tenham sido criadas para dar resposta a uma necessidade, assim contemplada, ainda que de forma relativamente inoperante (como os casos abaixo descritos, relativos ao SEF).

Quanto a informação radicada em entidades terceiras, quase 1/3 da totalidade das SPE sinalizou a falta de interconexão com bases de dados da AT e do *Instituto dos Registos e do Notariado (IRN)*, tendo em vista, designadamente, dados:

- Do *e-Fatura* (da AT), para penhoras de créditos (junto da clientela dos executados);
- Das *Conservatórias de Registo Comercial*, para aferição de períodos de gerência de MOE;
- Das *Conservatórias de Registo Predial*, para conhecimento dos números de descrição dos imóveis (os dados de IMI só identificam o número matricial);
- Das *Conservatórias de Registo Automóvel*, para consulta deste tipo de património.

A este propósito, refira-se que foram aprovadas disposições legais (vigentes em 2019) que poderão contribuir para uma eventual concretização do alargamento da informação disponível, a saber:

- Norma orçamental<sup>11</sup> que prevê que o IGFSS possa obter informações referentes à identificação do executado e dos seus bens penhoráveis, através da consulta direta às bases de dados da AT, da SS, dos registos predial, comercial, automóvel e civil, bem como de outros registos ou arquivos semelhantes;
- Normativos<sup>12</sup> que cometeram ao IGFSS a atribuição de fiscalizar o cumprimento das obrigações dos devedores com dívida à SS em execução fiscal (para recolha da prova necessária à instrução dos respetivos processos), dotando de poderes inspetivos os trabalhadores nessas funções.

Neste último caso, os poderes de inspeção atribuídos ao IGFSS também viabilizariam, para efeitos de penhoras de créditos, a obtenção da conta de clientes dos executados. Contudo, dificilmente se vislumbra uma exequibilidade desta nova atribuição, fiscalizadora, por parte do IGFSS, no contexto atual de recursos humanos disponíveis nas SPE (se lhes fosse cometida tal função, por tramitarem os PEF que a legitimam).

---

<sup>11</sup> Artigo 134.º (*Consulta direta em processo executivo*) do Orçamento do Estado para 2019 ([Lei n.º 71/2018, de 31-12](#)).

<sup>12</sup> Artigos 3.º/3 f) (*Missão e atribuições*) e 15.º-A (*Poderes de autoridade*) do DL n.º 84/2012, de 30-03 (que aprovou a orgânica do IGFSS), na versão introduzida pelo [DL n.º 56/2019, de 26-04](#).

Por outro lado, também a possibilidade prevista no Orçamento do Estado (para 2019) terá que ser operacionalizada, através de medidas de concretização que a efetivem, i.e., a obtenção de informação mediante consulta direta das bases de dados da AT e do IRN – sabendo-se que o assunto foi comunicado ao II,IP, para desenvolvimentos aplicativos de implementação (de acordo com Orientação do IGFSS)<sup>13</sup>.

Ainda sobre informação indisponível, cumprirá dar nota de uma dificuldade transversalmente exteriorizada pelas SPE visitadas, numa delas assim formulada: “a falta de comunicação integral de dados entre os diferentes Institutos (IGFSS e ISS), pois se toda a informação estivesse disponível, em tempo real (suspensões, pagamentos, anulações, etc., não refletidos no sistema), evitava-se a maior parte dos problemas, sobretudo em matéria de restituições, PAD e Notas de Reposição”.

Os exemplos enumerados parecem mais relacionados com a inexistência, absoluta (em sistema), de certo tipo de informação – em matéria de prestações sociais, conforme atrás referido. Mas, a mesma citação também abrange e descreve, com assertividade, o problema do desfasamento temporal entre a prática dos atos e um seu reflexo em sistema, reiteradamente assinalado nas visitas inspetivas.

Não se tratando de informação absolutamente subtraída às SPE, não deixará de produzir resultados comparáveis, porquanto um desfasamento dilatado e persistente, como o reportado, conduzirá à prática ou à omissão, indevidas, de atos, bem como à adoção de diligências de correção, prejudicando os direitos dos executados e a eficiência dos Serviços.

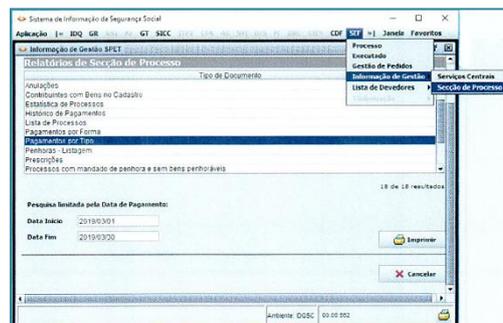
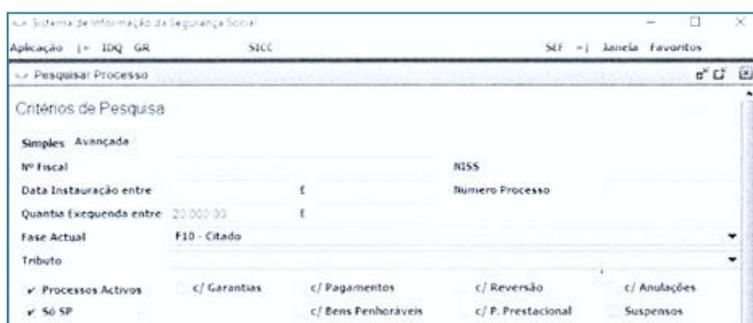
## SEF (desempenho e falhas de conceção)

### Desempenho

No âmbito das visitas inspetivas, solicitou-se às SPE uma avaliação do SEF – num espetro gradativo entre *nulo, mau, razoável, bom, muito bom e excelente* –, em termos de *legibilidade, utilidade e adequação* (também de *velocidade*, analisada no ponto seguinte, relativo ao *hardware*).

Os maiores consensos verificaram-se numa avaliação de *razoável* (64% das SPE), quanto à *adequação* desta aplicação, e de *bom* (55%), quanto à respetiva *legibilidade*. Entre razoável e bom (cada qual com 36%) dividiram-se as SPE, na valoração da *utilidade* do SEF – num aparente conflito, relativamente à principal ferramenta de tramitação dos PEF, entre a sua indispensabilidade e a sua margem para melhorias.

O SEF permite efetuar levantamentos direcionados, ora de *Processos* – através de filtros de pesquisa (simples e avançada) por data de instauração, QE, fase e tipo de tributo, passíveis de outros cruzamentos (*processos ativos, c/ p. prestacional, etc.*) –, ora de *Relatórios de Secção de Processos* (só acedidos pela SPE de origem), por atos tipificados (*pagamentos, penhoras, prescrições, etc.*).



<sup>13</sup> Orientação Técnica 01/VCD/2019, de 02-01, com o assunto “Lei do Orçamento de Estado para 2019 – Alterações introduzidas no âmbito das competências do DGD”.

Contudo, os resultados das pesquisas são gerados em PDF, de formato não editável, motivo pelo qual a maioria das SPE visitadas não utiliza o SEF para efetuar os levantamentos necessários à gestão dos PEF. Só 27% das SPE é que o faz, mas apenas parcialmente – para identificar devedores de quotizações e de maior risco, universos para ações distritais ou o valor cobrado pela SPE em determinado período – e sempre mediante cruzamento com a informação central que é partilhada na *Intranet*.

Todas as SPE socorrem-se, quase exclusivamente, das listagens que figuram na *Intranet*, em formato de EXCEL, cabendo ao *Núcleo de Informação e Monitorização* (NIM, integrado no DGD) fazer a ponte com o II, IP, remetendo *emails* sobre a disponibilidade das listagens elaboradas/atualizadas pelo II, IP.

De acordo com o apurado, a listagem que reúne mais campos de informação é a de “*PEF ativos*” – inclui todos os PEF e apensos, identificando fases, CAE, créditos, *emails*, valores, penhoras, tipo de contribuinte, suspensões, situação de garantia, etc. Ainda assim, também foi apontada como integrando dados “*em bruto*”, que “a *SPE não tem tempo para analisar*”, e como sendo “*muito incompleta numa ótica funcional*”.

Também suscitam interesse as listagens relativas ora a valores entrados em SAG (transferidos para conta do IGFSS por força de penhora) – a de “*Transferências SAG, sem dívida*”, de remanescentes de penhora (para aplicação noutras dívidas) –, ora, no final de cada ano<sup>14</sup>, a de “*Transferências por validar*” (valores pagos ou penhorados, já na esfera do IGFSS, que aguardam a sua imputação no PEF).

Todavia, também se constatou que as listagens associadas às reversões não serão operacionais, a saber: as de “*Reversões por citar*” e de “*Revertidos sem dívida de QE*” (“*não funcionam*”, “*saem a branco*”), bem como a de “*PEF em reversão*” (“*só têm alguns NIF*”).

Por outro lado, no rol consultado, não se detetou listagem alguma cuja designação revelasse um acompanhamento dos planos prestacionais deferidos no âmbito do *Programa Especial de Redução do Endividamento ao Estado* (PERES)<sup>15</sup>, matéria que ainda suscita queixas a este órgão do Estado. Na mesma linha, também nenhuma indiciava qualquer levantamento, junto do ISS ou do CNP, das anulações de QE (por exemplo, anulações semanais, por CD) – decorrentes de atos de decisão (pela inexistência da dívida) ou de compensação (deduções a subsídios/pensões).

Outro aspeto aferido, quanto ao funcionamento do SEF, consistiu em saber se estaria parametrizado para emitir alertas, relativamente a eventos selecionados pela sua relevância (designadamente, em matéria de prazos legais). De entre as visitadas, só 1 SPE afirmou que o SEF tem um ecrã de alertas, por PEF, na *Visão do Executado*, mas também afirmou que não o utiliza, porque a consulta, NIF a NIF, não é prática/eficiente.

Executado						
NISS		20004437889		Número Fiscal		502081260
Firma/Denominação						
ATLANPORT SOC EXP PORTUARIA SA						
Processos	Conta Corrente	Duc's	Créditos	Bens Penhoráveis		
Contenciosos	Suspensões	Garantias	Morada Executado	Alertas	Notas	
Alerta						
Processo nº 1501200601239430 sem mandato de penhora emitido (após 30 dias da confirmação de citação).						
Processo nº 1501200601239457 sem mandato de penhora emitido (após 30 dias da confirmação de citação).						
Processo nº 1501200900242705 com má cobrança registada.						
Processo nº 1501200900242713 com má cobrança registada.						
Processo nº 1501200900242721 com má cobrança registada.						
Processo nº 1501201300519243 com má cobrança registada.						
Processo nº 1501201900031429 sem mandato de penhora emitido (após 30 dias da confirmação de citação).						
Processo nº 1501201900031437 sem mandato de penhora emitido (após 30 dias da confirmação de citação).						
Processo nº 1501201900031445 sem mandato de penhora emitido (após 30 dias da confirmação de citação).						

<sup>14</sup> Só contam, para a estatística de cobrança das SPE, os pagamentos (coercivos ou voluntários) que forem validados até 31 de dezembro de cada ano.

<sup>15</sup> Aprovado pelo [DL n.º 67/2016, de 03-11](#).

As demais SPE visitadas (91%) asseveraram que o SEF não inclui alertas automáticos, nem os permite agendar – fosse por desconhecimento, fosse pela impraticabilidade do mecanismo existente.

O suprimento desta função passa por controlos manuais – por exemplo, levantamentos quinzenais dos pedidos de planos prestacionais registados, mas ainda não elaborados.

### Falhas de conceção

Entre as falhas de conceção assinaladas pelas SPE visitadas, as de cariz mais abrangente (claros ecos da dispersão atrás descrita) prendem-se com o facto de:

- O SEF não permitir uma consulta e gestão «*integral/integrada/contínua dos PEF, que também fosse “users friendly”*» – por não integrar toda a documentação do PEF, logo a começar pela citação e pelo respetivo A/R (na falta de uma sua digitalização e colocação no SAG, figurando no SEF “*citação confirmada*”, não é possível verificá-lo documentalmente)<sup>U V</sup>;
- O SEF não comunicar com o SAG, designadamente em matéria de penhoras (“*a SPE não devia perder tempo com cancelamentos que deveriam ser automáticos, por óbvios, como aquando de PEF extintos*”)<sup>W</sup> – foi dado conhecimento de que estavam em curso diligências de criação de um novo modelo de penhoras (foram reunidos contributos junto dos Coordenadores das SPE), mas não foi identificada uma perspetiva temporal para a sua finalização e operacionalização<sup>X</sup>.

Quanto a falhas concecionais mais específicas, atinentes à desconsideração aplicacional de determinados atos, o módulo que se destacou foi o da *reversão*, porquanto nele:

- O SEF não possibilita a suspensão de PEF relativamente a revertidos e insolventes – não se consegue suspender PEF por insolvência pessoal do revertido, uma vez que o separador das suspensões só opera insolvências de devedor originário (estando tipificado, é incompleto, só se podendo editar a data da insolvência, mas não o NIF do revertido) – SPE há que inativam a reversão, enquanto outras ativam uma tipificação suspensiva (“*Contencioso*”), sempre implicando uma “*adulteração em SEF*”;
- O SEF não permite introduzir alterações em PEF com reversão, nomeadamente a desapensação de PEF, necessária para viabilizar ao responsável subsidiário um pedido de plano prestacional só para alguns dos PEF apensados – previamente ao plano, a reversão tem que ser inativada (para se desapensar PEF) e, depois, refeita (com a reinserção de todos os antecedentes), “*falseando-se uma realidade em SEF*”.

NºOrdem	NºCartão	Período Tributação	Referência	QE em Dívida	Juros em Dívida	Estado
---------	----------	--------------------	------------	--------------	-----------------	--------

Os métodos de superação adotados pelas SPE – para contornar a ausência de ferramentas adequadas – têm a agravante de implicarem a elaboração de um despacho por cada adulteração efetuada em SEF (acrescendo as distorções estatísticas, nos casos de ativações simuladas de “*Contencioso*”).

## Hardware – lentidão e falências

Ainda sobre problemas de natureza informática, reportados em ambiente de visita ou no questionário de âmbito nacional, mais de 1/4 das SPE sinalizou constrangimentos relacionados com a capacidade do *hardware* disponível (computadores e servidores), mormente a lentidão dos sistemas e as suas interrupções frequentes.

O parque informático das SPE será constituído por equipamentos em número suficiente, na perspectiva das SPE visitadas, porquanto são em medida idêntica à dos recursos humanos disponíveis, permitindo um rácio de 1 computador/Gestor. Contudo, a respetiva potência ficará aquém da necessária – foi apontada como imperativa a substituição da totalidade dos computadores em serviço.

De entre as SPE visitadas, só 2 terão beneficiado de uma renovação integral dos seus equipamentos – as SPE de Coimbra e de Viseu, que registaram melhorias muito significativas desde então (2017/1018), no que não dependa dos servidores (que subtraem utilidade à capacidade acrescida dos novos recursos).

A este propósito, algumas SPE associaram os problemas de rede (“*cada vez mais frequentes*”) aos servidores de que se socorrem, ora partilhados com o CD em cujas instalações as SPE laboram – recorde-se o caso agravado da SPE Porto I, que estabelece ligação com o CD através de uma antena de rádio –, ora aparentemente autónomos, mas associados a complicações acrescidas, desde que foram mudados para Viseu.

Os servidores não terão capacidade adequada para comportar o volume de informação que os sistemas encerram, imprimindo lentidão excessiva às interações pretendidas (“*até para a simples abertura de um PDF*”).

Pelo mesmo motivo, ficarão inviabilizadas consultas simultâneas da mesma aplicação (por mais do que um utilizador) – em boa parte das visitas, aquando de pedidos de consulta, observou-se a necessidade de se requerer ao utilizador momentâneo que saísse da aplicação, a qual, depois de consultada, era de imediato encerrada, de forma a possibilitar uma consulta por outrem.

Ademais, também se verificaram dificuldades na abertura simultânea de várias aplicações (pelo mesmo utilizador). Difícilmente este estado de coisas será compatível com um sistema informático caracterizado pela dispersão da sua informação por uma multiplicidade de aplicações, como é o caso. Conforme atrás descrito, para gerir os PEF, as SPE são obrigadas a consultar dados dispersos por vários sistemas.

Já quanto ao SEF, em particular, a avaliação da respetiva velocidade, solicitada às SPE visitadas, traduziu-se no juízo mais consensual deste exercício: 73% das SPE considerou-a “*razoável*”.

No que extravase as vicissitudes associadas aos servidores, a parca velocidade do SEF (também) resultará do facto de “*estar dentro do SISS, um monstro de dados, pesado, tornando tudo lento e obsoleto*”.

Estabelecidos paralelismos com o portal da *Segurança Social Direta (SSDireta)* – a *contrario* (pelo bom funcionamento desta, por confronto com o SEF) –, uma das soluções equacionadas defendia a “*webização de todo o SEF, para ser mais rápido*”.

Por último, no que diz respeito a quebras de sistemas que perturbem o trabalho das SPE – interrupções transitórias, mas frequentes, ou falências mais duradoras –, o calendário das visitas inspetivas (realizadas de fevereiro a abril de 2019) coincidiu com o período em que o SAG colapsou, a nível nacional (não era passível de ser acedido), assim permanecendo, nas SPE visitadas, durante 2 a 3 semanas.

Enquanto o SAG esteve em baixo, não eram feitos cancelamentos<sup>16</sup> de penhoras – só manualmente, “*mas sem dar resposta a tudo*” –, nem eram pedidas transferências de valores cativos ou imputados valores penhorados (insuscetíveis de consulta). Também não podiam ser despachados pedidos de análise de prescrição – na impossibilidade de consulta dos suportes digitalizados de documentação relevante para esse efeito (citações e respetivos A/R).

No mais, as SPE reportaram que as quebras se agudizaram em 2019, em frequência e duração (“*têm sido muito mais frequentes*”, afetando total ou parcialmente os sistemas (“*ou não há sistema, ou só há sistema em parte*”) e abrangendo múltiplas plataformas, como o *Outlook* e o *SISS* (onde se integra o *SEF*) – “*em 07-03-2019, o país inteiro não teve SISS*”.

Indagada a frequência deste tipo de vicissitudes, nas SPE visitadas – separadamente, aos Coordenadores e aos funcionários então adstritos ao atendimento presencial –, foram estes os resultados:

Coordenadores	Atendimento Presencial
1-2/semana	Raras (salvo SAG)
1/mês	1/3-3 semanas
1/mês	Raras
1/mês	Bastantes
1/mês	2/mês
1/mês	2/mês
8/ano	Por vezes
4-5/ano	Lentidão/ semanal
4/ano	2/semana e lentidão (por vezes)
2/ano	Raras (salvo SAG)
Raras (salvo Outlook)	1/mês

Uma vez verificada uma quebra de sistema, os serviços de atendimento ao público recorrem à SSDireta<sup>17</sup> (se estiver em funcionamento), ou limitam a sua prestação a esclarecimentos genéricos, à recolha de dados para remessa de DUC e à receção de formulários (de reclamação ou de requerimento).

## II,IP

Não tendo sido objeto de inspeção, os moldes de funcionamento ou o desempenho do II,IP não são analisados no presente Relatório, limitando-se este trecho a espelhar uma perspetiva que, embora unilateral, foi reiteradamente manifestada pelas SPE (incluídas as não visitadas, via questionário), no âmbito da descrição dos constrangimentos informáticos que experienciam.

Quanto às questões mais óbvias, relacionadas com falhas de conceção de índole mais específica – atrás referidas, com destaque para a impossibilidade de suspensão de PEF em caso de insolvência pessoal dos revertidos –, as SPE afirmaram que há muito que já foram sinalizadas, desde então aguardando-se desenvolvimentos, que não se terão registado<sup>Y</sup>.

Citando-se uma das considerações sobre este tipo de lacunas informáticas – tratando-se de palavras que também indiciam uma aparente passividade por parte do DGD (na intermediação feita, com o II,IP) –, «*apesar de reiterados pedidos de intervenção informática, apresentados, de forma muito específica, aos Serviços Centrais (ao DGD), a resposta é sempre a mesma: “o II,IP tem outras prioridades”*»<sup>Z</sup>.

<sup>16</sup> O SAG acautela, automaticamente, cancelamentos de penhoras de PEF extintos e de PEF com planos prestacionais com a 1ª prestação paga (e com garantia prestada ou com dispensa/isenção de garantia).

<sup>17</sup> Todos os funcionários têm perfil de acesso.

Outra questão prende-se com minutas que são extraídas do SEF, alegadamente desatualizadas (face às que vão sendo partilhadas na Intranet) e, até, juridicamente desconformes. Acresce que tais minutas também não poderão ser corrigidas e/ou complementadas, porquanto não serão editáveis – SPE há que criaram as suas próprias ferramentas, visando uma agilização de procedimentos e uma otimização de conteúdos (por exemplo, despachos de revogação em sintonia com pronúncias de audição prévia).

Mais preocupantes seriam, a confirmar-se, os *timings* de resposta do II,IP a pedidos pontuais de assistência (na veste de *Helpdesk*) – relacionados com a rede, com mensagens de erro impeditivas da realização de certos atos, com incompatibilidades, etc. –, consistentemente apontados como correspondendo a 1 ou 2 anos de espera, pelos quais se multiplicam insistências<sup>AA</sup>.

Uma das interpretações avançadas pelas SPE, a este propósito, selecionada pela sua assertividade, foi expressa da seguinte forma: *“o II,IP trabalha por contrato (em função do caderno de encargos da contratação pública de cada ano), não sai da caixa, não se desvia do objeto contratado – por exemplo, no regime dos incêndios, para suspender os PEF, o II,IP deixou de fazer as rescisões dos acordos”*.

Sumariamente, as palavras das SPE sugerem que o II,IP se pauta por prioridades definidas em função de planos contratuais de atividades:

- Cujas fixações não terá vindo a dar resposta aos concretos pedidos de assistência estrutural – quanto a lacunas aplicacionais, com efeitos lesivos para os executados, salvo expedientes utilizados por algumas SPE (que oneram os seus parcos recursos com diligências adicionais e/ou que deturpam as estatísticas globais de gestão);
- Cujos cumprimentos terá primazia sobre os pedidos de assistência pontual (em *Helpdesk*) que, acabando por ser respondidos, sê-lo-ão com morosidade excessiva, independentemente dos prejuízos que para os executados acarrete uma anomalia informática ordinária.

Desconhecendo-se, pela razão indicada, qual seja a realidade dos factos, já é de conhecimento público a disparidade exponencial dos investimentos feitos nos sistemas da AT, por contraposição com os que suportam a atividade do II,IP – uma SPE aventou que a solução seria, *“sumariamente, que o SEF fosse uma cópia do sistema da AT”*.

Na eventualidade de algum destes reportes encontrar correspondência na situação vigente, afigura-se que uma sua verificação, pela Tutela competente, mereceria toda a atenção – a bem do rigor e da eficiência da cobrança nos Serviços tutelados (num Estado Social) e, outrossim, do respeito pelos direitos e garantias dos executados (num Estado de Direito).

## 4. ATENDIMENTO AO PÚBLICO

O serviço de atendimento ao público é prestado ora presencialmente, ora à distância – por meio de contactos telefónicos (centralizados e, parcialmente, locais) e via correio eletrónico (caixas central e locais).

Neste ponto, é mais detalhada a análise do atendimento presencial, quanto ao seu modo de funcionamento, aos recursos nele empregues (face ao número de solicitações, de SPE para SPE) e aos tipos de desempenho observados (grau de autonomia e de resolução, concreta, de problemas).

Quanto aos esclarecimentos prestados (ou não) aos contribuintes – presencialmente, por funcionários ou através de suportes informativos (afixados/distribuídos nos locais de atendimento), ou via *email* –, a sua

descrição é feita ao longo do Relatório, a propósito de cada uma das questões, de índole mais jurídica, onde este aspeto também foi indagado.

### Atendimento à distância - contactos telefónicos e correio eletrónico

Antes de mais, cumpre sinalizar que é confusa e não é imediata a forma pela qual são disponibilizados, no sítio da SS, os contactos em causa (números de telefone ou endereços de *email*).

The screenshot displays the website interface for 'SEGURANÇA SOCIAL DIRETA'. The top navigation bar includes 'Sou Cidadão', 'Sou Empregador', 'Apoios Sociais e Programas', 'Simulações', 'Documentos e Formulários', and 'A Segurança Social'. The 'A Segurança Social' dropdown menu is expanded, showing options like 'Objetivos e princípios', 'História', 'Organismos', 'As Organizações Internacionais', 'Prémios', 'Estatísticas', 'Orçamento e conta da Segur', 'Lista de devedores na Segur', 'Serviços de atendimento', 'Linha Segurança Social/Aten', 'Atendimento por marcação', and 'Bolsa de Médicos'. The 'Serviços de atendimento' item is circled in red, with a red arrow pointing to the 'Linha 300 502 502' logo in the top right corner.

Below the navigation, there are sections for 'O que é', 'Secção de Processo online', 'Serviço de atendimento telefónico', 'Informações por correio eletrónico', and 'Atendimento por marcação'. The 'Serviço de atendimento telefónico' section provides the following details:

- Linha telefónica: 300 036 036
- Horário: Dias úteis, das 9h às 18h
- Nesta linha, o contribuinte pode pedir:
  - Informação sobre processos em curso;
  - A emissão de DUC e extratos de valores em dívida;
  - Informações genéricas;
  - Informações sobre o estado do seu pedido de análise de dívida.
- Para facilitar o contacto, o executado deverá ter consigo o NIF ou

On the right side of the page, there are several contact points for the IGFSS (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I.P.):

- IGFSS - SEDE**
- IGFSS - Departamento de gestão da dívida**  
Av. da República, n.º 67  
1069 - 033 Lisboa  
Tel: +351 300 036 036 (Linha informativa nacional: dias úteis das 9h às 18h)  
Aceda aos contactos da secção de processo executivo do distrito do estabelecimento lateral direita desta página.
- IGFSS - Direção de gestão de imóveis - Sul**
- IGFSS - Direção de gestão de imóveis - Norte**
- IGFSS - Direção de gestão de fundos**
- Encarregado de Proteção de Dados**
- sigApp - emissão de senha virtual para atendimento presencial**

A linha telefónica imediatamente apreensível diz respeito ao atendimento do ISS, que não do IGFSS (o mesmo sucede no Portal da SSDireta), linha para a qual também remetem os separadores mais claros e acessíveis (sob “A Segurança Social”) – “Serviços de atendimento”, “Linha Segurança Social/Atendimento Automático”.

Passível de ser confundida com a linha do ISS, pelo motivo referido, a linha do IGFSS também só é passível de ser conhecida através de um percurso longo e não intuitivo, parecendo que o sítio da SS foi concebido para alocar informação do ISS, e depois utilizado para também suportar a do IGFSS, sem que as adaptações lograssem retirar-lhe a natureza de enxerto, remetido para um plano secundário.

Nos locais onde são informados os meios de atendimento do IGFSS (linha nacional e caixa eletrónica central) – seja pelo percurso iniciado em “Sou Cidadão” ou “Sou Empregador” (o caminho é idêntico), seja pelo que explora os “Organismos” da SS –, o texto remete para a consulta dos contactos das SPE.

Nessa parte, figurando números de telefone individualizados, não constam os endereços de *email* correspondentes às caixas de correio de cada SPE, mas sim a caixa central, do DGD ([igfss-dívida@seg-social.pt](mailto:igfss-dívida@seg-social.pt)).

Os *emails* dos contribuintes rececionados na caixa central são os que são triados e registados na aplicação FINESSE (atrás descrita), gerando ordens de serviço no seio das SPE competentes, cujas respostas chegam aos interessados através da mesma caixa central de correio eletrónico. Não raro, as SPE escalam trabalhadores para este efeito, bem como para a troca direta de comunicações com os executados, que asseguram através da sua própria caixa de correio eletrónico – a *caixa SPE* ([spet.\\_@seg-social.pt](mailto:spet._@seg-social.pt)).

Através da sua [Linha informativa nacional](#) (300 036 036, em funcionamento nos dias úteis, das 9-18h), o IGFSS assegura o [serviço de atendimento telefónico \(SAT\)](#), por meio do qual, segundo esclarecimento divulgado no sítio da SS, “o contribuinte pode pedir: Informação sobre processos em curso; A emissão de DUC e extratos de valores em dívida; Informações genéricas; Informações sobre o estado do seu pedido de análise de dívida”.

A este atendimento telefónico, centralizado (pautado por esclarecimentos e encaminhamentos), acresce o que é prestado por algumas SPE, a nível distrital, serviço que será dotado de valências acrescidas – decorrentes da autonomia de gestão (dos PEF em causa) e da possibilidade de consulta de elementos não integrados em sistema.

No universo das visitadas (11), são 4 (36%) as que afirmaram prestar este tipo de serviço, de atendimento de chamadas externas, dos contribuintes – que incluem pedidos de emissão de DUC (depois remetidos por email/carta), também emitidos em resposta a chamadas de Tesourarias dos Serviços Locais<sup>18</sup> do ISS (que assim lhes acedem, em sistema), suscitadas por pedidos presenciais dos contribuintes. As SPE em causa são as de Coimbra, Faro, Portalegre e Santarém.

A prestação do serviço de “Atendimento Telefónico” também foi indagada a nível nacional (em termos de recursos escalados para o efeito, por manhãs e tardes), a par do atendimento presencial – logo, tendo por objeto o atendimento de cidadãos.

Contudo, no preenchimento do questionário (centralizado, nesta parte), foram incluídas 2 SPE (Setúbal e Viseu) que, podendo escalar meios para organizar o atendimento de chamadas internas (no circuito da SS),

---

<sup>18</sup> Serviços por que se distribui o atendimento do ISS, para além do assegurado a nível distrital (pelos CD).

não prestam o serviço de atendimento em causa, porquanto afirmaram, no âmbito das visitas inspetivas, que não atendem nem prestam informações aos executados por esta via (telefónica).

Assim, o total nacional apresentado (10 SPE) corresponderá a uma realidade menor, que, no máximo, será de 8 SPE (36%) – desconhecendo-se a situação das SPE não visitadas (que figuram listadas).

Neste universo, seria desejável que marcassem presença todas as SPE “importadoras” de PEF, uma vez que os executados em causa perderam a possibilidade de um atendimento presencial no distrito a que pertencem (i.e., na SPE de origem, que os encaminha para a SPE com a gestão efetiva dos PEF).

De acordo com a informação constante em documento central, que serve de guia ou manual nesta matéria – “Serviço de Atendimento Telefónico e Gestão de Canal de E-mail”<sup>19</sup> –, são 10 as SPE “importadoras” (SPE destino), a saber: as SPE de Beja, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu.

SPE origem	SPE destino	Terminação de NIF distribuída
Faro	Coimbra	T 1
Lisboa I	Portalegre	T 1
Lisboa II	Beja	T 7
	Viseu	T 9
SPE 100 (Lx)	Bragança	T7
	Guarda	T 4
	Vila Real	T 8
Porto I	Leiria	T 1
	Vila Real	T 2
Porto II	Viana do Castelo	T 1
	Viseu	T 2
Setúbal	Castelo Branco	T 1
	Santarém	T 2

Todavia, só 6 dessas SPE (60% do total de “importadoras”) é que prestam serviço de atendimento telefónico – não o providenciam as SPE de Castelo Branco, Leiria, Vila Real e Viseu.

Atendimento Telefónico	Distritos dos PEF importados (executados sem proximidade do atendimento presencial)	Trabalhadores (n.º)	
		Manhãs	Tardes
✓ SPE de Beja	Lisboa	1	1
✓ SPE de Bragança	Lisboa	2	2
✓ SPE de Coimbra (*)	Faro	1	1
✓ SPE da Guarda	Lisboa	2	2
✓ SPE de Portalegre (*)	Lisboa	4	4
✓ SPE de Santarém (*)	Setúbal	1	1
- SPE de Castelo Branco	Setúbal	-	
- SPE de Leiria (*)	Porto		
- SPE de Vila Real (*)	Lisboa e Porto		
- SPE de Viseu (*)	Lisboa e Porto		
✓ SPE de Faro (*)	-	1	1
✓ SPE Lisboa III	-	6	6
- SPE Lisboa I (*)	-	-	
- SPE Lisboa II (*)			
- SPE 100 (Lx)			
- SPE de Aveiro			
- SPE de Braga			
- SPE de Évora			
- SPE Porto I (*)			
- SPE Porto II			
- SPE de Setúbal (*)			
- SPE de Viana do Castelo			

(\*) SPE visitada.

<sup>19</sup> “SPN.01.06, revisão 6, 19-09-2017”.

O número de trabalhadores, por turno, através do qual é prestado este serviço (nas 8 SPE que o asseguram), corresponde, maioritariamente, a 1 ou a 2 colaboradores. No distrito de Lisboa, onde as (4) SPE são especializadas (em função da natureza do devedor ou do valor da sua dívida)<sup>20</sup>, a única que atende telefonicamente os seus executados destaca-se por afetar o maior número de colaboradores (6) – trata-se da SPE Lisboa III, especializada em devedores estratégicos (com dívidas superiores a €400.000).

### Atendimento presencial – funcionamento, recursos e tipo de desempenho

#### Funcionamento

Todas as SPE visitadas asseguram um atendimento presencial contínuo, sem interrupções, coincidente com o respetivo horário de funcionamento.

Esta modalidade de atendimento é gerida numa plataforma eletrónica – o *Sistema de Informação para Gestão do Atendimento (SIGA)*<sup>21</sup> –, mediante distribuição de senhas, com triagem por assuntos (em regra), que contemplam o atendimento *prioritário* (onde se incluem os portadores de convocatórias)<sup>22</sup>, bem como o *preferencial* (de profissionais legalmente elegíveis)<sup>23</sup>.

Constituindo exceção, no distrito do Porto não se gere o atendimento presencial através do SIGA. Distribuídas manualmente, as senhas são triadas por SPE (Porto I e Porto II), que não por assunto – agregando, no 3º tipo de senha, o atendimento prioritário e os pré-agendados.

No SIGA, as senhas obedecem, invariavelmente, à seguinte tipificação, sendo chamadas com primazia as destinadas à emissão de DUC (o mesmo sucede na subtipologia dos atendimentos prioritários):

Atendimento Geral (senha A)	
Emissão de <b>documentos de cobrança</b> (senha C)	
Marcações (senha Y)	
Atendimento <b>Prioritário</b> :	Atendimento Geral (PA) Emissão de <b>documentos de cobrança</b> (PC)

Diferentemente, apesar de também utilizarem o SIGA, as SPE Lisboa I e II (III e 100)<sup>24</sup> adaptaram-no de forma a incluir, autonomizada, a tipificação “*Penhoras*” (senha B) – a par da de emissão de DUC e marcações, sem prejuízo do atendimento prioritário. Ou seja, em Lisboa, as SPE não prestam *Atendimento Geral* (só mediante *Marcações*), só atendendo, de forma imediata, executados com penhoras em curso ou que pretendam a emissão de DUC.

Não substituindo um serviço de atendimento, propriamente dito, não deixará de ser útil a disponibilização, em Lisboa, de um recetáculo destinado à “*ENTREGA DIRETA DE DOCUMENTOS*” – para quem, no local, se aperceba que não acede ao atendimento geral, ou se confronte com o congestionamento deste ou de

<sup>20</sup> Por PS (SPE 100) e PC (SPE Lisboa I e II), ou por devedores estratégicos (SPE Lisboa III).

<sup>21</sup> Este sistema, da autoria do II,IP – também utilizado por outros organismos públicos (AMA, IEF, IMT, IRN, ISS, PSP, entre outros) –, permite a gestão e monitorização em tempo real do atendimento, a gestão de serviços e prioridades, a recolha e disponibilização de estatísticas em tempo real e a nível nacional, o atendimento por marcação e a disponibilização de senhas digitais (por meio de dispositivos móveis, através da aplicação *sigApp*, que informa o número de pessoas em espera, entre outros).

<sup>22</sup> A par de “*Pessoas com deficiência ou incapacidade*”, “*Pessoas Idosas, com idade igual ou superior a 65*”, “*Grávidas*” e “*Pessoas acompanhadas de crianças de colo*”.

<sup>23</sup> “*Advogados, Solicitadores e Agentes de Execução, Administradores Judiciais e Contabilistas Certificados*”.

<sup>24</sup> O atendimento presencial das (4) SPE de Lisboa é comum (o mesmo).

outro tipo de senhas. Nas demais SPE visitadas, embora também facultem modelos de requerimentos, só o ISS é que disponibiliza caixas onde os contribuintes podem depositar pedidos ou documentação.

Ademais, em Lisboa encontra-se instalado um ponto de acesso à SSDireta – onde também, em sede de atendimento, os contribuintes serão esclarecidos ou, mesmo, introduzidos na utilização deste Portal (designadamente, para emissão de DUC, tendo sido recentemente iniciada uma fase de formação dos contribuintes, que torna mais moroso o atendimento deste tipo de senhas, vocacionado para a mera extração de DUC).



No decurso das visitas inspetivas, constatou-se igualmente que 55% das SPE erradicaram tipologias de atendimento presencial (algumas riscadas/omissas nos menus das máquinas distribuidoras de senhas) – em 2 ou 3 SPE, de forma cumulativa (DUC e Marcações).

SPE	Atendimento Geral	Emissão de DUC	Marcações
Coimbra	-	Excluída	Excluídas
Faro	-	Excluída	?
Lisboa I e II (III e 100)	Excluído (salvo penhoras)	-	-
Setúbal	-	-	Excluídas
Vila Real	-	-	Excluídas
Viseu	-	Excluída	Excluídas

Segundo informação disponibilizada no [sítio da SS](#), “o atendimento por marcação apenas pode ser feito on-line” (em [marcação on-line](#)) e “encontra-se disponível para as Secções de Processo Executivo de Braga, Lisboa e Porto”, tão só<sup>BB</sup>.

Relativamente à exclusão de atendimentos pré-agendados (*Marcações*), uma das SPE aventou que tal se deveria, “provavelmente, por a média de atendimentos não o justificar” – com alguma propriedade, face à média respetiva. Outra SPE, explicou que o seu público “é marcadamente constituído por pessoas iletradas ou info-excluídas”, com um perfil não consentâneo com marcações online.

De acordo com a informação constante no [sítio da SS](#), os DUC podem ser obtidos nas SPE ou via SSDireta<sup>25</sup>, entre outros.

Quanto à erradicação de senhas para a emissão de DUC, uma SPE esclareceu que “tal implicaria a criação de outro posto de atendimento” – leia-se, mais recursos (tratando-se efetivamente de SPE onde são parcos, face ao seu volume de trabalho). Já noutra SPE, a medida foi adotada “para contornar um fenómeno frequente, que adultera as estatísticas: o de os utentes recolherem em simultâneo as senhas A e C (DUC), na expectativa de um atendimento mais célere (o que vier primeiro)”.

<sup>25</sup> “Menu Conta-corrente > Execuções Fiscais e Penhoras”.

Um executado info-excluído terá dificuldade em agendar um atendimento compatível com a sua disponibilidade (uma vez que as marcações só se fazem *online*), não dispondo de alternativas – por exemplo, via telefónica, central (uma linha para o efeito)<sup>CC</sup> –, porquanto só 36% das SPE atendem telefonicamente os contribuintes.

O mesmo cidadão só muito dificilmente conseguirá emitir um DUC na SSDireta ou solicitar a sua emissão via *email*, restando-lhe, para o efeito, o atendimento presencial que, porventura, integre este serviço (e que não o sujeite a regime de exceção, dispensado a PS), ou, na falta de atendimento telefónico pela SPE, a linha nacional (quando descongestionada).

Este cidadão, porém, até estará em vantagem relativamente ao que, PS de Lisboa (SPE 100), do Porto (I ou II) ou de Setúbal, tenha os seus PEF a ser geridos por uma SPE de outro distrito que não preste atendimento telefónico (Castelo Branco, Leiria, Vila Real e Viseu)<sup>DD</sup>.

No atendimento de Lisboa, dificilmente acedendo ao atendimento geral (apenas prestado mediante marcação, *online*), só o info-excluído já com penhoras é que será presencialmente atendido, ou o que pretenda exclusivamente efetuar um pagamento<sup>EE</sup>, sendo improvável que um devedor estratégico, o único atendido telefonicamente pela sua SPE, experiencie dificuldades por infoexclusão.

SPE	Executados “deslocalizados”	Atendimento Telefónico	Atendimento Presencial		
			Geral	DUC	Marcações
Beja	Lisboa	✓			Não
Bragança	Lisboa	✓			Não
Guarda	Lisboa	✓			Não
Portalegre	Lisboa	✓	✓	✓	Não
Santarém	Setúbal	✓	✓	✓	Não
Castelo Branco	Setúbal	Não			Não
Leiria	Porto	Não	✓	✓	Não
Vila Real	Lisboa e Porto	Não	✓	✓	Não
Viseu	Lisboa e Porto	Não	✓	Não	Não
Coimbra	Faro	✓	✓	Não	Não
Faro	?	✓	✓	Não	Não
Lisboa III	-	✓	Só Penhoras	✓	✓
Lisboa I	-	Não	Só Penhoras	✓	✓
Lisboa II	-	Não	Só Penhoras	✓	✓
100 (Lx)	-	Não	Só Penhoras	✓	✓
Aveiro	-	Não			Não
Braga	-	Não			✓
Évora	-	Não			Não
Porto I	-	Não	✓	✓	✓
Porto II	-	Não	✓	✓	✓
Setúbal	-	Não	✓	✓	Não
Viana do Castelo	-	Não			Não

### Recursos (oferta vs. procura)

Os fluxos de procura e a capacidade de resposta do serviço de atendimento são geridos e monitorizados, em tempo real, pelo SIGA, que simultaneamente traduz essa realidade em estatísticas passíveis de consulta imediata, a nível nacional.

O número de solicitações é destrinchado entre atendimentos efetivos e desistências. Os ritmos de resposta do serviço são controlados pelo número de senhas em espera ou pelo intervalo de duração que rege as marcações de atendimento (a cada 15 minutos).

Excedidos os máximos parametrizados – de tempos de espera (senhas A/B e C) ou de tempos de atendimento (senha Y, das marcações) –, o SIGA emite alertas (a vermelho), com base nos quais os Coordenadores podem ponderar se se justifica reforçar o/s posto/s permanente/s de atendimento.

Instituição	Distrito INF	Localidade INF	Entidade	Svc	T Med Aten	T MAX Aten	T Med Esp	t MAX Esp	Esce normal	Esce pri	Esce rech	Total Desistencias	
SS	LISEOA	Lisboa	IGFSS - Secção de Processo	B	0:08:18	0:09:47	0:18:38	0:24:08	3	0	0	3	1
SS	LISEOA	Lisboa	IGFSS - Secção de Processo	C	0:04:28	0:07:51	0:02:22	0:03:46	5	0	0	5	0
SS	LISEOA	Lisboa	IGFSS - Secção de Processo	Y	0:00:00	0:02:42	0:05:06	0:05:06	0	0	0	0	1
<b>Totais</b>					<b>0:05:55</b>	<b>0:23:42</b>	<b>0:09:08</b>	<b>0:34:56</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>2</b>

Leitura: no momento da recolha do *print*, estavam ultrapassados o tempo máximo para atendimento (*t MAX Aten*) da senha Y (marcações), e o tempo máximo de espera (*t MAX Esp*) da senha B (penhoras).

Na prática, para decidir sobre a necessidade de ativação de posto/s de reforço, a maioria das SPE visitadas não se pauta pelo critério de “*tempos*” excedidos, obedecendo, sim, ao da constatação, no SIGA (salvo no Porto), do número de senhas em espera, variável de SPE para SPE (entre 3 a 7 senhas).

Reforço (do atendimento)	Número relevante (de senhas em espera)
1 SPE	3
Maioria das SPE	5
	6
1 SPE	7

As SPE Lisboa I e II (III e 100) guiam-se por um método misto (de “*tempos*” e de acumulação de senhas): para DUC, tempo de espera superior a 15’; nas penhoras, um número de atendimentos inferior a 20/25 senhas<sup>26</sup> antes do termo do turno da manhã; em marcações, acumulação de 2 ou mais senhas (“*senal de descontrolo, porquanto são pré-agendadas de 15 em 15 minutos*”).

O reforço também é acionado em alturas associadas a picos de procura, verificados:

- Nos últimos dias de cada mês, por força de pedidos de DUC para pagamentos prestacionais (fenómeno relativamente mitigado desde que, em janeiro de 2017, passou a ser possível emití-los na SSDireta);
- Na sequência de ações nacionais de citação (fruto de instaurações massivas de PEF, quanto a dívidas com 3 meses em conta corrente), de notificação para audição prévia (pré-reversão), de notificação para lista de devedores e, sobretudo, de penhora (“*que agora são mensais*”).

Foram recolhidos dados sobre o número de trabalhadores, por SPE, que prestam atendimento em cada turno (manhãs e tardes) – i.e., o número habitual de postos permanentes de atendimento, em cada SPE –, bem como extraídas, do SIGA, as médias, por SPE, de atendimentos diários (em 2018 e início de 2019).

<sup>26</sup> Por regra, este número é imediatamente entregue aos contribuintes que já se encontram em fila aquando da abertura do serviço, sendo os Coordenadores das SPE que vão decidindo, mediante consulta do SIGA, coadjuvados pelos vigilantes.

SPE	Postos Permanentes	Média Atendimentos/dia	
		2018	jan-fev 2019
Aveiro	2	41	37
Beja	1	13	15
Braga	2	49	45
Bragança	1	13	13
Castelo Branco	1	16	15
<b>Coimbra</b>	1	27	31
Évora	-	23	13
Faro	1	30	33
Guarda	1	13	13
Leiria	1	35	33
Lisboa I	3	114	110
Lisboa II			
Lisboa III			
100 (Lx)			
Portalegre	1	5	5
Porto I	2	71	73
Porto II	2		
Santarém	1	24	26
Setúbal	2	49	54
Viana do Castelo	2	15	16
Vila Real	1	13	14
Viseu	1	17	15

O número de postos permanentes fixa-se sempre entre 1 ou 2, em cada SPE. Já em Lisboa (com 4 SPE e 3 postos permanentes)<sup>27</sup>, o rácio não atinge, sequer, 1 posto/SPE – cada posto corresponde a um tipo de assunto (Penhoras, DUC e Marcações), seja qual for a SPE envolvida (não é feita uma divisão por SPE, como nas de Porto I e II, onde cada qual trata de qualquer temática, própria à sua SPE).

Já os fluxos de procura variam significativamente de SPE para SPE – entre 5 a 49 solicitações efetivamente atendidas, por dia (com base nas médias de 2018, consolidadas). Na estatística global do SIGA, relativa a médias de atendimento diário, são apresentados em bloco os números de Lisboa<sup>28</sup> e Porto, sem discriminação por SPE.

Na aferição de eventuais desfasamentos, entre solicitações e meios disponíveis, também as desistências constituirão um indicador do quanto a oferta poderá ficar aquém do volume real de procura (do que não chega a ser objeto de atendimento). Não raras e, até, insólitas<sup>29</sup>, as desistências consultadas (pontualmente, no SIGA) traduziram-se numa média de 10-11/dia, em Lisboa (no 1.º quadrimestre de 2019, o total atingiu as 919 desistências), de 8/dia, em Setúbal (2018) e de 5/dia, em Coimbra (janeiro de 2019).

<sup>27</sup> Cruzada a informação do questionário (nacional) com a que foi recolhida *in loco*, conclui-se que, em Lisboa, o número de postos de atendimento permanente é sempre de 3, por cada turno (com a possibilidade de mais 3 postos, de reforço), sendo 9 o universo de trabalhadores que vão integrando as escalas, rotativamente – numa política de partilha de recursos, estes trabalhadores provêm: das 4 SPE (Lisboa I, II, III e 100) e do *Núcleo de Controlo Executivo* (NCE). Independentemente da sua origem, os 3 funcionários escalados para cada turno atendem, indistintamente, contribuintes de qualquer SPE (de Lisboa), com triagem por assuntos (Penhoras, DUC e Marcações).

<sup>28</sup> Segundo informação prestada numa das visitas de Lisboa, “a SPE 100, que trata de trabalhadores independentes e de prestações sociais, tem os números mais elevados”.

<sup>29</sup> Numa das SPE visitadas, a desistência foi motivada pela morosidade na chamada da única senha em espera, relacionada com o facto de, só então (a meio do dia), estar a ser ligado o computador do posto de atendimento, ato ainda antecedido de confirmação pela segurança, e comunicação ao *backoffice*, de que a senha foi corretamente recolhida, para que o trabalhador escalado, que permanece em *backoffice*, se desloque até ao piso do atendimento e ocupe o respetivo posto – a manter-se esta metodologia (por, na SPE em causa, ser inexpressivo o atendimento presencial, face ao telefónico), seria pertinente que o computador do posto principal (pelo menos esse) fosse ligado logo ao começo do dia, e que assim se mantivesse (em *standby mode*) até ao termo do horário de atendimento.

Partindo das variáveis principais de cada SPE (postos permanentes e média de atendimentos por dia), por confronto com o horário de atendimento que lhes é comum – das 9-18h, continuamente, num total de 420 minutos (420') –, calculou-se o que teoricamente seria a duração máxima de cada atendimento, por SPE.

SPE	Postos Permanentes	Atendimentos/dia (médias 2018)	Duração Máx./Atend. (9-16h = 420')
Aveiro	2	41	20'
Beja	1	13	32'
Braga	2	49	17'
Bragança	1	13	32'
Castelo Branco	1	16	26'
Coimbra	1	27	16'
Évora	-	23	-
Faro	1	30	14'
Guarda	1	13	32'
Leiria	1	35	12'
Lisboa I	3	114	11'
Lisboa II			
Lisboa III			
100 (Lx)			
Portalegre	1	5	84'
Porto I	2	71	24'
Porto II	2		
Santarém	1	24	18'
Setúbal	2	49	17'
Viana do Castelo	2	15	56'
Vila Real	1	13	32'
Viseu	1	17	25'

Em princípio, a extração de DUC será bem mais célere do que as diligências (de esclarecimento e/ou resolução de problemas) associadas ao *Atendimento Geral*.

Nas SPE visitadas, à medida que vagam, os postos atendem qualquer tipo de senha, indiferenciada ou necessariamente (quando só exista um posto de atendimento). Esta flexibilidade permitirá uma gestão mais ajustada do tempo disponível – o não consumido em emissões de DUC poderá ser investido em atendimentos gerais.

Mais difícil será evitar desistências quando seja único o posto permanente de atendimento, que, dispensando tempo adequado a um atendimento geral, não possa, nesse hiato, dar vazão às demais solicitações em espera. Nestes casos, mesmo que o volume médio de procura não justifique uma pluralidade de postos permanentes, o critério de acionamento do posto de reforço deveria ser mais imediato – ou desde logo convolado em permanente, quando as instalações do *backoffice* se situem em edifício distinto daquele em que é prestado o serviço de atendimento (como na SPE de Coimbra).

Já em Lisboa, cada posto está rigidamente adstrito a 1 tipo de senha, pelo que, para dar vazão às que são recolhidas em matéria de *Penhoras*, ou aos atendimentos gerais por *Marcação*, o tempo máximo disponível obriga a uma contenção da respetiva duração, que, em 2018, seria de 11', em teoria.

A prática não contraria a teoria, porquanto neste Serviço só se pondera um reforço se houver indícios de que não serão atendidas 20/25 senhas até ao termo do turno da manhã (das 9-13h, i.e., 240').

O mesmo é dizer que a referência de normalidade, na duração de um atendimento sobre *Penhoras*, corresponde a 12/13 minutos. Recorde-se, igualmente, que as *Marcações* dos atendimentos gerais sucedem-se a cada 15', duração à qual, por sua vez, também é associado o descontrolo na emissão de DUC, como se fossem realidades comparáveis.

Ainda que o problema de uma oferta desajustada, face ao volume de procura, pareça caracterizar várias SPE (nomeadamente, as de Leiria, Faro, Coimbra, Setúbal, Braga e Santarém), em Lisboa o problema é agravado pela metodologia adotada – pela estanquicidade dos postos, causadora de desperdícios (dispensando-se idêntico tratamento a realidades distintas).

Daqui resultam padrões de duração de atendimento que se afiguram manifestamente insuficientes, como regra, para dar resposta adequada a solicitações feitas em matéria de “*Penhoras*” ou em sede de “*Marcações*” (de atendimento geral).

Acresce que, na prática do atendimento, são igualmente experienciadas as debilidades informáticas, não sendo despiciendo o tempo consumido pela lentidão do sistema e pela dispersão da informação (a consultar) por múltiplas aplicações<sup>FF</sup>.

#### **Tipo de desempenho (grau de autonomia e de resolução)**

Naturalmente, os constrangimentos descritos terão impacto na qualidade do serviço prestado, condicionada pelo tempo disponível para a duração dos atendimentos – dependente do número de postos (consoante o volume médio de procura, em cada SPE), bem como da forma como é organizada a versatilidade temática desses mesmos postos (definida pela metodologia adotada).

Se cada posto de atendimento não estiver cingido ao tratamento de um tipo único de assunto, desta versatilidade resultarão ganhos de gestão temporal, idóneos quer a otimizar a qualidade de cada atendimento, quer a mitigar a taxa de desistências.

Contudo, a qualidade do serviço não assenta exclusivamente no tempo que lhe seja dispensado, ou nos conhecimentos e experiência, essenciais, dos trabalhadores que o prestam – no universo das visitadas, existem 2 SPE<sup>30</sup> que apostam numa especialização (e na libertação dos demais recursos), destacando sempre o mesmo elemento, ao passo que as restantes asseguram ao atendimento o apoio especializado (em *backoffice*) que se revele necessário.

Constatou-se que um outro fator, assente no grau de autonomia dos trabalhadores afetos a este serviço, origina diferentes tipos de desempenho, com impacto determinante na qualidade do serviço prestado.

Se há situações que não justificam mais do que a prestação dos devidos esclarecimentos, já outras requerem a resolução concreta de problemas, que em muitos casos poderá ser imediata (quando não envolvam análises complexas).

É o que sucede na maioria das SPE, a cujos trabalhadores é reconhecida autonomia, em sede de atendimento, para, por exemplo, elaborarem planos prestacionais e aferirem da respetiva garantia (submetendo-os a imediato deferimento pelo Coordenador), também promovendo logo o cancelamento de penhoras, mediante demonstração de pagamentos voluntários (da 1ª prestação ou integral) ou de transferências coercivas (valores penhorados em montante suficiente).

Nas (4) SPE de Lisboa, porque o atendimento é prestado por recursos partilhados (provindos, rotativamente, de 5 Serviços), que atendem por temáticas – que não por SPE<sup>31</sup> (ao contrário do atendimento dividido em Porto I e II, neste distrito) –, o trabalhador escalado, independentemente do Serviço a que pertença (SPE Lisboa I, II, III, 100 ou NCE), atende, por exemplo em matéria de “*Penhoras*”, qualquer executado, independentemente da SPE em que esteja a ser gerido o respetivo PEF.

---

<sup>30</sup> As SPE de Vila Real e de Viseu.

<sup>31</sup> O que no quadro vigente até seria matematicamente impossível, porquanto são 3 os postos, e 4 as SPE de Lisboa.

Pelos atendimentos aí observados e pelas informações recolhidas – junto quer de trabalhadores que integram as escalas de atendimento, quer das Coordenações das SPE visitadas neste distrito –, o serviço em causa não é prestado com autonomia (seja por regra estabelecida, fruto da partilha de recursos, seja por casuisticamente não coincidirem trabalhador e executado da mesma SPE), presumivelmente pela indesejabilidade ou impossibilidade de ingerências em PEF sob gestão alheia.

Assim, e uma vez mais, da metodologia de organização do atendimento adotada, no distrito de Lisboa, também resulta um tipo de desempenho com menor valia, reduzido a esclarecimentos, a encaminhamentos para a SPE competente (“*dirija-se*” por escrito, ou, “*aguarde*” resposta), ou a recetáculo de formulários ou documentação (a despachar, depois, pela SPE gestora do PEF).

Aliás, em bom rigor, “*no atendimento nunca fica papelada*”. No atendimento, os contribuintes são instruídos a proceder “*lá fora*” ao seu depósito – quaisquer requerimentos (pedidos de plano prestacional, de cancelamento de penhoras, etc.) –, i.e., na caixa instalada na zona de espera, destinada à “*ENTREGA DIRETA DE DOCUMENTOS*”.

Caixa que, assim e afinal, para além de sucedâneo dos atendimentos gerais (não imediatos, só pré-agendados), também acaba por cumprir função idêntica quanto a um serviço imediatamente acessível, como o de “*Penhoras*”.

Acresce, como agravante, que numa das SPE de Lisboa (de entre as visitadas), a documentação depositada naquela caixa não é triada, para aferição de prioridades, seguindo diretamente para as instalações sitas na Av. Manuel da Maia, onde se procede à respetiva digitalização – para inserção no SMARTDOCS, conforme adiante melhor descrito), só sendo despachada quando os suportes físicos, de regresso à Av. da República, são entregues na SPE em causa.

Neste enquadramento, não se estranham os entendimentos manifestados, no sentido de que o serviço de atendimento, em Lisboa, será “*redundante*” e destituído de valor acrescentado, “*porque já lá vai o tempo em que se cobrava ou negociava no atendimento, que tira recursos humanos necessários às SPE*”.

## 5. GESTÃO DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL

### 5.1. ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS

Em matéria de organização dos processos, destacaram-se:

- A fragmentação dos PEF em diferentes tipos de suportes, eletrónico e físico – prejudicando a eficiência na gestão processual (por impossibilidade de análise imediata dos trâmites, de forma integrada e segura);
- A restrição e não uniformidade da utilização do SMARTDOCS, para digitalização de documentos – pelos custos envolvidos (limites contratuais do *outsourcing* de Lisboa e Porto *versus* recursos próprios das demais SPE);
- A externalização dos arquivos físicos, por saturação dos espaços (em várias das SPE visitadas), ou níveis críticos de desorganização (nos distritos de Lisboa e Porto).

## Suportes

A tramitação dos PEF é feita eletronicamente, no SEF, nele constando os registos de atos assegurados pelos automatismos do sistema ou, na gíria utilizada pelas SPE, de atos “*centrais*” – designadamente:

- As citações dos devedores originários (empresas e TI) – cuja digitalização consta noutra sistema (SAG);
- O mandado de penhora – que concretiza a transição do PEF para fase de penhora (habilitando operações concretas desta natureza);
- As penhoras centralizadas, resultantes de “*ações nacionais*” de penhora – de saldos de contas bancárias e de créditos tributários (reembolsos de IRS e de IVA);
- Outros atos decorrentes de “*ações nacionais*” – por exemplo, de notificações para audição prévia, quanto a projetos de reversão da dívida para o responsável subsidiário (gerente da empresa devedora originária, no período da dívida em causa).

Cabe às SPE proceder ao registo dos trâmites que promovem manualmente, de forma casuística (PEF a PEF) ou massiva (no âmbito de “*ações distritais*”).

Independentemente dos registos eletrónicos que efetuam, os atos das SPE e as suas interações com os executados só constam em suportes de papel – salvo o correio eletrónico, suportado em *Outlook* (caixa SPE) ou em *FINESSE* (caixa central). Poucas são as SPE que digitalizam este tipo de documentação e, de todo o modo, esta desmaterialização não é integrada no SEF, mas sim alocada em plataforma alheia (*SMARTDOCS*).

No universo da documentação que extravasa o SEF, que é suportada em papel (ou em *Outlook/FINESSE*), encontram-se, designadamente:

- As notificações para audição prévia, as pronúncias dos visados e as citações dos revertidos;
- Os pedidos de pagamento em prestações, os pedidos de isenção de garantia, os deferimentos de planos prestacionais e as garantias associadas;
- As penhoras de créditos (junto de clientes do executado) e as hipotecas legais;
- O contencioso - as oposições à execução e as reclamações judiciais (de atos do órgão da execução), bem como os subsequentes despachos (de revogação) ou informações (para remessa a tribunal);
- Quaisquer requerimentos dos executados (“*avulsos*”, “*atípicos*”) ou reclamações;
- Os *Pedidos de Análise de Dívida* – apresentados nas SPE, por estar em curso uma execução fiscal, mas dependentes de pronúncia dos CD, sobre a in/existência ou in/exigibilidade da dívida.

Existe uma Orientação Interna<sup>32</sup> sobre a constituição de processos físicos – no sentido de se imprimir a partir do momento em que haja garantia, reversão ou oposição. Todas as SPE visitadas afirmaram que só é feita uma reconstituição integral do PEF quando este deva instruir um ato remetido para tribunal (oposições ou reclamações judiciais) – nestes casos, o processo é capeado e todos os trâmites são impressos (os registos do SEF e as pronúncias enviadas por *email*), sendo cronologicamente organizados, a par dos atos já suportados em papel.

---

<sup>32</sup> OI 03/DGD/2012, de 30-07-2012.

## SMARTDOCS

O SMARTDOCS é uma ferramenta de gestão *documental* (que não *processual*), desmaterializada, assente na digitalização e indexação de documentos a esta plataforma, onde são pesquisáveis por NIF.

Com base na informação publicamente divulgada pela empresa responsável por este produto ([Fujitsu](#))<sup>33</sup>, por confronto com as descrições recolhidas nas SPE visitadas – sobre a forma de funcionamento desta ferramenta –, conclui-se que o IGFSS trabalha com uma versão do SMARTDOCS que, ao contrário da utilizada por outros<sup>34</sup> organismos da Administração Pública, não comporta soluções de interoperabilidade com *software* de correio eletrónico (designadamente, *Outlook*).

O mesmo é dizer que os *emails* não são automaticamente integrados em SMARTDOCS, tendo que ser impressos, para posterior digitalização, juntamente com as entradas em papel.

Para efetuar a digitalização (e proceder à anexação e registo dos PDF em SMARTDOCS), são necessários meios que, no âmbito das SPE, correspondem aos seus próprios recursos humanos, com exceção das SPE de Lisboa (4) e Porto (2), que usufruem deste serviço em regime de *outsourcing* (prestado pela Fujitsu).

Conforme constatado nas visitas inspetivas, esta diferença de meios determina:

- Quer a não utilização do SMARTDOCS por parte de SPE destituídas de *outsourcing* – no universo das visitadas, nestas condições (8), são 2 as que lhe dão uso (Santarém, desde janeiro de 2019, e Setúbal, desde 2016), invocando as demais a falta de colaboradores, de formação, ou de potência do servidor;
- Quer um emprego não uniforme do SMARTDOCS, consoante as SPE utilizadoras se apoiem em serviços externos (*outsourcing*) ou em recursos próprios – nestas últimas, o uso deste produto cinge-se às entradas postais, enquanto em Lisboa abrange parte dos *emails* rececionados (pedidos de plano prestacional, junção de documentação solicitada), bem como algum do expediente interno (deferimentos de planos e oposições à execução).

O correio postal destinado às SPE de Lisboa (sediadas na Av. da República) é entregue diretamente pelos CTT na morada onde a *Fujitsu* presta o serviço de digitalização (em instalações sitas na Av. Manuel da Maia), para a qual também são remetidas, para o mesmo efeito, as entradas depositadas na caixa do atendimento. Todo este expediente (externo) só é tratado depois de recebido, em papel, “*da Manuel da Maia*”. As respostas das SPE é que não são digitalizadas, “*porque constam em email, rastreável*”.

Registaram-se desvios ao descrito:

- Na SPE Porto I, apesar do *outsourcing*, apenas são digitalizadas as *entradas* postais<sup>35</sup> – à semelhança do que fazem as (2) SPE sem apoio externo;
- Na SPE Lisboa II, também são digitalizadas algumas *saídas* de correio eletrónico, como consequência de *nuance* procedimental aí adotada, visando assuntos prioritários – “*o que for urgente (levantamentos de penhoras, planos) é tratado antes de seguir para SMARTDOCS, casos em que a documentação já integra*”.

---

<sup>33</sup> *Fujitsu Technology Solutions, Lda.*

<sup>34</sup> Por exemplo, na *Administração Central do Sistema de Saúde*, “[os emails dirigidos à caixa de correio geral da ACSS, são igualmente integrados automaticamente no smartDOCS® através de uma solução de monitorização possibilitando o seu registo e posterior distribuição para os correspondentes departamentos](#)”.

<sup>35</sup> Na SPE Porto I, “*o volume de entradas ronda as 100 a 120/dia*”.

as respostas da SPE”, embora “este procedimento só seja possível quando se trata de expediente rececionado por via não postal (caixa de entrega de documentos do atendimento e caixas eletrónicas)”.

Ou seja, nas SPE Lisboa I, II e Porto I, os pedidos formulados por via postal chegam primeiro à *Fujitsu* (onde são logo digitalizados), só sendo despachados depois de rececionados os respetivos suportes, *físicos*, pelas SPE destinatárias – incluídos requerimentos de cancelamento de penhoras e de plano prestacional.

Na SPE Lisboa I, pedidos de plano prestacional (e junções de documentação), entrados por correio eletrónico ou depositados na caixa do atendimento, são impressos e/ou remetidos para digitalização, sendo tratados aquando do seu regresso da *Fujitsu*.

Na SPE Lisboa II, aos pedidos de plano e de cancelamento de penhoras é dada prioridade, sendo retidos e despachados antes de seguirem para a *Fujitsu* – altura em que são acompanhados das respostas eletrónicas da SPE, assim também digitalizadas.

Apenas se tem feito referência às *entradas*, do correio postal, porque não são digitalizadas as *saídas* – nomeadamente, notificações do deferimento de plano, notificações de penhora de créditos (junto de clientes dos executados), NAP e citações de revertidos.

Nas poucas SPE que, sem apoio externo, utilizam o SMARTDOCS, tal dever-se-á à preocupação de otimizar recursos que lhes são próprios.

Nas SPE com *outsourcing*, este facto prende-se com uma questão contratual, a do volume máximo<sup>36</sup> de registos/digitalizações que foi acordado com a *Fujitsu* – “na prática, facilmente é atingido o limite com as entradas, não restando espaço para as saídas”.

SMARTDOCS (GRAU DE UTILIZAÇÃO)	Correio Postal		Correio Eletrónico				Caixa Atendimento	Expediente Interno	
	Entradas	Saídas	Entradas		Saídas				
			Caixa SPE	Caixa Central	Caixa SPE	Caixa Central			
Outsourcing	Lisboa II	✓	Não	Parte	Parte	Prioritários	Prioritários	✓	Planos e Oposições
	Lisboa I	✓	Não	Parte	Parte	Não	Não	✓	Planos e Oposições
	Porto I	✓	Não	Não	Não	Não	Não	-	Não
Recursos Próprios	Santarém	✓	Não	Não	Não	Não	Não	-	Não
	Setúbal								

Não constituindo uma solução para suprir a necessidade, em falta (no SEF), de um sistema de gestão *processual* que integre todos os trâmites dos PEF e respetiva documentação, o SMARTDOCS – já de si mero sistema de gestão *documental*, de apoio paralelo – não representa um contributo efetivo, porquanto não agrega todo o expediente que circula nas SPE, por múltiplos canais externos (entradas e saídas) ou internos (despachos e informações).

<sup>36</sup> Sob a cláusula 11.ª (*Volumetria*) do contrato celebrado em 09-03-2016, foi acordado o seguinte volume mensal de documentos a processar:

Totais	Volume mensal	Totais por Local	Volume mensal
Entradas	13.000	Entradas – Lisboa	11.500
Saídas	13.000	Entradas – Porto	1.500
Atendimento Presencial	3.500	Saídas – Lisboa	12.000
		Saídas – Porto	1.000
		Atendimento Presencial – Lisboa	2.500
		Atendimento Presencial – Porto	1.000

Na realidade, quase total é o universo de tipos de interações que não são digitalizadas e agregadas nesta plataforma<sup>GG</sup>, pelo que a fragmentação dos PEF mantém-se, em formatos distintos (físico/digital), igualmente dispersos por diferentes suportes (arquivos em papel ou múltiplas aplicações informáticas<sup>37</sup>).

Neste quadro, o SMARTDOCS converte-se, afinal, em peça adicional (/parcial) do *puzzle* a consultar, sem que se retirem proveitos relevantes em termos de eficiência (na gestão dos PEF), colocando em crise os custos envolvidos:

- Quer para o IGFSS (com o serviço de *outsourcing*);
- Quer para as SPE que empregam recursos próprios, em maior ou menor medida – ora na digitalização das entradas postais (como as SPE de Santarém e de Setúbal), ora na impressão dos *emails* selecionados para remessa à *Fujitsu* (nas SPE de Lisboa).

Quanto a este último aspeto, não deixa de impressionar a acomodação a uma versão de SMARTDOCS sem interoperabilidade com *software* de correio eletrónico – convive-se com o contrassenso de um suporte já de si desmaterializado (*email*) ter que ser impresso, em papel, para que, através da sua digitalização, em aparelho interoperável com o SMARTDOCS, possa ser integrado nessa plataforma informática.

Acrescem efeitos na esfera dos executados, porquanto assuntos da mesma natureza e/ou urgência são objeto de tratamentos diferenciados, determinados por critérios aleatórios (como a SPE gestora dos PEF do executado, ou os canais de comunicação que este utilize), em resultado:

- Ora da disparidade de procedimentos, de SPE para SPE – a autonomia de organização de cada SPE, em matéria de SMARTDOCS, introduz uma disparidade de procedimentos na gestão, processual, de assuntos prioritários<sup>38</sup> apresentados por *email* ou no atendimento, cujos executados os veem despachados antes ou após digitalização (noutras instalações), consoante os respetivos PEF sejam geridos, respetivamente, pelas SPE Lisboa II ou Lisboa I<sup>39</sup>;
- Ora da uniformização de procedimentos, centralmente determinada<sup>40</sup> – a entrega direta do correio postal em instalações alheias às SPE de Lisboa<sup>41</sup> (para digitalização) sujeita a idêntico circuito assuntos de diferentes prioridades, também originando, no seio da mesma SPE (Lisboa II), que pedidos prioritários sejam processados de formas diferentes, consoante os canais de entrada sejam imediatamente acessíveis à SPE (eletrónico e presencial), ou não (postal).

Outro efeito, na esfera dos executados, consiste na tendência das SPE para restringir os meios de comunicação disponíveis, de forma a combater a multiplicidade de canais de entrada, ingeríveis na ótica das SPE, precisamente porque, para a informação e documentação geradas, não existe uma solução que as agregue, de forma integrada – no questionário de âmbito nacional, 27% das SPE identificaram, a título de “*problema*”, a multiplicidade de canais de contacto, pela dificuldade em localizar/agregar pedidos sobre o mesmo assunto, apresentados através de mais do que um canal.

<sup>37</sup> SEF, SAG, FINESSE, *Outlook* e, sendo o caso, SMARTDOCS.

<sup>38</sup> Pedidos de cancelamento de penhora e pedidos de plano prestacional.

<sup>39</sup> Recorde-se que, na SPE Porto I, só as entradas postais são digitalizadas (em *outsourcing*). E, no respetivo espaço de atendimento (comum ao da SPE Porto II), não está instalada caixa para depósito de pedidos/ documentação.

<sup>40</sup> Decorrente dos termos do [contrato](#) celebrado com a *Fujitsu* (cláusula 8.ª).

<sup>41</sup> Procedimento que se presume também abranger as SPE Lisboa III e 100.

Algumas das SPE visitadas admitiram ter eliminado contactos das suas minutas – só subsistindo o correspondente a uma das caixas de correio eletrónico –, universo onde também foi manifestado que, “*por vezes, a SPE acaba por responder 3 vezes ao mesmo pedido*”.

Em suma, o SMARTDOCS, mera ferramenta de gestão *documental*, resume-se a mais um fragmento dos PEF – fruto de limitações resultantes quer da gestão contratual do serviço adquirido à *Fujitsu* (versão sem interoperabilidade com o correio eletrónico e insuficiente “volumetria” acordada), quer da escassez dos recursos humanos das SPE –, com a agravante de introduzir disparidades procedimentais na gestão *processual* de assuntos prioritários.

## Arquivos físicos

### Externalização (por saturação dos espaços)

O arquivo da documentação física (em suporte de papel) divide-se, em geral, em *definitivo* (PEF extintos), *intermédio* (PEF ativos, designadamente com planos prestacionais em curso) e *corrente*, tendo-se constatado, na quase totalidade das SPE visitadas, que as oposições são mantidas em ambiente de *backoffice*, independentemente de este coincidir, ou não, com o espaço<sup>42</sup> do arquivo.

Em 55% dos casos, a insuficiência da área (face ao volume documental) determina a externalização dos arquivos definitivo e intermédio – o IGFSS [adjudicou à EAD](#)<sup>43</sup> o serviço de custódia externa destes tipos de arquivo. Consoante a área em causa, de SPE para SPE, o arquivo *intermédio* é externalizado com intervalos temporais mais ou menos alargados – a situação mais difícil é a da SPE de Setúbal<sup>44</sup>, que expurga anualmente para a EAD os planos deferidos no ano transato (a SPE de Coimbra também o faz).

SPE	PEF extintos	Planos prestacionais (ativos)	Oposições
Coimbra	EAD	EAD (último ano)	<i>Backoffice</i>
Faro	EAD	EAD (últimos 5 anos)	<i>Backoffice</i>
Leiria	Arquivo	Arquivo	<i>Backoffice</i>
Lisboa I e II (e 100)	Arquivo	Arquivo	Arquivo
Portalegre	<i>Backoffice</i>	<i>Backoffice</i>	<i>Backoffice</i>
Porto I	EAD	Arquivo	<i>Backoffice</i>
Santarém	EAD	<i>Backoffice</i>	<i>Backoffice</i>
Setúbal	EAD	EAD (último ano)	-
Vila Real	Arquivo	Arquivo	<i>Backoffice</i>
Viseu	<i>Backoffice</i>	<i>Backoffice</i>	<i>Backoffice</i>

Tabela exclusivamente baseada em informações prestadas nas visitas inspetivas (na falta de detalhe contratual, quanto às SPE abrangidas na externalização de arquivos definitivos/intermédios)

### Desorganização (níveis críticos)

Relativamente aos critérios de organização dos arquivos, destacam-se os casos, críticos, de Lisboa e Porto.

Nas SPE Lisboa I e II (que partilham o seu arquivo com a SPE 100), tais critérios consistem em “*nada, sendo impossível encontrar algo*”, uma vez que o método assenta em «*caixas com a designação “SPE Lisboa ...”*»,

<sup>42</sup> Nas SPE visitadas (11), o espaço destinado ao arquivo ora se integrava no *backoffice* – em sala própria ou distribuído pelos gabinetes (3 SPE) –, ora se encontrava noutra piso.

<sup>43</sup> [Empresa de Arquivo de Documentação, SA](#).

<sup>44</sup> Instalada numa sala do CD (em *open space*), diminuta face às necessidades (de qualquer vertente).

que integram documentação “sem qualquer ordem cronológica ou diferenciação por NIF/nome/PEF ou tipologia”, referente a PEF findos ou PEF ativos (“tratados”).

Estas caixas<sup>45</sup> são colocadas em “corredores com indicação de terminações NIF”, existindo prateleira própria para as oposições, onde são identificadas por terminação/letra (ordem alfabética), mas sendo “difícil diferenciar entre oposições ativas ou extintas”.

Na SPE Porto I, o sistema de caixas tem algum critério quanto a deferimentos de planos – estão em pastas, que são colocadas em caixas identificadas por mês (1 para PS, outra para PC).

Contudo, os requerimentos atípicos e as exposições dos executados entram nas caixas apenas por ordem cronológica de chegada, independentemente dos assuntos/PEF/contribuintes – “*se forem registados em SEF, nas notas do executado, procura-se em função da data*” (na caixa é aposta a data do dia em que começa a ser utilizada, bem como a data do dia em que fica cheia).

Na falta de registo, em sistema, destas entradas, os originais só serão localizáveis se o executado identificar a data da exposição prévia, em nova reclamação, que ficará em idêntica situação (num círculo vicioso), se não for formulada em Livro – este último tipo de reclamações é processado por Serviço central (pelo NCE, do DGD, com conhecimento à Tutela Ministerial), que solicita informações à SPE visada, para preparação da resposta<sup>46</sup> ao contribuinte.

Já em Lisboa, mesmo que conhecida, a data da exposição de pouco servirá para a localizar, em arquivo, porquanto a documentação é colocada nas caixas acriticamente, sem ordem cronológica (entre outras).

Nestes distritos, tratando-se de entrada postal (e, em Lisboa, de documentação depositada na caixa do atendimento), em princípio constará digitalizada em SMARTDOCS, onde é pesquisável por NIF. Tratando-se de correio eletrónico, se todo este expediente for guardado, poderá pesquisar-se por nome (ou endereço de *email*), em *Outlook* ou *FINESSÉ* (e, em Lisboa, na seleção de *emails* digitalizados para SMARTDOCS).

Inexistindo duplicado digital, como será o caso da documentação entregue no atendimento presencial do Porto, restará procurar o original, na caixa (ou caixas) que tenha aposta datas inicial/final onde se enquadre a da exposição em causa. Sendo moroso no Porto e, assim, ineficiente, em Lisboa seria inexequível, numa falta de duplicado digital – por lapso no circuito para digitalização, ou por eliminação inadvertida de correio eletrónico (ou decorrente da sua política de conservação).

Na ótica das SPE visitadas (nestes distritos), a solução do problema passaria:

- Pela “*criação de uma base de dados EXCEL de todos os PEF, com a localização exata de cada um (como o sistema de cotas, nas bibliotecas) e, se o PEF estivesse capeado, o documento seria aí integrado*” – mas, “*até lá, até se reunir capacidade/recursos para a referida alteração, funciona o sistema de caixas*”;
- Pela “*contratação de serviço em outsourcing que ordenasse o arquivo por critérios definidos superiormente*”;
- Pela não existência de arquivo físico, o qual “*devia estar efetivamente todo digitalizado*”.

---

<sup>45</sup> Caixas de cartão aproveitadas, correspondentes às que acondicionavam resmas de folhas A4.

<sup>46</sup> Embora a análise se atenha a matéria relacionada com o funcionamento dos serviços, escopo próprio do Livro de Reclamações (cuja função é alheia aos assuntos subjacentes à reclamação), tratando-se de uma questão de morosidade ou omissão de resposta, a SPE terá que localizar a exposição, para informar o NCE sobre o seguimento dado (i.e., em como entretanto foi prestada resposta, ou reportando que o assunto está a ser analisado).

## 5.2. TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS

### a) Notificações e Citações

#### (i) *Notificação de Valores em Dívida*

##### Modalidades

Do SEF são extraídas *Notificações de Valores em Dívida (NVD)*, que identificam o PEF, o tipo de tributo em causa – contribuições ou quotizações, contribuições de TI ou a prestação social a repor (por exemplo, subsídio de desemprego) –, o período a que se refere, a QE (discriminando a que foi instaurada e a que subsiste em dívida), os juros de mora e as custas processuais.

Com o escopo de dar a conhecer ao executado a situação atualizada da sua dívida, as NVD são emitidas em diferentes ocasiões – no atendimento presencial, aquando de respostas<sup>47</sup> prestadas pelos Serviços (anexando NVD), por iniciativa do IGFSS (no âmbito de ações nacionais), ou a pedido de entidades terceiras (por exemplo, Tribunais e Provedora de Justiça).

São 2 as modalidades extraíveis do SEF:

- NVD por PEF principal e seus apensos;
- NVD por NIF (ou NIPC), incluindo todos os PEF associados ao executado – PS (TI ou revertido) ou PC –, quer se tratem de PEF ativos ou extintos (permitindo uma visão global da dívida, com o seu histórico).

NOTIFICAÇÃO DE VALORES EM DÍVIDA		MARIA..... / ....., LDA.  (morada / sede)													
IDENTIFICAÇÃO DO EXECUTADO NIF:															
IDENTIFICAÇÃO DA DÍVIDA															
<b>N.º PROCESSO: 0000201700000111 E APENSOS</b>															
		<table border="1"><thead><tr><th>DESIGNAÇÃO</th><th>VALOR EM DÍVIDA (EUR)</th></tr></thead><tbody><tr><td>Quantia Exequenda</td><td>0,00</td></tr><tr><td>Juros de Mora</td><td>0,00</td></tr><tr><td>Custas</td><td>0,00</td></tr><tr><td><b>TOTAL</b></td><td><b>0,00</b></td></tr></tbody></table>				DESIGNAÇÃO	VALOR EM DÍVIDA (EUR)	Quantia Exequenda	0,00	Juros de Mora	0,00	Custas	0,00	<b>TOTAL</b>	<b>0,00</b>
DESIGNAÇÃO	VALOR EM DÍVIDA (EUR)														
Quantia Exequenda	0,00														
Juros de Mora	0,00														
Custas	0,00														
<b>TOTAL</b>	<b>0,00</b>														
DETALHE DE DÍVIDA															
Número de Processo: <b>0000201700000111</b>															
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida										
Quotizações	2016/09		0,00	0,00	0,00										
Quotizações	2016/10		0,00	0,00	0,00										
TOTAL			0,00	0,00	0,00										
Número de Processo: <b>0000201700000122</b>															
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida										
Contribuições	2016/09		0,00	0,00	0,00										
Contribuições	2016/10		0,00	0,00	0,00										
TOTAL			0,00	0,00	0,00										
Data de emissão: 28-02-2019															

(NVD por PEF e Apensos)

<sup>47</sup> “Atualmente, remetem para a SSDireta”, não expedindo NVD, salvo com respostas a requerimentos sobre prescrição, ou com notificações (a par de DUC) para regularização/extinção de PEF – enviadas aquando da insuficiência dos valores transferidos ao abrigo de penhora bancária.

NOTIFICAÇÃO DE VALORES EM DÉVIDA		MARIA..... / ....., LDA.			
IDENTIFICAÇÃO DO EXECUTADO NIF:		(morada / sede)			
IDENTIFICAÇÃO DA DÉVIDA					
NIF:					
		DESIGNAÇÃO		VALOR EM DÉVIDA (EUR)	
		Quantia Exequenda		0,00	
		Juros de Mora		0,00	
		Custas		0,00	
		TOTAL		0,00	
DETALHE DE DÉVIDA					
Número de Processo: <b>0000201400000543</b>					
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida
Quotizações	2010/01		0,00	0,00	0,00
Quotizações	2010/02		0,00	0,00	0,00
TOTAL			0,00	0,00	0,00
Número de Processo: <b>0000201500000321</b>					
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida
Quotizações	2011/06		0,00	0,00	0,00
Quotizações	2011/07		0,00	0,00	0,00
TOTAL			0,00	0,00	0,00
Número de Processo: <b>0000201500000333</b>					
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida
Contribuições	2011/06		0,00	0,00	0,00
Contribuições	2016/07		0,00	0,00	0,00
TOTAL			0,00	0,00	0,00
Número de Processo: <b>0000201700000111</b>					
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida
Contribuições	2016/09		0,00	0,00	0,00
Contribuições	2016/10		0,00	0,00	0,00
TOTAL			0,00	0,00	0,00
Número de Processo: <b>0000201700000122</b>					
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida
Quotizações	2016/09		0,00	0,00	0,00
Quotizações	2016/10		0,00	0,00	0,00
TOTAL			0,00	0,00	0,00
Número de Processo: <b>0000201700000234</b>					
Tributo	Período	Referência	QE Instaurada	QE em Dívida	JM em Dívida
Contribuições	2016/11		0,00	0,00	0,00
Contribuições	2016/12		0,00	0,00	0,00
TOTAL			0,00	0,00	0,00
Data de emissão: 28-02-2019					

(NVD por NIF / NIPC)

### Não identificação dos Apensos

Na análise de queixas apresentadas a este órgão do Estado, verifica-se que, em regra, os PEF instaurados separadamente, por tipo de dívida (PEF de quotizações e PEF de contribuições), são apensos quando haja identidade de períodos de dívida (por exemplo, de janeiro a agosto de 2016), o que será pacífico, quando os PEF se encontrem na mesma fase – critério legal, previsto no *Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT)*<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> DL n.º 433/99, de 26-10, e alterações subsequentes.

#### **Artigo 179º Apensação de execuções**

- 1 - Correndo contra o mesmo executado várias execuções, (...), serão apensadas, oficiosamente ou a requerimento dele, quando se encontrarem na mesma fase.
- 2 - A apensação será feita à mais adiantada dessas execuções.
- 3 - (...) não se fará quando possa prejudicar o cumprimento de formalidades especiais ou (...) a eficácia da execução.
- 4 - Proceder-se-á à desapensação sempre que, em relação a qualquer das execuções apensadas, se verificarem circunstâncias de que possa resultar prejuízo para o andamento das restantes.

Contudo, nas NVD não são identificados os PEF apensos, i.e., os PEF que figuram discriminados nas NVD não têm qualquer indicação que os classifique como sendo PEF principais ou PEF apensos.

Este facto não constitui problema na modalidade de NVD emitida por PEF e respetivos apensos, uma vez que o processo principal é identificado, coincidindo com o listado em primeiro lugar no “*detalhe de dívida*”, pelos que os demais PEF, aí enumerados, são apreensíveis como correspondendo aos apensos daquele PEF principal.

O mesmo não sucede com a NVD emitida por NIF, onde constam todos os PEF do executado, principais e apensos, de forma indistinta, o que, numa pluralidade de PEF (situação comum, neste universo), obriga à obtenção de tantas NVD por PEF (a outra modalidade) quantos os processos principais.

Este problema é transversal a todas as fases processuais, porquanto as minutas dos respetivos atos padecem da mesma lacuna, pelo que não existem meios alternativos de suprimento da informação em falta.

Porque pode ser emitida em qualquer fase ou momento da tramitação de um PEF, de forma atualizada, optou-se por destacar esta questão no seio da análise da NVD, mas tendo em vista sublinhar a necessidade de uma solução transversal, à medida do problema em causa.

Nas queixas apresentadas a este órgão do Estado, muitos são os executados que não percebem (e que desesperam por não perceber) quais são os PEF apensos que estão abrangidos:

- Na citação – que também não os identifica (“*PEF n.º ...e apensos*”);
- No deferimento do plano prestacional – a respetiva notificação também não os identifica (“*PEF n.º... e apensos*”);
- Nas penhoras – que, não lhes sendo notificadas, também não poderiam ser esclarecidas, quanto a este aspeto, pelos terceiros envolvidos (bancos, entidades pagadoras, clientes), dado que recebem notificações (ordens de penhora) que também não identificam os apensos (“*PEF n.º... e outros*”).

Só mediante cruzamento com os valores constantes nas certidões de dívida (anexas à citação) é que os executados poderão deduzir algo, mas apenas nesse momento, inicial.

Sendo uma realidade mutável, a apensação de PEF deveria ser um ato de conhecimento alcançável pelos executados. Principalmente, através de uma discriminação dos apensos abrangidos em cada ato (na citação, na notificação de deferimento de plano e nas notificações de penhora).

Naqueles atos, pelos efeitos que lhes são próprios, é fundamental saber-se que PEF estão abrangidos, seja para a dedução de uma oposição, seja para se perceber quais são os PEF que ficam suspensos com um plano prestacional (imunes a penhoras), seja para se entender o valor fixado nas ordens de penhora (ou o universo de aplicação dos valores penhorados).

Desta informação também depende a perceção de irregularidades processuais e uma reação adequada (informada).

Fixados, naqueles atos, os apensos sobre os quais recaem os respetivos efeitos, não deixará de ter interesse o conhecimento das apensações que entretanto tenham ou não lugar, porquanto poderá interessar a desapensação de apenso ou a apensação de PEF não apensado.

Poderá interessar criar condições legais (de garantia, designadamente) para a desapensação de um PEF ainda não extinto, porque pendente de análise da prescrição da sua dívida: são inúmeros os casos em que, para sustentar a penhora (ativa sobre o PEF principal e seus apensos), os executados acabam por celebrar plano prestacional – na expectativa de uma decisão célere sobre a prescrição invocada naquele apenso, o que não sucede (conforme adiante descrito).

Entretanto, os pagamentos prestacionais poderão minar a utilidade de um reconhecimento da prescrição – tais pagamentos começam por ser imputados, precisamente, à dívida mais antiga<sup>49</sup>, sendo discutida a sua ressarcibilidade, porque são *voluntários* (associados ao cumprimento de obrigação natural<sup>50</sup>), embora não sejam *espontâneos* (porque é coercivo o contexto que os motiva)<sup>51</sup>.

Noutro sentido, poderá o executado pretender a apensação de PEF ao principal, por estarem reunidos os pressupostos legais (fase idêntica) e por se justificar abrangê-lo na mesma oposição à execução (pelos fundamentos e/ou pela economia processual), em lugar de se deduzir uma oposição por cada PEF.

Sinalize-se como preocupante, a este propósito, que, no âmbito das visitas inspetivas, descrevendo que os PEF são *automaticamente* apensados se/quando se encontram na mesma fase, uma SPE<sup>52</sup> também afirmou que “*não procede a apensações, mesmo a pedido dos contribuintes, salvo se um novo PEF for abrangido em acordo pré-existente, de pagamento em prestações*”. Legalmente, assiste aos executados a prerrogativa de requerer e ver deferida a apensação, se estiverem verificados os pressupostos para esse efeito.

Em suma, para além da devida identificação dos apensos abrangidos por atos processuais determinados, será importante existir um meio de conhecimento da evolução desta realidade (sua mutabilidade ou constância), para o que relevará aceder à data em que determinado PEF passou a estar apensado a um outro, principal. Esta informação não consta, sequer, na modalidade de NVD emitida por PEF (principal), onde, revelando o universo em causa (PEF principal e PEF que lhe estão apensados), cinge-se a um “instantâneo” da situação vigente ao tempo da sua emissão.

#### Impossibilidade de emissão de NVD retrodatada (*versus* possibilidade de DUC retrodatados)

Qualquer das modalidades de NVD reporta o total devido nos PEF ativos (custas incluídas) e discrimina os valores por período e natureza de dívida (QE e juros). Mas, tal reporte corresponde ao da situação atual à data da sua extração, sem possibilidade de inserção de data anterior, para verificação de qual seria a QE, juros e custas devidos nessa altura – ou seja, o sistema é incapaz de reconstituir a dívida existente em determinada data.

As NVD são também uma ferramenta de trabalho para as SPE, que nelas se apoiam para consultar os PEF associados aos executados e a situação da dívida em cada processo.

---

<sup>49</sup> Artigo 264.º do CPPT (**Pagamento voluntário. Pagamento por conta**)

(...) 2 - Sem prejuízo do andamento do processo, pode efetuar-se qualquer pagamento por conta do débito, desde que a entrega não seja inferior a 1 unidade de conta, observando-se, neste caso, o disposto nos n.ºs 2 a 6 do artigo 262.º.

Artigo 262.º do CPPT (**Insuficiência da importância arrecadada. Pagamentos parciais**)

(...) 2 - Quando, em virtude de penhora ou de venda, forem arrecadadas importâncias insuficientes para solver a dívida exequenda e o acrescido, serão sucessivamente aplicadas, em primeiro lugar, na amortização dos juros de mora, de outros encargos legais e da dívida tributária mais antiga, incluindo juros compensatórios.

<sup>50</sup> Artigos 402.º e ss do Código Civil – subsidiariamente aplicável [2.º da Lei Geral Tributária (LGT), ex vi 2.º do CPPT].

<sup>51</sup> Vd. Jorge Lopes de Sousa, em *Código de Procedimento e de Processo Tributário*, Ed. 2011, anotação 10 (*Pagamento de obrigação tributária prescrita*) ao artigo 175.º.

<sup>52</sup> SPE de Leiria.

À exceção de 2 SPE, todas as demais visitadas (82%) consideram insuficiente aceder apenas ao “instantâneo” da situação da dívida à data da consulta, tendo avançado exemplos de circunstâncias em que uma NVD retrodatada traria utilidade:

- À colaboração com entidades terceiras – para dar resposta quer a “*pedidos dos tribunais*”, solicitando “*informação reportada a determinada data*” (designadamente, em sede de oposições, de reclamações judiciais e de processos-crime de *abuso de confiança contra a SS*, promovidos por falta de pagamento de quotizações), quer a “*pedidos da Provedoria de Justiça*”;
- À sua própria atividade,

- Fosse para a superação de problemas conjunturais, designadamente,

*“Aquando de medidas de regularização extraordinária (para verificação da dívida em determinada data)”, como “no âmbito do PERES, quando se verificaram, indevidamente, rescisões automáticas de planos” (problema entretanto resolvido), ou*

*“No ano passado, com a alteração do sistema por força do Código Contributivo<sup>53</sup> (juros)<sup>54</sup>, quando as pessoas foram surpreendidas com alterações de juros muito significativas” (“a orientação central foi a de não se renegociarem planos com dívidas mais antigas”);*

- Seja para tarefas de gestão corrente,

Ora na relação com os executados – “*não raras vezes, os contribuintes pedem informação sobre o que deviam em determinada data, o que é impossível*”, bem como “*a evolução dos juros, em reclamações invocando que já se pagou a mais num plano*”,

Ora na correção, manual, de DUC coercivos<sup>55</sup> – “*nos pagamentos coercivos, para conhecimento da situação aquando da data de entrada do valor no IGFSS, pois se, por lapso, vai para o PEF errado, mais antigo, têm que ripristinar e ver o que se devia à data no PEF correto*” (uma das SPE referiu que, para acautelar eventuais pedidos dos tribunais, sobre DUC coercivos, “*imprime vários momentos de NVD, aquando da alteração de DUC*”).

---

<sup>53</sup> Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (CRC) – Lei n.º 110/2009, de 16-09 (e alterações subsequentes).

<sup>54</sup> “*Os juros não eram contabilizados para além dos 5 anos, prazo limite de contagem que passou para 8 anos, em planos; quando elaborados em dívidas mais antigas, são contabilizados os juros vencidos em falta*”. Esta alteração legal data de 2010 (vd. abaixo), parecendo que só recentemente o sistema informático terá sido parametrizado para aplicar aos planos a contagem de juros por 8 anos (até então regida pelo limite regra, de 5 anos, mesmo com plano).

Artigo 212.º do CRC (**Taxa de juros de mora**)

*A taxa de juros de mora é igual à estabelecida no regime geral dos juros de mora para as dívidas ao Estado (...) e é aplicada nos mesmos termos.*

**Regime dos Juros de Mora das Dívidas ao Estado** (DL n.º 73/99, de 16-03)

Artigo 4.º **Prazo de liquidação**

*1 - A liquidação de juros de mora não pode ultrapassar os últimos cinco anos anteriores à data do pagamento da dívida sobre que incidem, salvo se esta estiver a ser paga em prestações, caso em que o prazo máximo de contagem dos juros de mora é de oito anos (...) [Redação introduzida pela Lei n.º 3-B/2010, de 28-04]. (...).*

<sup>55</sup> DUC coercivos são os documentos únicos de pagamento que ilustram a forma como os valores penhorados foram imputados à dívida – neste documento figuram discriminados, valor a valor (do total resultante de um tipo de penhora), os PEF e o tipo de dívida regularizados desta forma (por exemplo, juros, custas e QE do PEF “x”, a par de juros, custas e parte da QE/períodos de dívida do PEF “y”).

Relativamente a este último aspeto, i.e., sobre a utilidade que teria uma NVD retrodatada, para a correção manual de DUC coercivos, cumpre assinalar uma dúvida.

Em matéria de valores penhorados, pela sua experiência, este órgão do Estado sabia que não eram imputados à dívida em tempo real (i.e., estes pagamentos coercivos só eram refletidos em sistema decorrido algum tempo, em maior ou menor medida). Por esse motivo, as SPE visitadas foram questionadas sobre se efetuavam anulações de juros de mora, quando o tempo decorrido fosse exclusivamente imputável aos Serviços.

Nas suas respostas, todas as SPE informaram que não o faziam, por desnecessário, esclarecendo que *“a imputação é retrodatada à data da transferência do valor e, assim, o sistema recalcula automaticamente os juros corretos”, “porque o SEF retroage à data da transferência (o DUC coercivo é emitido com essa data), calculando juros em função da mesma”*.

De acordo com o esclarecido pelas SPE, o SEF está programado para reconstituir a situação da dívida num momento do passado (designadamente os juros então devidos), quando se trata de refletir em sistema, hoje, um valor penhorado que foi transferido há um mês, fazendo-o através de um DUC coercivo, emitido hoje com a data de há um mês atrás, razão pela qual os juros entretanto vencidos não são contabilizados, como se transferência e imputação ocorressem na mesma data, sem prejuízos para o executado pelo tempo realmente entretanto decorrido.

Por um lado, o SEF retroage à data do pagamento, na emissão de DUC coercivos, mas, por outro lado, a correção de um DUC coercivo (com diferentes valores ou PEF) apresenta como dificuldade o desconhecimento da situação da dívida à data do pagamento – para cuja superação, recorde-se, as SPE manifestaram que seria útil uma NVD que recuasse a qualquer data (para verificação dos juros e custas então vigentes).

Ficando sinalizada a dúvida sobre se o sistema recalculará efetivamente os juros devidos por reporte à data do pagamento coercivo, caso não haja motivo para preocupação, sempre será de estranhar que não se logre informaticamente aplicar os parâmetros em causa à emissão de NVD.

#### [Não discriminação das custas parcelares \(de cada PEF\)](#)

Em ambas as suas modalidades, as NVD não discriminam as custas parcelares de cada PEF, apenas informando o valor total de custas do conjunto de PEF que nelas figurem. Trata-se de outra realidade mutável, que evolui em função das diligências adotadas pelo órgão da execução. Esta informação também deveria ser acedida pelo executado, por princípio e para controlo da regularidade dos trâmites processuais.

Por exemplo, se o total penhorado for imputado a mais do que um PEF, de entre os apensos, mas entretanto um dos PEF for extinto por anulação integral da dívida (inexistente), o DUC coercivo que tinha sido emitido, discriminando a imputação feita às custas parcelares do PEF extinto, também é anulado (pelo IGFSS), gerando-se um crédito na esfera do executado.

Em sede de restituição, o executado não sabe que fração foi aplicada nas custas do PEF extinto por anulação da dívida (pelo ISS), não podendo aferir se o valor restituído corresponde ao que fora imputado àquele PEF, designadamente a título de custas (e dos juros então vigentes), só conhecendo o valor da respetiva QE. E este executado teria razões para efetuar este controlo, porquanto, nestes casos de anulação total de dívida (por inexistente), as restituições não incluem, senão manualmente, as custas, conforme adiante melhor descrito.

## (ii) Notificação para Audição Prévia (NAP)

A *Notificação para Audição Prévia (NAP)* é um trâmite legal<sup>56</sup> através do qual se dá a conhecer ao visado o projeto de reversão, para a sua esfera (na qualidade de responsável subsidiário), de dívida da devedora principal – dívida da empresa, associada a períodos em que o visado era responsável pela sua gestão.

Caso o visado não exerça aquele direito, ou caso a SPE não releve o que o visado invoque na sua pronúncia, é proferido despacho de reversão, que acompanha a subsequente citação do revertido.

Com importância para desenvolvimentos ulteriores deste Relatório, refira-se que, depois desta decisão, e a contar da sua citação, o revertido dispõe de 30 dias para, entre outras reações, proceder ao pagamento da dívida. Sublinhe-se, agora, que, pagando nesse prazo, o revertido fica isento<sup>57</sup> de custas e de juros de mora, ou seja, se o pagamento for oportuno, reduz-se ao valor da QE.

Nas SPE visitadas, foram recolhidas minutas de NAP e informações sobre os procedimentos adotados nesta matéria. Interessava confirmar que na respetiva expedição postal o registo não é simples, mas sim em mão ("*carta registada*")<sup>58</sup>, atenta a jurisprudência<sup>59</sup> que, nos casos de devolução (inaplicável aquando de registo simples), considera ilidível a presunção de notificação (ao 3.º dia)<sup>60</sup>.

De acordo com as informações prestadas, as NAP são expedidas por carta registada – menção que figura aposta nas minutas recolhidas –, quer pelas SPE, quer por iniciativa central (em ações nacionais), anexando sempre NVD por PEF e seus apensos (os PEF ativos objeto do projeto de reversão), bem como o projeto de reversão (a proposta de reversão e os seus fundamentos).

De SPE para SPE, as minutas dos projetos de reversão (anexos às NAP) são díspares e baseadas em modelos distanciados no tempo<sup>61</sup>, mas comungando na alusão genérica: ao desconhecimento de bens suficientes na esfera da devedora principal e, assim, à verificação dos pressupostos da reversão; à identificação do visado como responsável subsidiário (em SEF e IDQ), por ter sido gerente nos períodos de dívida em causa.

---

<sup>56</sup> Artigo 23.º da LGT (**Responsabilidade tributária subsidiária**)

(...) 4 - A reversão, mesmo nos casos de presunção legal de culpa, é precedida de audição do responsável subsidiário nos termos da presente lei e da declaração fundamentada dos seus pressupostos e extensão, a incluir na citação.

<sup>57</sup> Artigo 23.º da LGT

(...) 5 – O responsável subsidiário fica isento de custas e de juros de mora liquidados no processo de execução fiscal se, citado para cumprir a dívida constante do título executivo, efetuar o respetivo pagamento no prazo de oposição.

<sup>58</sup> Artigo 60.º da LGT (**Princípio da participação**)

(...) 4 - O direito de audição deve ser exercido no prazo a fixar (...) em carta registada a enviar para esse efeito para o domicílio fiscal do contribuinte. (...).

<sup>59</sup> Por exemplo, [Acórdão do TCAS](#) de 12-05-2016 (Proc. 04627/11).

<sup>60</sup> Artigo 39.º, n.ºs 1 (presunção) e 2 (ilusão).

<sup>61</sup> Nem todas as SPE juntaram cópia dos anexos da NAP mas, nas que o fizeram, disponibilizando exemplares de projetos de reversão, os modelos utilizados eram os seguintes:

- SPE de Leiria e de Setúbal – modelo "*IMP.IGFSS.01.07, Revisão 4, 02-04-2018*";
- SPE de Portalegre – modelo "*IT.SPN.01.01.06, Revisão 2, 11-04-2013*";
- SPE Porto I – modelo "*IMP.IGFSS.19.04, Revisão 8, 02-04-2018*";
- SPE de Coimbra – diferentemente das demais SPE, o próprio ofício de NAP, de modelo "*IMP.IGFSS.10.01, revisão 9, 02-04-2018*", integra teor correspondente ao de um projeto de reversão.

Mais uniforme<sup>62</sup> é a própria minuta de NAP, o que acaba por ser prejudicial, porquanto inclui, no seu texto, a seguinte menção:

**“caso pretenda efetuar o pagamento a pronto desta dívida, beneficiando da isenção de juros e custas nos 30 dias após a citação, ou proceder ao pagamento prestacional da dívida, deve enviar preenchido o Requerimento Reversão em anexo”.**

O texto citado induz em erro, em moldes que obliteram o princípio da boa-fé – por que se devem pautar as relações administrativas e tributárias, em geral<sup>63</sup> e em especial<sup>64</sup>.

Informando sobre o regime de isenção de juros e custas resultante de um pagamento integral no prazo dos 30 dias posteriores à citação (da reversão), a minuta associa este regime ou vantagem (que sempre se aplicaria, numa reversão consumada) ao ato de o próprio contribuinte requerer logo a reversão, abdicando da sua defesa (do exercício de audiência prévia), pela convicção, aí falaciosamente criada, de que só assim poderá beneficiar daquela isenção.

A NAP constitui um trâmite legal vocacionado para assegurar os direitos do contribuinte notificado (ao contraditório, como meio de defesa), mas nesta minuta convola-se em instrumento idóneo a precipitá-lo na reversão (sem audiência prévia), a pedido próprio, colocando-se, antecipadamente, numa posição correspondente ao que seria o pior desfecho deste procedimento, tudo tendo em vista obter uma vantagem que neste pior cenário sempre lhe seria garantida.

Nunca o princípio de economia processual poderia justificar um logro do contribuinte, conducente à automutilação dos seus direitos – perversamente, através de notificação legalmente concebida para os assegurar (a NAP).

Mesmo o contribuinte em condições de tomar uma decisão informada – i.e., que não fosse convencido, erroneamente, de que mais valeria assumir logo a dívida, do que, decaindo a sua defesa, ter que suportar custas e juros –, em princípio não veria proveito num pagamento integral antecipado, da QE (na qualidade de revertido), uma vez que a isenção de custas e juros, na sua esfera, não sustaria penhoras para regularização desses valores, na esfera da empresa<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> À exceção de 2 SPE (ora sem junção, ora juntando documento diferente do solicitado), as demais SPE (82%) disponibilizaram modelo idêntico: “IT.SPN.01.01.06, revisão 3, 11-04-2013”.

<sup>63</sup> *Código de Procedimento Administrativo (CPA)*

**Artigo 10.º Princípio da boa-fé**

- 1 - No exercício da atividade administrativa e em todas as suas formas e fases, a Administração Pública e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé.
- 2 - No cumprimento do disposto no número anterior, devem ponderar-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas, e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.

<sup>64</sup> Artigo 59.º da LGT (**Princípio da colaboração**)

(...) 2 - *Presume-se a boa-fé da atuação dos contribuintes e da administração tributária. (...).*

<sup>65</sup> Artigo 23.º da LGT (*Responsabilidade tributária subsidiária*)

(...) 6 – *O disposto no número anterior [isenção de custas e juros em pagamento oportuno pelo revertido] não prejudica a manutenção da obrigação do devedor principal ou do responsável solidário de pagarem os juros de mora e as custas, no caso de lhe virem a ser encontrados bens.*

Quanto ao “*Requerimento Reversão*”<sup>66</sup> (anexo à NAP), constatou-se que nele<sup>67</sup> é informado o regime de dispensa de prestação de garantia – porque este requerimento inclui pedido simultâneo de plano prestacional (em alternativa a pedido de emissão de DUC para pagamento integral).

Todavia, são incorretos os termos da informação referida, porquanto ainda remetem para a situação global de dívida do contribuinte: “*É dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o devedor tenha dívidas fiscais, legalmente não suspensas, de valor inferior a...*” (sic).

Nos termos do regime aplicável ao *Processo de Execução de Dívidas à Segurança Social (PEDSS)*<sup>68</sup>, o valor que baliza uma dispensa de garantia não é o da totalidade da dívida titulada pelo contribuinte (junto do ISS e/ou, já em execução, junto do IGFSS), mas sim, e apenas, o valor em dívida no PEF no qual é formulado o pedido de plano prestacional (artigo 13.º-B)<sup>69</sup>.

Uma informação rigorosa, conforme com a legislação aplicável, permitirá uma decisão adequada, guiada pelos exatos termos do regime de dispensa de garantia, cujo critério é bem menos exigente do que o incorretamente informado (no modelo de requerimento em causa).

Parece mais equacionável que um contribuinte requeira a reversão nos casos em que, para sustar penhoras sobre a empresa, pretenda requerer plano com um número mais alargado de prestações<sup>70</sup> do que aquele a que acederia a empresa (PC), para o que são mais facilmente elegíveis os revertidos (porque PS).

Uma reversão da dívida viabilizaria ao revertido, como PS, um plano prestacional sustentável, que, na hipótese de abranger a totalidade da dívida da empresa (por que aquele fosse e reconhecesse ser responsável), em princípio suspenderia o PEF, em ambas as esferas, originando o cancelamento das penhoras ativas (sobre a empresa).

Por último, refira-se que 2 SPE juntaram, neste âmbito, um modelo<sup>71</sup> designado “*Requerimento Exercício de Audição Prévia*”, com campos para a identificação da executada (empresa) e do notificado em audição

---

<sup>66</sup> Modelo “IMP.PN.01.69, revisão 14, 05-09-2018”.

<sup>67</sup> Sob o Quadro 3 das instruções de preenchimento.

<sup>68</sup> DL n.º 42/2001, de 09-02 (e alterações subsequentes), que criou as SPE e definiu regras processuais especiais.

<sup>69</sup> Artigo 13.º-B **Dispensa de garantia** (aditado pela [Lei nº 114/2017](#), de 29-12, que aprovou o OE para 2018)  
*É dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o valor em dívida no processo executivo no qual é formulado o pedido de pagamento em prestações for inferior a € 5 000 para pessoas singulares, ou € 10 000 para pessoas coletivas.*

<sup>70</sup> Artigo 13.º do PEDSS (**Pagamento em prestações**)

(...)

3 - O número de prestações [36] ...pode ser alargado até 60, se a dívida exequenda exceder 30 unidades de conta no momento da autorização ou, independentemente do valor da dívida exequenda, no caso de pessoas singulares.

4 - O número de prestações [36] ...pode ser alargado até 150 desde que, cumulativamente,...

a) A dívida exequenda exceda 150 unidades de conta no momento da autorização;

b) O executado preste garantia idónea ou requeira a sua isenção e a mesma seja concedida;

c) Se demonstre notória dificuldade financeira e previsíveis consequências económicas.

5 - Para as pessoas singulares, o número [36] ...pode ser alargado até 150, desde que, cumulativamente,...

d) A dívida exequenda exceda 30 unidades de conta no momento da autorização;

e) O executado preste garantia idónea ou requeira a sua isenção e a mesma seja concedida.

6 - Para efeitos do disposto nos números anteriores, a fixação do número de prestações a autorizar não está condicionada a um limite mínimo de pagamento.

<sup>71</sup> “IMP.PN.01.68, Revisão 8, 16-03-2017”.

prévia, dos fundamentos da pronúncia –  *Nunca foi gerente* /  *Não é o único gerente* (com identificação dos demais) /  *Foi gerente em períodos distintos* (com indicação dos mesmos) –, e com espaço para se enumerar a documentação junta, encabeçada pela “**Certidão de Registo Comercial atualizada da executada**” (único documento discriminado, aparentemente obrigatório).

Também uma minuta de NAP (de 1 das SPE<sup>72</sup>) inclui a seguinte menção: “*Se exercer o direito de audiência prévia, ao mesmo deve juntar certidão do registo comercial da sociedade devedora*”.

Quanto ao “dever” de junção de certidão do registo comercial, parece que deveria ser a SPE a recolher tal informação (reveladora de quem era/não era gerente nos diferentes períodos da dívida), antes, sequer, de elaborar/notificar um projeto de reversão – assim o fará (e bem) a AT.

Conforme já referido, as SPE estão bem cientes de que os dados inseridos em sistema (pelo ISS, na IDQ), sobre MOE, são incompletos e não atualizados.

Ainda assim, a maioria das SPE avança para NAP sem confirmar a conformidade da informação disponível (como adiante melhor descrito), o que já se retira do conteúdo destes últimos documentos – minuta de NAP e modelo de requerimento, de 2017 e 2018, respetivamente.

Faz-se recair sobre o notificado um ónus (em sede de defesa) que pertenceria desde logo à SPE, na preparação de ato próprio – na elaboração do projeto de reversão, para a qual deveria ser verificada, pela SPE, a conformidade da identificação dos responsáveis subsidiários pelos períodos de dívida em causa.

### (iii) Citação

#### Forma, iniciativa da expedição e anexos (imutabilidade da certidão junta pelos Serviços Centrais)

A citação do executado é o ato pelo qual lhe é dado conhecimento da instauração da execução. Consoante o valor da dívida [em *Unidades de Conta (uc)*<sup>73</sup>], varia a sua forma<sup>74</sup>, entre:

- Citação postal – simples (valor ≤ 50uc ou € 5.100) ou registada (valor > 50uc e ≤ 500uc ou € 51.000);
- Citação pessoal (valor > 500uc ou € 51.000) – que inclui a modalidade de carta registada com A/R.

No caso do revertido<sup>75</sup>, a citação dá-lhe conhecimento da execução, bem como do facto de que a mesma reverteu contra ele (de que nela passou a ocupar a posição de executado), motivo pelo qual o legislador impôs que a sua citação seja sempre pessoal.

O IGFSS determinou que, independentemente do valor da dívida, todas as citações sejam feitas por carta registada com A/R – uma das modalidades da citação pessoal, cf. o *Código de Processo Civil (CPC)*<sup>76</sup> –, adotando o critério legal<sup>77</sup> da conveniência de serviço.

---

<sup>72</sup> SPE de Coimbra – ofício misto de NAP e projeto de reversão (modelo “*IMP.IGFSS.10.01, revisão 9, 02-04-2018*”).

<sup>73</sup> 1 UC corresponde a € 102.

<sup>74</sup> Artigo 191.º (*Citações por via postal*), n.ºs 1 a 3, e artigo 192.º (*Citações pessoal e edital*), n.º 1, ambos do CPPT.

<sup>75</sup> Artigo 191.º/3 b) do CPPT: *A citação é pessoal (...) na efetivação da responsabilidade solidária ou subsidiária.*

<sup>76</sup> Artigo 225.º/2 b).

Deste modo, fica assegurada a observância da lei: seja por excesso de forma (citação pessoal) – nas citações de PEF cujos valores admitam a via postal simples ou registada; seja em conformidade com a forma exigível (citação pessoal) – nas citações de devedores originários elegíveis (quanto a PEF por dívidas superiores a € 51.000) e nas citações de revertidos.

Quanto à iniciativa da sua expedição, a regra é a seguinte: as citações dos devedores originários são centrais; as citações dos revertidos são distritais.

A citação do devedor originário é feita pelos Serviços Centrais – consta em suporte eletrónico, sendo cometida a serviço em *outsourcing* a digitalização e arquivo dos suportes físicos dos A/R.

Os anexos que seguem com esta citação são: a certidão de dívida e, desde 2007, o modelo de requerimento para pagamento em prestações.

Por vezes, esta citação é remetida pela SPE (antecipando-se à central) – designadamente, em situações em que é a SPE ou o contribuinte que solicitam ao CD a participação de dívida (para execução), que assim é acompanhada em tempo real.

Nestes casos, as SPE<sup>78</sup> anexam uma NVD, em substituição da certidão de dívida, porque a certidão é um *“elemento estanque, insuscetível de traduzir evoluções no valor da dívida”*, nela *“figurando todos os períodos de dívida, mesmo os prescritos e/ou anulados, já expurgados da NVD”*.

Com esta prática, procuram evitar reclamações originadas pelo facto de os contribuintes serem confrontados com certidões de dívida que não refletem os desenvolvimentos entretanto registados – *“os contribuintes vêm muitas vezes invocar inutilmente prescrições e/ou anulações já concretizadas”*.

Salvo melhor opinião e pelas vantagens descritas, esta prática deveria ser adotada nas citações centrais – a junção de NVD (por PEF e apensos, objeto da citação), em lugar da certidão de dívida emitida pelo CD.

Porque o ISS participa, amiúde, dívida prescrita, e porque esse facto é do conhecimento do IGFSS, foram introduzidos parâmetros no SEF destinados a filtrar prescrições no próprio ato de instauração do PEF (gerado quando o CD prime a tecla *“participar dívida”*).

Se, logo à nascença, o PEF consta em SEF com períodos de dívida que figuram a zero (€ *“0,00”*), e aí pode ser extraída NVD que espelha essa evolução – ao contrário da certidão emitida pelo CD, no ato de participação –, parece que será exequível esta prática, também a nível central, idónea a evitar reações inúteis por parte dos contribuintes, que também prejudicam a eficiência das SPE.

A citação do revertido, de iniciativa distrital, é efetuada pelas SPE, que lhe anexam: NVD certificada (do PEF e apensos objeto da reversão), despacho de revogação e modelo de requerimento para pagamento em prestações. A exceção a esta regra consiste nas ações nacionais de reversão (antecipadamente planeadas), onde as citações dos revertidos são promovidas pelos Serviços Centrais.

---

<sup>77</sup> Artigo 191º/3 d) do CPPT: *A citação é pessoal...quando o órgão da execução fiscal a considerar mais eficaz para a cobrança da dívida.*

<sup>78</sup> As SPE de Coimbra e de Viseu, pelo menos.

## Citação de devedor originário (TI e empresas) – confusão e omissão de menções obrigatórias

Relativamente ao conteúdo da citação do devedor originário, **55%** das SPE<sup>79</sup> documentaram, como exemplar utilizado para este efeito, uma minuta que não inclui menções legalmente obrigatórias, pensadas para garantir atuações ou reações oportunas e adequadas, por parte dos citados.

Por determinação legal<sup>80</sup>, a citação é sempre acompanhada da nota indicativa do prazo para oposição, ou para dação em pagamento, bem como da indicação de que (nos casos<sup>81</sup> de pagamento em prestações ou reclamação, recurso, impugnação e oposição à execução) a suspensão da execução e a regularização da situação tributária dependem da efetiva existência de garantia idónea, cujo valor deve constar da citação, ou da obtenção de autorização da sua dispensa.

Na minuta em causa, o único prazo claramente expresso é o de pagamento (que nem se inclui nas menções exigíveis), sendo de todo omissa qualquer informação em matéria de garantia (e indicação do seu valor), incluída a de que uma sua prestação ou dispensa possibilita a suspensão do processo.

**OBJETO E FUNÇÃO DA CITAÇÃO**

Pelo presente fica citado(a) de que foi (foram) instaurado(s) nesta Secção de Processo contra V.Exa.(s) o(s) processo(s) de execução fiscal supra indicado(s), devendo proceder ao pagamento da dívida exequenda e acrescidos no prazo de 30 (trinta) dias a contar da concretização desta citação.

Poderá requerer o pagamento em regime prestacional, nos termos do art. 13º do Decreto -Lei nº 42/2001 de 9 de fevereiro, e do art.º 196º do C. P. P. T., e/ou a dação em pagamento nos termos do art.º 201º do mesmo código ou então deduzir oposição judicial com base nos fundamentos estabelecidos no art.º 204º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Decorrido aquele prazo sem que o pagamento da dívida exequenda e acrescidos se mostre efetuado e caso não exista, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, motivo para suspender a execução, a mesma prosseguirá a tramitação legal, designadamente para efeitos da PENHORA DE BENS e demais diligências estabelecidas naquele código.

Já nas demais SPE<sup>82</sup>, a minuta disponibilizada revelou-se legalmente conforme, pela clara discriminação dos prazos aplicáveis (a cada tipo de conduta), e pela informação prestada em matéria de garantia (com indicação do seu valor), também sobre a sua dispensa, como condição para uma suspensão do processo.

**OBJETO E FUNÇÃO DA CITAÇÃO**

Pelo presente fica citado(a) de que foi (foram) instaurado(s) nesta Secção de Processo contra V.Exa.(s) o(s) processo(s) de execução fiscal supra indicado(s), devendo proceder ao pagamento da dívida exequenda e acrescidos no prazo de 30 (trinta) dias a contar da concretização desta citação.

Poderá requerer o pagamento em regime prestacional, até à marcação da venda nos termos do Art.º 13º do Decreto -Lei nº 42/2001 de 9 de fevereiro, e do Art.º 196º do C. P. P. T.

Poderá ainda deduzir oposição judicial no prazo de 30 dias nos termos do Art.º 203º do Código de Procedimento e de Processo Tributário com base nos fundamentos estabelecidos no Atr.º 204º ou requerer no mesmo prazo dação em pagamento nos termos do Art.º 201º do mesmo código.

Decorrido o prazo de 30 (trinta) dias a contar da concretização da citação sem que o pagamento da dívida exequenda e acrescidos se mostre efetuado e caso não exista, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, motivo para suspender a execução, a mesma prosseguirá a tramitação legal, designadamente para efeitos da PENHORA DE BENS e demais diligências estabelecidas naquele código.

Nos casos referidos no Art.º 169.º e no Art.º 52.º da Lei Geral Tributária, a suspensão da execução e a regularização da situação tributária dependem da efetiva existência de garantia idónea, no valor de 1.251,44 EUR, ou em alternativa da obtenção de autorização da sua dispensa.

<sup>79</sup> SPE de Leiria, Portalegre (a única com identificação do número do registo postal), Porto I, Santarém, Setúbal e Viseu.

<sup>80</sup> Artigo 190.º/2 do CPPT.

<sup>81</sup> Referidos no artigo 169.º do CPPT (*Suspensão da execução. Garantias*) e no artigo 52.º da LGT (*Garantia da cobrança da prestação tributária*).

<sup>82</sup> SPE de Coimbra, Faro, Lisboa I, Lisboa II e Faro.

Embora a preterição da formalidade legal em causa seja considerada<sup>83</sup> mera irregularidade (sanável), a verdade é que, circulando uma minuta que é conforme com a legislação aplicável, assegurando os direitos dos citados, a falta de articulação de procedimentos acaba por lhe retirar utilidade, na maioria das SPE visitadas. Assim, impor-se-á a sua adoção por parte das SPE que a não utilizam, incluídas as que, não visitadas nesta inspeção, possam estar a incorrer no mesmo desvio.

### Citação do revertido – problema acrescido, do valor referenciado para pagamento

Relativamente ao conteúdo da citação do revertido, **82%** das SPE<sup>84</sup> documentaram, como exemplar utilizado para este efeito, uma minuta que não inclui as menções impostas por lei<sup>85</sup>, nos mesmos termos referidos no ponto anterior. Acresce que, neste universo, 2 versões (emitidas em 2018 e em 2015)<sup>86</sup> ainda remetem para a redação, desatualizada (“n.º 4”), da norma relativa à reclamação graciosa ou impugnação judicial (n.º 5 do artigo 22.º da LGT) – redação que deixou de vigorar com legislação<sup>87</sup> aprovada em 2014.

**OBJETO E FUNÇÃO DA CITAÇÃO**

Pelo presente fica citado(a) de que é executado por reversão nos termos do Art.º 160 do C. P. P. T., na qualidade de Responsável Subsidiário para, no prazo de 30 (trinta) dias a contar desta citação, pagar a quantia exequenda de 23.786,46 EUR de que era devedor(a)o(a) executado(a) infra indicado(a), ficando ciente de que se o pagamento se verificar no prazo acima referido, não lhe serão exigidos juros de mora nem custas.

Mais fica citado de que poderá requerer o pagamento em regime prestacional nos termos do Art.º 196º do C. P. P. T. e Art. 13º do Decreto-Lei nº 42/2001 de 9 de Fevereiro, e/ou a dação em pagamento nos termos do Art.º 201º do mesmo código ou então deduzir oposição judicial com base nos fundamentos previstos no Art.º 204º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Informa-se ainda que, nos termos do n.º 4 do artigo 22º da Lei Geral Tributária a contar da data da citação, poderá apresentar reclamação graciosa ou deduzir impugnação judicial com base nos fundamentos previstos no Artº 99º e prazos estabelecidos nos artigos 70º e 102º do C.P.P.T. .

Decorrido aquele prazo sem que tenha sido efetuado o pagamento da dívida exequenda, para além de perder o benefício da dispensa de pagamento dos juros de mora e acrescido, e sem que exista, nos termos do Art.º 169º do C. P. P. T., motivo para suspender a execução, a mesma prosseguirá a tramitação legal, designadamente para efeitos da PENHORA DE BENS e demais diligências prescritas no Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Só 2 SPE<sup>88</sup> apresentaram uma versão (atualizada<sup>89</sup>) que contempla as menções legalmente previstas – sobre o prazo aplicável a cada meio de reação, e em matéria de garantia (suspensão do processo mediante a sua dispensa ou prestação, com indicação do respetivo valor).

**OBJETO E FUNÇÃO DA CITAÇÃO**

Pelo presente fica citado(a) de que é executado por reversão nos termos do Art.º 160 do C. P. P. T., na qualidade de Responsável Subsidiário para, no prazo de 30 (trinta) dias a contar desta citação, pagar a quantia exequenda de 20.290,05 EUR de que era devedor(a)o(a) executado(a) infra indicado(a), ficando ciente de que se o pagamento se verificar no prazo acima referido, não lhe serão exigidos juros de mora nem custas.

Poderá requerer o pagamento em regime prestacional, até à marcação da venda nos termos do Art.º 13º do Decreto-Lei nº 42/2001 de 9 de Fevereiro, e do Art.º 196º do C. P. P. T.

Poderá ainda deduzir oposição judicial, no prazo de 30 dias, nos termos do Art.º 203º do Código de Procedimento e de Processo Tributário com base nos fundamentos estabelecidos no Art.º 204º ou requerer no mesmo prazo dação em pagamento nos termos do Art.º 201º do mesmo código.

Informa-se ainda que, nos termos do n.º 5 do Art.º 22º da Lei Geral Tributária a contar da data de citação, poderá apresentar reclamação graciosa ou deduzir impugnação judicial com base nos fundamentos previstos no Art.º 99º e prazos estabelecidos nos artigos 70º e 102º do C. P. P. T.

Decorrido o prazo de 30 (trinta) dias a contar da concretização da citação sem que o pagamento da dívida exequenda se mostre efetuado perderá o benefício da dispensa de pagamento de juros de mora e acrescidos.

Caso não exista, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, motivo para suspender a execução, a mesma prosseguirá a tramitação legal, designadamente para efeitos da PENHORA DE BENS e demais diligências estabelecidas naquele código.

Nos casos referidos no Art.º 169º e no Art.º 52º da Lei Geral Tributária, a suspensão da execução e a regularização da situação tributária dependem da efetiva existência de garantia idónea, no valor de 28.971,93 EUR, ou em alternativa da obtenção de autorização da sua dispensa.

<sup>83</sup> Vd. Acórdãos do STA de 06-06-2018 ([Proc. 0486/18](#)) e de 11-04-2018 ([Proc. 0222/18](#)).

<sup>84</sup> SPE de Coimbra, Leiria, Lisboa I, Portalegre, Porto I, Santarém, Setúbal, Vila Real e Viseu.

<sup>85</sup> Previstas no Artigo 190.º/2 do CPPT.

<sup>86</sup> Respetivamente, pelas SPE de Portalegre e de Viseu.

<sup>87</sup> Lei n.º 82-E/2014, de 31-12 (reforma da tributação das pessoas singulares).

<sup>88</sup> SPE de Faro e Lisboa II.

<sup>89</sup> Com remissão para o “n.º 5” do artigo 22.º da LGT.

Contudo, antes de se fazer circular uniformemente esta última minuta (a nível nacional), a mesma deverá ser revista quanto a um aspeto que suscita apreensão, presente em todas as versões minutas (100% do material analisado).

Recorde-se que o revertido beneficia de um regime<sup>90</sup> de isenção de juros e de custas, caso proceda ao pagamento da dívida nos 30 dias após a citação. Pagando nesse prazo, a dívida revertida reduz-se à QE, cujo montante corresponde ao do pagamento em causa.

Embora as minutas informem o revertido de que, “se o pagamento se verificar no prazo (...), não lhe serão exigidos juros de mora nem custas”, também discriminando os valores imputáveis a QE, a juros e a custas, já na parte onde são indicadas as referências para pagamento, o valor que lhes está associado corresponde ao do total da dívida – incluídos os acrescidos (juros e custas) –, que não ao valor da QE.

**OBJETO E FUNÇÃO DA CITAÇÃO**

Pelo presente fica citado(a) de que é executado por reversão nos termos do Art.º 160 do C. P. P. T., na qualidade de Responsável Subsidiário para, no prazo de 30 (trinta) dias a contar desta citação, pagar a quantia exequenda de 20.290,05 EUR de que era devedor(a) executado(a) infra indicado(a), ficando ciente de que se o pagamento se verificar no prazo acima referido, não lhe serão exigidos juros de mora nem custas.

(...)

**IDENTIFICAÇÃO DA DÍVIDA EM REVERSÃO**

QUANTIA EXEQUENDA: 20.290,05 €      JUROS DE MORA: 2.514,28 €      CUSTAS: 373,21 €

**TOTAL: 23.177,54 €**

(...)

PAGAMENTO NAS TESOURIARIAS DA SEGURANÇA SOCIAL	PAGAMENTO POR MULTIBANCO	PAGAMENTO NOS BANCOS ADERENTES
N.º DOCUMENTO DE COBRANÇA: 1908011173000134713	ENTIDADE: 20181	REFERÊNCIA: 0119934897338
N.º DE IDENTIFICAÇÃO FISCAL: 259854328	REFERÊNCIA: 204477247	MONTANTE: 23.177,54 €
MONTANTE: 23.177,54 €	MONTANTE: 23.177,54 €	

Não se justificará suscitar no revertido dúvidas desnecessárias, ou onerá-lo com indagações sobre esta divergência (a par dos Serviços, com esclarecimentos sobre o assunto) – mesmo que, por hipótese, as referências indicadas pudessem ser utilizadas para pagamento de valor diferente (o da QE), na minuta não consta expressa qualquer indicação específica<sup>91</sup> sobre esta questão.

Ainda que constasse minutado um esclarecimento, seria mais adequado que este se destinasse apenas a uma forma de pagamento fora do prazo, porquanto, numa citação do revertido, a primazia caberá à QE, no valor a associar à referência de pagamento – até na linha do teor inicial minutado, que informa o revertido de que é “citado (...) para, no prazo de 30 (trinta) dias (...), pagar a quantia exequenda de €....”.

<sup>90</sup> Artigo 23.º/5 da LGT.

<sup>91</sup> Caso seja esse o escopo da indicação que figura sob “B” (no verso da minuta), não será suficiente, até pelo facto de só abranger uma das modalidades de pagamento:

**FORMA DE PAGAMENTO**

A - O pagamento terá de ser efetuado nas Tesourarias da Segurança Social, através de numerário (até 150€), multibanco ou cheque visado, bancário ou emitido pelo IGCP, E.P.E, mediante documento de cobrança aqui indicado.

B - Através da rede Multibanco, caso sejam disponibilizadas as referências, através da opção "Pagamento de Serviços/Compras", sem acréscimos de juros até ao final do mês da citação. O talão desta operação deve ser guardado junto a este documento como prova de pagamento.

C - Através de uma Instituição Bancária aderente.

## Citações devolvidas – não repetição da citação

Uma das constatações deste órgão do Estado, na instrução de processos originados por queixas, era a de que as SPE não procediam à repetição da citação, quando a mesma devesse ter lugar. Assim, esta foi uma das questões indagadas na presente inspeção (nas visitas e através do questionário de âmbito nacional).

Nos termos da legislação<sup>92</sup> aplicável, a repetição de uma citação impõe-se quando a primeira, frustrada, assumindo a forma legal de citação pessoal, tivesse sido concretizada através de carta registada com A/R.

Naturalmente, para este efeito não relevam as citações pessoais efetuadas com excesso de forma, por opção do IGFSS – estes casos não são elegíveis na matéria em causa, uma vez que a premissa legal da repetição é a de que a primeira citação seja obrigatoriamente pessoal (por lei). Deste modo, no universo relevante (para efeitos da repetição legalmente exigível) incluem-se:

- As citações de devedores originários em PEF de valor superior a € 51.000;
- Todas as citações de revertidos.

Cruzados os dados disponíveis, detetaram-se contradições entre a informação prestada em ambiente de visita e a preenchida no questionário nacional, acrescentando que, no preenchimento deste último, houve SPE (10) que não diferenciaram o tipo de citações objeto de repetição. Contabilizados apenas os dados mais fidedignos, relativos a 12 SPE, os resultados indiciam que:

- Em todas essas SPE, a regra é a da não repetição de citações de devedores originários (centrais) – *“consoante o volume de serviço”, “quando possível”, “dentro da capacidade face aos recursos”*;
- Em metade dessas SPE, a regra cumula a não repetição de citações de revertidos – a este propósito, numa das visitas, transmitiu-se que *«a listagem central de “PEFs Instaurados” identifica o insucesso das citações de devedores originários, mas não das citações de revertidos»*;
- De entre as 6 SPE que repetirão citações de revertidos, só 2 é que documentaram a advertência<sup>93</sup> sobre a presunção legal aplicável – todavia, constava no corpo da citação ou a ela agrafada, i.e., estaria inacessível<sup>94</sup> em caso de nova frustração de entrega.

Aquando do envio de parte do questionário, o IGFSS afirmou que *“está também a ser implementado um mecanismo de envio da 2.ª citação em caso de insucesso da primeira citação, para garantir que os contribuintes têm efetivo conhecimento das dívidas, com previsão de implementação até ao final de 2019”*.

Se dúvidas subsistissem quanto à prática generalizada, da não repetição das citações elegíveis para esse efeito, o teor desta resposta validará a suspeita inicial e a conclusão equacionada. Isto com a agravante de,

---

<sup>92</sup> Artigo 192.º do CPPT (***Citações pessoal e edital***)  
(...)

2 - No caso de a citação pessoal ser efetuada mediante carta registada com aviso de receção e este vier devolvido ou não vier assinado o respetivo aviso (...), é repetida a citação, enviando-se nova carta registada com aviso de receção ao citando, advertindo-o da cominação prevista no número seguinte.

3 - A citação considera-se efetuada (...) na data certificada pelo distribuidor do serviço postal ou, no caso de ter sido deixado aviso, no 8º dia posterior a essa data, (...), sem prejuízo de fazer prova da impossibilidade de comunicação da alteração do seu domicílio ou sede. (...).

<sup>93</sup> A lei determina que, no ato de repetição, o visado deverá ser advertido de que se considerará ter sido citado na data certificada pelo carteiro ou no 8.º dia posterior ao do depósito de aviso para levantamento desta nova citação.

<sup>94</sup> Acessível estaria se agrafada ao A/R (que porventura o citando recusasse assinar) e ao aviso para levantamento (ainda que a ele não procedesse, o citando acederia à cominação legal junta ao aviso deixado na sua caixa postal).

na mesma resposta, o IGFSS também ter manifestado que o faz – que aposta na implementação daquele mecanismo (por concretizar) – **“apesar de não decorrer de uma obrigação legal”**. Sublinhe-se a perplexidade suscitada por este entendimento, cumprindo esclarecer a gravidade dos efeitos em causa:

Serão ilegais todas as penhoras efetuadas ao longo dos anos (e até ver), pelas SPE, em PEF onde ao insucesso da citação pessoal – de devedores originários, por dívida superior a €51.000, ou de revertidos – não se seguiu o envio de nova carta registada com A/R (com advertência sobre a cominação legal aplicável), antes de se avançar para fase de penhora<sup>HH</sup>.

Caso se frustre a citação, as SPE só podem adotar diligências de penhora, sem<sup>95</sup> necessidade de nova citação, nos casos em que a lei determina uma forma menos exigente (do que a pessoal) para o ato de citação – i.e., quando se trate de devedor originário (TI ou empresa) citado em PEF de valor até €51.000, para o que basta a via postal, registada (ou meramente simples, até €5.100).

## b) Penhoras

Decorridos 30 dias sobre a data de entrega da citação (ou da sua tentativa, primeira ou segunda), sem que nesse prazo tivesse sido efetuado pagamento integral ou deduzida oposição, caso entretanto não se verifique uma causa suspensiva – por exemplo, o deferimento de plano prestacional, com dispensa, isenção ou prestação de garantia –, os trâmites prosseguem para fase<sup>96</sup> de penhora, dando lugar à emissão do

<sup>95</sup> Artigo 193º do CPPT (**Penhora e venda em caso de citação por via postal ou transmissão eletrónica de dados**)

1 - Se a citação for efetuada por via postal (...), conforme previsto no artigo 191º, e o postal não vier devolvido ou, sendo devolvido, não indicar a nova morada do executado (...), procede-se à penhora. (...).

<sup>96</sup> Refira-se que foram constatadas algumas transições aparentemente anómalas, na análise de históricos processuais recolhidos nas SPE visitadas. Uma ordem normal de tramitação registará primeiro a **“Tramitação para fase Penhora...”**, depois a **“Emissão de Mandado Penhora”**, a que se seguirão operações concretas de penhora (no caso, uma **“Ação centralizada de penhora de IVA”**).

2018-09-16	Envio de Citação Pessoal	CIT3
2018-10-16	Insucesso de Citação Pessoal	NCT2
2018-11-01	Tramitação para a fase Penhora/Venda (sem Penhoras Activas)	F301
2018-11-01	Emissão de Mandado Penhora	DOC1
2018-11-26	Ação centralizada de penhora de IVA	ACPA

Detetou-se mais do que um caso em que o histórico de trâmites revelava penhoras centralizadas que abrangeram PEF que, ao tempo, ainda não tinham transitado para fase de penhora.

2014-08-23	Envio de Citação Pessoal	CIT3
2014-09-10	Insucesso de Citação Pessoal	NCT2
2015-02-20	Ação centralizada de penhora de IVA	ACPA
2015-05-04	Tramitação para a fase Penhora/Venda (sem Penhoras Activas)	F301
2015-05-04	Atualização da Taxa de Justiça à data 2015-05-04	ATXJ
2015-05-04	Emissão de Mandado Penhora	DOC1

(Penhora central de reembolso de IVA, anterior à fase de penhora)

2008-12-19	Ação centralizada de penhoras bancárias	ACPB
2009-02-06	Atualização de Taxa de Justiça	ATXJ
2009-04-06	Emissão de Citação Pessoal	DOC1
2009-04-06	Eleito Processo Principal	APE3
2009-04-06	Atualização de Taxa de Justiça	ATXJ
2009-04-06	Atualização de Taxa de Justiça	ATXJ
2009-04-06	Emissão de Mandado Penhora	DOC1
2009-04-06	Tramitação para a fase Penhora/Venda (sem Penhoras Activas)	F301
2009-04-06	Emissão de Auto Penhora	DOC1
2009-04-08	Pedido de Pagamento em Prestações n.º 203/2009	PPPI
2009-04-08	Emissão de Pedido Plano Prestacional	DOC1

(Penhora central de saldos de contas bancárias, anterior à fase de penhora)

Parece que os parâmetros informáticos das penhoras centralizadas não se guiam pelo critério de o PEF se encontrar *formalmente* em fase própria (fase de penhora), mas sim pelo de uma prévia citação – verificada em ambos os casos, ainda que devolvida. Será desejável que o sistema pelo menos destrinche entre uma citação confirmada e uma não bem-sucedida – a primeira ainda pressuporá o decurso do prazo de oposição (30 dias), sendo que só na frustrada (com **“Insucesso de Citação Pessoal”**) é que o PEF poderá estar logo habilitado a prosseguir para penhoras, salvo nos casos que exijam a repetição da citação.

mandado respetivo, genérico mas habilitando a adoção, por parte das SPE, de diligências específicas (e tipificadas) de penhora.

Em Relatório<sup>97</sup> de Auditoria ao IGFSS (numa ótica contabilística), a *Inspeção-Geral de Finanças* menciona que, “dos processos desmaterializados, não constam (...) a evidência de terem sido efetuadas ações de penhora (quando não são centralizadas) e os resultados das mesmas”, tendo anotado, a este propósito, que “em sede de contraditório o IGFSS (...) [destacou] a implementação de um sistema de penhoras bancárias integrado em SEF”.

Conforme já referido, o sistema de penhoras não foi “integrado em SEF” – consistindo em sistema paralelo, o SAG, que só comunica ao SEF as evidências já perçecionadas ao tempo daquela Auditoria.

Na verdade, mesmo que o sistema de penhoras tivesse sido integrado no SEF (ou mesmo que o “novo modelo de penhoras” o viesse a ser, não sendo o caso), as evidências continuariam a reportar-se a ações de penhora centralizadas, uma vez que, de acordo com a informação recolhida na presente inspeção, só excecionalmente é que as SPE adotam diligências (diretas) de penhora.

### (i) Penhora de saldos de contas bancárias – termo de validade e embargos de terceiro

#### Procedimento centralizado

De acordo com a informação prestada pelas SPE visitadas, as penhoras de saldos de contas bancárias são efetuadas pelos Serviços Centrais, que são responsáveis pela seleção dos universos a penhorar, pela expedição das ordens de penhora e pelo seu registo, também ficando na posse dos respetivos suportes.

Apenas pontualmente é que as SPE participam neste procedimento (e de forma indireta) – “o procedimento de penhora é totalmente centralizado”, “só excecionalmente é feita pela SPE”, “a SPE não penhora saldos”, “na SPE não há contacto direto com bancos, salvo para cancelamentos”.

O apuramento de universos a penhorar é efetuado no DGD, pelo *Núcleo de Informação e Monitorização (NIM)*, que procede ao seu carregamento para SAG – sem prejuízo de as SPE poderem carregar em SAG<sup>98</sup> outros NIF (na janela temporal viável).

A expedição (pelo NIM, em SAG) das ordens de penhora gera um seu registo automático em SEF<sup>99</sup>, mediante descritivo tipificado, única informação a que as SPE aí acedem (PEF a PEF) – para uma visão da totalidade das penhoras efetuadas, os Serviços Centrais disponibilizam listagens (em EXCEL).

Os suportes das notificações (aos bancos) ficam na posse do NIM – os ofícios físicos ou os ficheiros eletrónicos (nos casos assim protocolados com determinados bancos) –, não sendo visualizáveis pelas SPE, que só a eles acedem (e ao respetivo teor) quando solicitem a sua remessa aos Serviços Centrais (para reconstituição de PEF).

---

<sup>97</sup> [Relatório nº 2016/1871](#), de auditoria realizada entre junho de 2015 e junho de 2016, que incidiu fundamentalmente sobre o exercício de 2014.

<sup>98</sup> Em “Penhoras”/ “Registo de Pedidos de Penhora” – uma das opções disponíveis, a par de “Pedir transferência SPE” (aos bancos) e “Levantamento de Penhora”.

<sup>99</sup> Aí figurando nos “Acontecimentos” do histórico da tramitação dos PEF.

Quanto ao *feedback* dos bancos, os dados que constam em SAG, passíveis de consulta pelas SPE, são respostas tipificadas – “*Cliente*”, “*Não Cliente*”<sup>100</sup>, “*Saldo Impenhorável*” (sem campo com a data destas respostas).

A minuta<sup>101</sup> utilizada para a notificação (aos bancos) da ordem de penhora – disponibilizada pela maioria das SPE (exceto 2, por se tratar de procedimento centralizado: “*NA*”, “*Comunicação centralizada*”) –, alude à validade da penhora (“*não superior a um ano, sem prejuízo de renovação*”), à obrigação de penhora imediata de novas entradas e aos normativos sobre os mínimos de impenhorabilidade.

Contudo, tendo em conta a legislação<sup>102</sup> pertinente – aplicável em primeira linha aos bancos, mas cujo cumprimento deverá ser acautelado (à semelhança do que sucede com o teor minutado sobre os mínimos de impenhorabilidade) –, cumpre assinalar que, nesta minuta:

- As contas à ordem são referidas a título principal (em lugar dos depósitos a prazo);
- Nada é advertido quanto à preferência a ser dada a contas tituladas apenas pelo executado (em detrimento das cotituladas).

### Termo de validade da penhora (1 ano)

Apesar de a minuta de notificação da penhora (aos bancos) incorporar alusão ao limite de validade<sup>103</sup> da penhora ordenada (“*não superior a um ano, sem prejuízo de renovação*”), este facto não se reflete na prática dos Serviços.

Com efeito, numa primeira abordagem, 55% das SPE visitadas:

- Ora desconheciam que estas penhoras têm uma validade limitada;
- Ora afirmaram (com ou sem conhecimento de tal facto), categoricamente, que uma ordem de penhora pré-existente não é renovada – “*os Serviços Centrais só efetuam novas penhoras (aquando do*

---

<sup>100</sup> Em princípio, nestas respostas serão menos frequentes as situações de “*Não Cliente*” (salvo quanto a recentes *ex-clientes*). Segundo a informação recolhida, estas ordens de penhora já não seguem indiscriminadamente para todas as instituições de crédito, sendo o *Banco de Portugal* (ao abrigo de protocolo) a indicar os bancos onde os executados titulam contas.

<sup>101</sup> “*Minuta de notificação para penhora de valores*” (modelo “IT.SPN.01.01.08, revisão 4, 23-09-2015”).

<sup>102</sup> Artigo 780.º do CPC (***Penhora de depósitos bancários***)

(...) 7 - São sucessivamente observados, pela instituição de crédito e pelo agente de execução, os seguintes critérios de preferência na escolha da conta ou contas cujos saldos são bloqueados:

- a) Preferem as contas de que o executado seja único titular àquelas de que seja cotitular e, entre estas, as que têm menor número de titulares àquelas de que o executado é primeiro titular;
- b) As contas de depósito a prazo preferem às contas de depósito à ordem. (...).

<sup>103</sup> Artigo 223.º do CPPT (***Formalidade da penhora de dinheiro ou de valores depositados***)

(...) 3 - “*Salvo nos casos de depósitos existentes em instituição de crédito competente, em que se aplica o disposto no Código de Processo Civil, a penhora efetua-se por meio de carta registada, com aviso de receção, dirigida ao depositário, devendo a notificação conter ainda a indicação de que as quantias depositadas nas contas referidas nos números anteriores ficam indisponíveis desde a data da penhora, salvo nos casos previstos na lei, mantendo-se válida por período não superior a um ano, sem prejuízo de renovação*”.

*conhecimento de outras contas bancárias)”, “não se veem” (renovações centrais), «a penhora não é renovada, porque está “ativa”, só sendo renovados os pedidos de transferência de valores cativos».*

As SPE visitadas também foram questionadas sobre a conduta que adotariam perante um requerimento onde o executado solicitasse a restituição do valor transferido, invocando a invalidade da penhora (ao tempo do cativo), por ter decorrido mais de 1 ano sobre a data em que foi ordenada.

A maioria, traduzida em 64%, respondeu que não restituiriam o valor transferido – 36%, invocando a *novidade* da situação, teria que analisar/estudar o assunto.

No seio das respostas negativas, alguns esclarecimentos permitiram perceber que o sentido da decisão radica numa máxima emanada pelos Serviços Centrais, a título de diretiva ou instrução superior – **“havendo dívida, não há restituições”** –, genérica e, assim, abrangente, que acaba por servir de referência transversal de decisão, em diversas matérias (conforme doravante ilustrado, nesta e noutras questões).

Na referida maioria:

- 4 SPE expressaram a dependência e/ou improbabilidade de uma autorização superior, pelos Serviços Centrais (face à respetiva diretiva)

*«Provavelmente indefeririam, porque têm a máxima de que “só há restituição quando não haja dívida”»*

*“Não creio que o IGFSS-Restituições validasse uma restituição”*

*“Duvido que fosse autorizada – por ser improvável um deferimento central, proporia ao executado que o valor fosse imputado a quotizações (matéria crime) ou, em caso de TI, assinalaria que contaria para a reforma”*

*“Solicitaria instruções a nível superior”*

- 1 SPE pronunciou-se em conformidade com a diretiva central (*“se a dívida se mantém e o banco envia o valor, em princípio não restituiriam”*);
- 3 SPE encaminhariam o executado para o banco ou para defesa judicial (porque *“não tem que haver renovação da penhora” / “se não se entendessem, que discutisse isso em sede própria” / “não restituir, também por o contribuinte dispor de mecanismos de defesa, designadamente o 276.º do CCPT”*).

Ou seja, nesta matéria (e noutras), para a prática das SPE será irrelevante que o valor transferido não tenha sido validamente penhorado – por caducidade da penhora (na falta de uma sua renovação, após 1 ano) e, assim, por inexistência de título que a habilite – porquanto à lei se sobrepõem diretivas superiores, que vedam restituições quando haja dívida (independentemente da invalidade do ato e, assim, da ilegitimidade do IGFSS para se apossar do valor em causa).

### Embargos de Terceiro

Quando a penhora incida sobre os saldos de conta que, sendo titulada pelo executado, também o é por terceiro/s (alheio/s à execução), o órgão da execução não tem como saber<sup>104</sup>, senão através de reação do terceiro ou do executado, se os valores depositados na conta pertencem parcial ou exclusivamente ao/s cotitular/es que é/não são executado/s.

<sup>104</sup> Os órgãos da execução fiscal, comunicando a penhora às instituições de crédito, não têm (nem devem ter) conhecimento do valor e da proveniência do saldo da conta penhorada, ou de quais sejam os seus titulares (para além do executado).

O cotitular não executado tem ao seu dispor um meio legal de defesa: os *embargos de terceiro*<sup>105</sup>, a deduzir junto do órgão da execução fiscal (no caso, junto da SPE), embora devam ser dirigidos ao TAF competente, tratando-se de incidente que se rege<sup>106</sup> pelas disposições aplicáveis à oposição à execução – o que significa que a SPE dispõe de 20 dias<sup>107</sup> para os remeter ao tribunal.

No mesmo prazo, a SPE também poderá proceder à revogação do ato em causa (no caso, apreensão de bens de terceiro, não executado) e adotar diligências conformes aos seus efeitos (designadamente, restituir valores de terceiro que porventura tenham sido transferidos para o IGFSS).

De acordo com as SPE visitadas (11), esta matéria é inexpressiva, pouco ou nada representando na respetiva gestão processual. Tendo sido solicitado para consulta, por SPE, 1 caso por ano (2017 e 2018), de 3 tipos de situações (num total de 6 exemplos por SPE) – embargo remetido a tribunal, decidido pela SPE e pendente de remessa/decisão (aqui relevando o ano em que foi deduzido) –, o material disponibilizado, longe de corresponder à amostra visada (60 casos)<sup>108</sup>, cingiu-se a 7 casos.

	Decididos pela SPE (em 2017-2018)	Remetidos a TAF (em 2017-2018)	Pendentes (deduzidos em 2017-2018)
Coimbra	1 caso (2017) – decisão tomada em 9 dias (favorável ao embargante) <sup>109</sup>	–	–
Porto I	–	2 casos (2018) – remessa a tribunal em 21 dias e em 81 dias, respetivamente	–
Santarém	–	1 caso (2018) – remessa a tribunal em 18 dias	–
Setúbal	–	2 casos (2017) – remessa a tribunal decorridos mais de <b>7 anos</b> (2561 dias), em ambos os casos (deduzidos na mesma data, de 2010)	–
Vila Real	–	1 caso (2018) – remessa a tribunal em 50 dias	–

<sup>105</sup> Artigo 237.º do CPPT (**Função do incidente dos embargos de terceiro. Disposições aplicáveis**)

- 1 - Quando o arresto, a penhora ou qualquer outro ato judicialmente ordenado de apreensão ou entrega de bens ofender a posse ou qualquer outro direito incompatível com a realização ou o âmbito da diligência de que seja titular um terceiro, pode este fazê-lo valer por meio de embargos de terceiro.
- 2 - Os embargos são deduzidos junto do órgão da execução fiscal.
- 3 - O prazo para dedução de embargos de terceiro é de 30 dias contados desde o dia em que foi praticado o ato ofensivo da posse ou direito ou daquele em que o embargante teve conhecimento da ofensa, mas nunca depois de os respetivos bens terem sido vendidos.

<sup>106</sup> Artigo 167º do CPPT (**Incidente de embargos de terceiros**)

O incidente dos embargos de terceiros, quando não forem liminarmente indeferidos na parte que não estiver regulada no presente Código, rege-se pelas disposições aplicáveis à oposição à execução.

<sup>107</sup> Artigo 208.º/1 e 3 do CPPT.

<sup>108</sup> Não 66, uma vez que a visita piloto não contemplava a consulta em causa.

<sup>109</sup> “Decorreu da tramitação do processo que se fez prova de que a posse das contas penhoradas pertencia à embargante e não à executada”.

O *terceiro* só tem legitimidade para agir através de embargos (no prazo de 30 dias, a contar do conhecimento da penhora), não sendo parte legítima para formular requerimentos à SPE, porque não é executado.

Já o *executado* poderá dirigir pedido ao órgão da execução, juntando *prova*<sup>110</sup> de que o saldo da conta não lhe pertence – por provir exclusivamente de rendimentos do terceiro cotitular – e requerendo o cancelamento da penhora e a restituição (ao terceiro) dos valores transferidos para o IGFSS, que não deveriam ser imputados à dívida do executado.

Em caso de indeferimento do requerido, poderá o executado apresentar uma reclamação judicial<sup>111</sup> na SPE, que, no prazo de 10 dias<sup>112</sup>, poderá revogar o ato reclamado. Não o revogando, a SPE só teria 8 dias para remeter a reclamação para TAF (onde será tramitada como urgente, ficando a penhora suspensa)<sup>113</sup>, por nela se invocar *prejuízo irreparável* causado por incidência da penhora “*sobre bens que, não respondendo, nos termos de direito substantivo, pela dívida exequenda, não deviam ter sido abrangidos pela diligência*”.

Parecendo, pelos dados disponibilizados, que os embargos de terceiros serão inexpressivos – e, mesmo assim, uma SPE só os remeteu a tribunal decorridos 7 anos sobre a sua dedução (o prazo é de 20 dias) –, já é um facto conhecido por este órgão do Estado, fruto das queixas que recebe, que é significativo o volume de requerimentos formulados por executados (e por terceiros), nesta matéria.

Assim, as SPE visitadas foram questionadas sobre a conduta que adotariam perante um requerimento solicitando o cancelamento da penhora de saldos da conta bancária cotitulada, a par da restituição dos valores transferidos, invocando e juntando prova de que, apesar de a conta também ser titulada pelo executado, nela só são depositados rendimentos pertencentes ao terceiro.

1 SPE teria que analisar/estudar o assunto. 3 SPE (27%) afirmaram que cancelariam a penhora e restituíam os valores transferidos. 1 SPE só cancelaria a penhora (e apenas porque em tribunal experienciou uma decisão desfavorável), tendo que analisar a questão da restituição, “*na falta de antecedentes*”.

A maioria, traduzida em 55%, não alteraria o rumo em curso – penhora/transferência de cativos/imputação à dívida dos valores penhorados (de terceiro). O grosso das SPE encaminharia o requerente para o banco, sendo que 2 SPE transmitir-lhe-iam que a forma adequada de reação corresponde a embargos de terceiro.

Ou seja, a prática das SPE, não sendo uniforme, é em grande medida imune a requerimentos desta natureza, mesmo se confrontadas com probatório adequado, mantendo na sua posse valores de terceiros e admitindo a possibilidade de reclamações judiciais inúteis – ora suscitando à SPE uma revogação (mais tardia, com prejuízo para o terceiro), ora a isso sendo obrigada, pelos tribunais (em vão sobrecarregados).

<sup>110</sup> Por exemplo, extratos bancários demonstrativos de que na conta, pelo período em que a penhora esteve ativa, só eram depositadas as pensões do terceiro.

<sup>111</sup> Artigo 276.º do CPPT (***Reclamações das decisões do órgão da execução fiscal***)

As decisões proferidas pelo órgão da execução fiscal e outras autoridades da administração tributária que no processo afetem os direitos e interesses legítimos do executado ou de terceiro são suscetíveis de reclamação para o tribunal tributário de 1ª instância.

<sup>112</sup> Artigo 277.º/2 do CPPT (***Prazo e apresentação da reclamação***).

<sup>113</sup> Artigo 278.º/3 c), 4 e 6 do CPPT (***Regime da reclamação***).

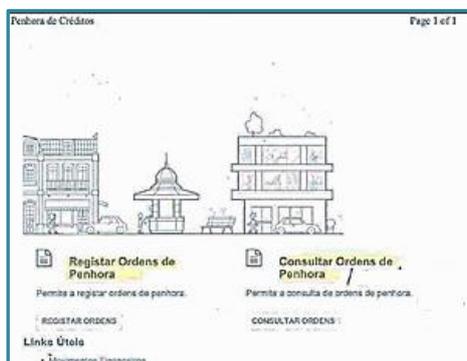
## (ii) Penhora de créditos e penhora de rendimentos

### Penhora de créditos (reembolsos da AT e clientes dos executados)

De acordo com a informação prestada pelas SPE visitadas, as penhoras de créditos são efetuadas pelos Serviços Centrais, que são responsáveis pela seleção dos universos a penhorar, pela expedição das ordens de penhora e pelo seu registo.

Estas penhoras cingem-se aos créditos tributários (reembolsos de IRS/IVA), abrangendo com menor frequência as rendas dos executados (penhoradas junto dos respetivos arrendatários).

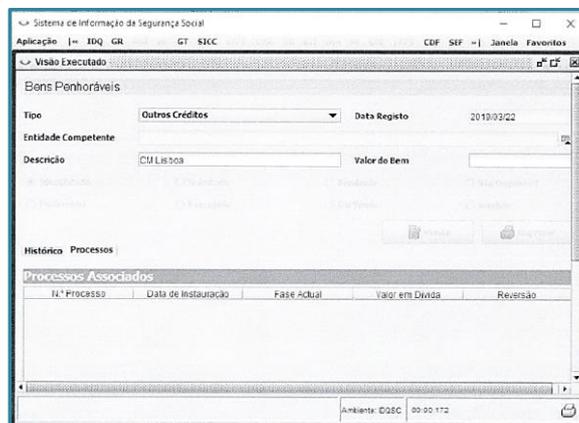
O apuramento de universos é efetuado por consulta do Portal da AT (em espaço reservado para este efeito), a expedição dos pedidos segue para a AT em ficheiro (EXCEL), sendo registados no SEF<sup>114</sup>.



Com exceção da SPE Lisboa I, só residualmente é que as SPE efetuam penhoras de créditos, mas de outro tipo (“*Outros Créditos*”), referente às que são ordenadas junto de clientes dos executados (“*não raro, são os executados que os identificam, quando são maus pagadores*”).

Tais clientes são apurados pelas SPE através, sobretudo, de documentação contabilística (conta de clientes) que solicitam aos executados “*em momentos chave*” (mormente a “*grandes devedores*”), designadamente como condição para o deferimento de planos prestacionais (sob o pretexto de aferição da garantia), ou para a emissão de certidões de situação contributiva regularizada (sob pretexto imperscrutável).

As penhoras são registadas pelas SPE no SICC<sup>115</sup> (“*suficiente para transpor para SEF*”), ou apenas em EXCEL criado para esse efeito – estas penhoras de créditos distritais não figuram no SEF (caso da SPE Lisboa II) –, sendo arquivadas em suporte físico, por regra.



<sup>114</sup> Aí figurando nos “*Acontecimentos*” do histórico da tramitação dos PEF.

<sup>115</sup> Em “*Bens Penhoráveis*”, sob a tipificação “*Outros Créditos*”.

O facto de este tipo de penhoras ser residual, no seio das SPE, prende-se, segundo uma delas, com o problema de as entidades notificadas não responderem e, respondendo, *“as SPEs não têm forma de controlar a veracidade das respostas negativas, uma vez que se baseiam em dados históricos (por exemplo, IRS de TI do ano passado), ao passo que a AT baseia-se no e-fatura, acedendo a informação diária/mensal”*.

Em suma, *“as SPEs estão limitadas a dados históricos e não dispõem de recursos humanos para verificar a documentação das entidades que respondem”*.

#### Penhora de rendimentos (vencimentos/pensões e rendimentos de TI)

De acordo com a informação prestada pelas SPE visitadas, as penhoras de rendimentos são efetuadas pelos Serviços Centrais, que são responsáveis pela seleção dos universos a penhorar, pela expedição das ordens de penhora e pelo seu registo (idêntico ao já descrito).

Estas penhoras resultam de ações nacionais (cujos critérios são dados a conhecer às SPE), abrangendo pensões – *“90% do produto de penhora de pensões resulta de revertidos”* – e rendimentos de TI.

Os Serviços Centrais não efetuam penhoras de vencimentos, deixadas para as poucas SPE que as fazem (caso da SPE Lisboa I), tendo uma delas esclarecido que *“não é prioritário, salvo algum caso avulso com dívida astronómica e não enquadrada”* (i.e., sem plano prestacional).

O apuramento de universos é efetuado por cruzamento da informação:

- Em IDQ – onde se verifica a atividade do executado como TI, TCO (*Trabalhador por Conta de Outrem*), MOE (*Membro de Órgão Estatutário*), PENS (*Pensionista*);
- Do CNP – quanto às pensões;
- Em CDF – quanto aos rendimentos dos TI (IRS);
- GR – para consulta (pelas SPE) de entidades empregadoras e do histórico de remunerações declaradas [*“nas penhoras de vencimento, a AT consulta os dados da SS, mais atualizados (mensais, não anuais)”*].

Relativamente às minutas utilizadas nestas notificações (ordenando penhoras de rendimentos), foi solicitado exemplar destinado a penhora de vencimento, de pensões e de rendimentos de TI.

Em 2014, o IGFSS determinou mínimos de impenhorabilidade mais favoráveis do que os legais para as penhoras sobre vencimentos e pensões, que no mesmo ano estendeu aos rendimentos de TI. A partir de 2018, por força da lei, os rendimentos de TI passaram a ter proteção análoga à dos vencimentos/pensões, em matéria de mínimos de impenhorabilidade.

A título de minuta de penhora de rendimentos de TI, as SPE visitadas tanto facultaram a minuta referente a vencimentos (3 SPE), como minutas destinadas a penhoras de créditos (3 SPE, uma delas juntando minuta para penhora de rendas) – nas demais, ora não seria aplicável (*“NA”*, numa por remissão para os Serviços Centrais, em Lisboa I e II por gerirem dívida de PC), ora não foi disponibilizado este elemento (2 SPE).

Conforme se verá (na parte referente aos mínimos de impenhorabilidade), a penhora de rendimentos de TI suscita dúvidas, às SPE, que ultrapassam a da escolha da minuta utilizada.

Analisadas as minutas disponíveis – para penhora de vencimento, pensão e rendimentos de TI –, constatou-se que nelas o mínimo de impenhorabilidade tanto pode corresponder a 1 como a 2 *Salários Mínimos Nacionais (SMN)*, até no seio da mesma SPE.

Este fenómeno resulta de uma aplicação não uniforme das referidas orientações centrais, de 2014:

- A primeira<sup>116</sup> (onde é aludida “Recomendação da Provedoria de Justiça”)<sup>117</sup>, com o assunto “Penhora de **vencimentos e de outros rendimentos análogos - Limites da impenhorabilidade**”, determina, para “todas as PS, independentemente de se tratar de devedor originário ou de responsável subsidiário”, que este tipo de penhora “é sempre ordenada com a ressalva de que a ordem de penhora abrange apenas aqueles rendimentos na parte em que excedem o montante equivalente a **2 SMN**” – sem prejuízo de o executado requerer a redução da parte penhorável;
- A segunda<sup>118</sup>, com o assunto “Penhora de **créditos de trabalhadores independentes - Limites da impenhorabilidade**”, aplica aos TI “tratamento análogo” ao das demais PS (i.e., ao previamente definido para as penhoras de vencimentos e de pensões), determinando que “a penhora de créditos de TI, devidos por prestação de serviços a uma ou várias entidades contratantes, poderá ser reduzida até perfazer no montante disponível o equivalente a **2 SMN**”, mediante requerimento juntando prova das entidades contratantes e da ausência de rendimentos de outras categorias (declaração de compromisso e última declaração de IRS) – sem prejuízo de o executado requerer redução da penhora.

Diferença: na penhora de vencimentos será “sempre” aplicada esta solução (impenhorabilidade de valor equivalente a 2 SMN); na de créditos de TI, “poderá” ser adotada, se requerida com o probatório descrito.

Em comum: apesar de nos considerandos de ambas as orientações ser relevada e transcrita a norma<sup>119</sup> referente à redução e à isenção de penhora, apenas a figura da redução é admitida no teor decisório – na prática das SPE, conforme adiante relatado, a *isenção* de penhora não é, sequer, equacionável.

As minutas circulantes (6) são as seguintes:

1 SMN	Notificação para penhora de PENSÃO	MOD.IGFSS.10.01, revisão 9, 28-03-2013	
	Penhora de VENCIMENTO	IMP.IGFSS.10.01, revisão 0, 01-07-2014	Transferência bancária (para entrega dos valores)
2 SMN	Minuta de notificação para penhora de PENSÃO	IT.SPN.01.01.23, revisão 0, 19-12-2017	
	Minuta de notificação para penhora de VENCIMENTO	IT.SPN.01.01.23, revisão 0, 19-12-2017	DUC a solicitar à SPE (para entrega dos valores)
0 SMN	Minuta de notificação para penhora de CRÉDITOS (dos Serviços Centrais) <sup>120</sup>	IT.SPN.01.01.09, revisão 5, 19-12-2017	DUC a solicitar à SPE (para entrega dos valores)
	Notificação para penhora de CRÉDITOS	IMP.IGFSS.10.01, revisão 9, 02-04-2018	Transferência bancária (para entrega dos valores)

As 2 primeiras minutas ainda remetem para a norma (“824.º”) que, em matéria de impenhorabilidades, vigorava antes do novo CPC (de 2013)<sup>121</sup>, entre outros artigos também há muito desatualizados (do CPC).

<sup>116</sup> Orientação Técnica N.º 04/CD/2014, de 06-03-2014 (“MOD.IGFSS.01.11, Revisão 3, 28-03-2013”).

<sup>117</sup> “Recomendação da Provedoria de Justiça, emitida no Proc. n.º Q-3437/13 (A2), no sentido de o órgão da execução apreciar sempre, casuisticamente, as penhoras contestadas, na medida em que, apesar de receber rendimentos de mais do que uma entidade, o trabalhador independente poderá ter a sua subsistência comprometida pela penhora”.

<sup>118</sup> Orientação Técnica N.º 06/CD/2014, de 28-08-2014, (“IMP.IGFSS.01.06, Revisão 0, 01-07-2014”).

<sup>119</sup> Artigo 738.º/6 do CPC.

<sup>120</sup> Subscrita pela Diretora do DGD (ou por Coordenador/a de SPE).

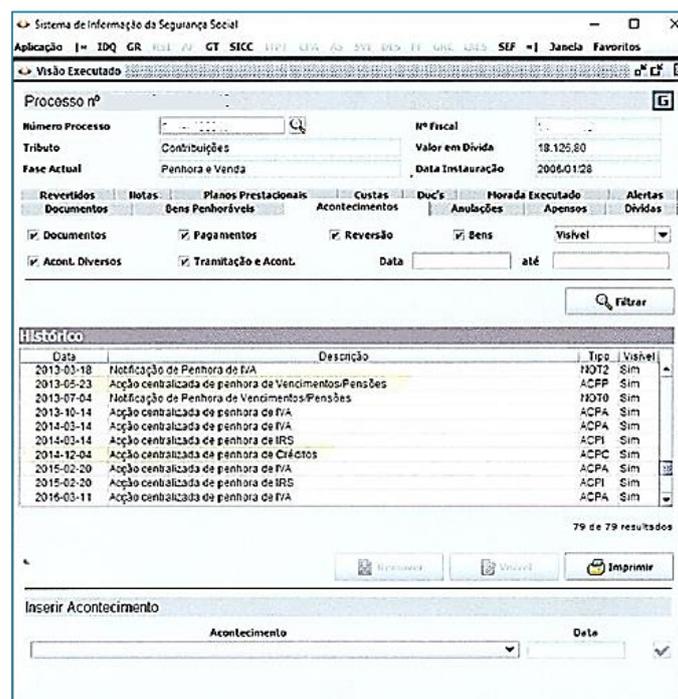
<sup>121</sup> Aprovado pela Lei n.º 41/2013, de 26-06, que entrou em vigor no dia 01-09-2013.

Nas versões referentes a penhora de vencimento, a primeira (1 SMN) indica a transferência bancária como meio de entrega dos valores penhorados, ao passo que, na segunda (2 SMN), as entidades notificadas têm que solicitar às SPE a emissão de DUC, para pagamento via multibanco. O mesmo sucede com as minutas de penhora de créditos (de TI), a primeira implicando DUC, a segunda admitindo transferência bancária.

Conforme constatado na instrução de queixas, na falta de renovação das ordens para atualização do seu valor – entretanto reduzido mediante pagamentos coercivos ou voluntários –, só a versão que prevê a emissão de DUC é que prevenirá excessos de penhora (embora menos prática para a entidade pagadora)<sup>11</sup>.

Curiosamente, 2 SPE que utilizam a referência legal (1 SMN) pertencem ao leque das que disponibilizaram cópia das orientações centrais (definindo mínimos de valor equivalente a 2 SMN). Paradoxalmente, 1 SPE emprega uma versão na penhora de vencimento (1 SMN), usando a outra na penhora de pensão (2 SMN). Paralelamente às SPE que associam a penhora de rendimentos à minuta de penhora de vencimentos, de encontro à orientação central (2 SMN), SPE há que aplicam uma penhora de créditos (0 SMN).

Pela autoria das orientações, seria de presumir que não será o caso dos Serviços Centrais (que subscrevem uma dessas minutas), responsáveis, a título principal, pelas penhoras de rendimentos de TI. Mas, por exclusão de partes – sabendo-se que aos créditos tributários cabe uma tipificação (IRS ou IVA) e que as penhoras distritais são registadas sob “*Outros Créditos*” –, parece que a “*Ação centralizada de penhora de Créditos*” poderá reportar-se a penhoras massivas sobre rendimentos de TI.



Quanto às penhoras de pensões, por que também são principalmente responsáveis os Serviços Centrais, este órgão do Estado sabe que o CNP se rege pelo critério legal (1 SMN)<sup>122</sup>, quando dá cumprimento a ordens de penhora do IGFSS – assim presumindo-se que, nas ordens centralizadas deste tipo de penhora, os Serviços Centrais não incluirão o que determinaram em 2014 (2 SMN).

<sup>122</sup> Aliás, embora extravasando o objeto desta inspeção, refira-se que, nas penhoras de pensões, até o critério legal (1 SMN) se vem revelando prejudicado, no seio do CNP (responsável por assegurar a sua observância), pelo facto, assumido pelo próprio – no âmbito de instrução de processo originado por queixa –, de que às penhoras em curso não seriam automaticamente aplicadas as evoluções de valor do SMN (por limitações do sistema informático).

MÍNIMO IMPENHORÁVEL /SPE	Minuta Penhora VENCIMENTO	Minuta Penhora PENSÃO	Minuta Penhora RENDIMENTOS TI	
(*) Coimbra	1 SMN	1 SMN	-	("Central")
(*) Faro <sup>123</sup>	1 SMN	1 SMN	0 SMN	(Minuta para penhora de rendas)
Leiria	2 SMN	2 SMN	2 SMN	(Minuta para penhora de vencimento)
Lisboa I	2 SMN	2 SMN	-	("NA")
Lisboa II	2 SMN	2 SMN	-	("NA")
(*) Portalegre	2 SMN	2 SMN	2 SMN	(Minuta para penhora de vencimento)
(*) Porto I	2 SMN	2 SMN	0 SMN	(Minuta para penhora de créditos)
Santarém	2 SMN	2 SMN	-	-
(*) Setúbal	2 SMN	2 SMN	2 SMN	(Minuta para penhora de vencimento)
(*) Vila Real	2 SMN	2 SMN	-	-
<b>Viseu<sup>124</sup></b>	<b>1 SMN</b>	<b>2 SMN</b>	0 SMN	(Minuta para penhora de créditos)
	SERVIÇOS CENTRAIS:	1 SMN	-	-

(\*) SPE que juntaram cópia das orientações centrais (impenhoráveis 2 SMN, em vencimentos/pensões e rendimentos de TI)

Em suma, verifica-se uma violação do princípio da igualdade, pela discriminação positiva de parte dos executados (que beneficiam de impenhorabilidade equivalente a 2 SMN), face a outros em idênticas circunstâncias – cujos mínimos de impenhorabilidade correspondem a 1 SMN (vencimentos/pensões) ou a 0 SMN (penhora de créditos).

A adotar-se uma prática mais favorável do que a legal, tal tratamento deverá ser dispensado de forma uniforme, aos universos em causa.

### (iii) Mínimos de impenhorabilidade e redução ou isenção de penhora

#### Mínimos legais de impenhorabilidade

Em primeira linha, os responsáveis pela observância dos mínimos legais de impenhorabilidade não são os órgãos da execução (no caso, as SPE), mas sim as entidades notificadas da ordem de penhora, porquanto estão na posse da informação pertinente para efetuar os cálculos necessários.

Assim, o cumprimento daqueles mínimos cabe às instituições de crédito e às entidades pagadoras de rendimentos – pensões (CNP), vencimentos (entidades empregadoras) e valores faturados por TI (entidades contratantes, vulgo, clientes do executado).

A subsistência do executado, que o legislador visa assegurar (em obediência ao princípio da dignidade humana)<sup>125</sup>, é medida numa base *mensal*, atendendo a que o valor de referência legalmente instituído, o do SMN, reporta-se ao período de um mês.

<sup>123</sup> A SPE de Faro, em lugar da minuta de notificação da penhora à entidade pagadora, disponibilizou exemplar da sua comunicação ao executado – “Minuta de notificação ao executado da penhora de vencimento - pensão” (“IT.SPN.01.01.23, revisão 5, 31-07-2015”), que não refere a restrição da penhora ao remanescente de 2 SMN.

<sup>124</sup> A SPE de Viseu, se para a penhora de vencimento disponibilizou minuta idêntica à que foi junta pela SPE de Faro (dirigida ao executado, sem aludir a 2 SMN), já para a penhora de pensão facultou a minuta utilizada pela maioria das SPE (aludindo a 2 SMN).

<sup>125</sup> Decorrente do princípio do Estado de Direito, constante nas disposições conjugadas dos artigos 1.º, 59.º/2 a) e 63.º/1 e 3 da Constituição da República Portuguesa.

No caso dos bancos, por regra este seu dever<sup>126</sup> é concretizado através de automatismos que não tomam em conta a proveniência dos valores entrados na conta. Mesmo podendo aceder a descritivos que a identificam, poderão não ser suficientes (por exemplo, quanto a pensões de alimentos), o que já não sucederá se forem confrontados adequada e oportunamente.

Cingindo-se à contabilização<sup>127</sup> das entradas mensais na conta, já se forem interpelados pelos executados, antes da transferência dos cativos, deverão proceder à devida análise – uma situação ilustrativa, de queixas apresentadas a este órgão do Estado, resulta dos casos em que 2 vencimentos são pagos no mesmo mês (no início e no seu termo), acabando por ser cativo, integralmente, o vencimento do mês seguinte.

No caso das entidades pagadoras, dispondo de informação completa, a mesma reduz-se à da sua própria esfera – aos componentes do vencimento/pensão que pagam (mas não a situação económica global do executado), ou aos montantes de que são devedoras pelo serviço que lhes foi prestado (desconhecendo a carteira de clientes do executado e os volumes globalmente faturados).

Relativamente aos rendimentos periódicos<sup>128</sup>, como os vencimentos e as pensões, para além do cálculo da parte penhorável<sup>129</sup>, com observância do mínimo legal de impenhorabilidade (pela entidade empregadora), coloca-se a possibilidade de uma redução ou isenção<sup>130</sup> de penhora, a decidir pelo órgão da execução.

Quanto aos rendimentos de TI, tanto entidades pagadoras como órgão da execução têm que respeitar os limites de impenhorabilidade (máximo e mínimo) fixados pela AT, em declaração própria<sup>131</sup>, a promover pelo executado – isto, desde que, em finais de 2017, a lei<sup>132</sup> equiparou este tipo de rendimentos<sup>133</sup> aos que são auferidos periodicamente (vencimentos/pensões), para o efeito em causa.

---

<sup>126</sup> Artigo 738.º/5 do CPC: *Na penhora de dinheiro ou de saldo bancário, é impenhorável o valor global correspondente ao salário mínimo nacional ou, tratando-se de obrigação de alimentos, o previsto no número anterior [a totalidade].*

<sup>127</sup> No cálculo do mínimo impenhorável, o que releva é que, até à operação em causa (cativo/débito), o executado – através de levantamentos, pagamentos e/ou transferências da sua iniciativa – já tenha acedido a 1 SMN/mês, sendo os valores excedentes penhoráveis, independentemente de qual seja o saldo à data da operação.

Quanto à janela temporal, bancos há que contam 30 dias a partir da receção da ordem de penhora, enquanto outros se pautam pelo calendário civil. Quanto ao controlo das entradas, bancos há que investiram em sistemas que contabilizam os movimentos até ser atingido aquele mínimo (1 SMN), só então bloqueando movimentações eletrónicas (pagamentos em terminais, transferências, levantamentos em MB); já outros, impedem logo os movimentos eletrónicos, restringindo o acesso ao SMN a levantamentos ao balcão.

Neste último caso, porque o levantamento ao balcão poderá implicar o pagamento de comissão, este poderia ser um aspeto, pelas suas implicações legais (atentatórias do mínimo impenhorável), a regular pelo Banco de Portugal – dependendo da gestão, comercial, dos bancos (da relevância que lhe reconhecem, na sua estratégia concorrencial).

<sup>128</sup> Artigo 738.º/1 a 3 do CPC.

<sup>129</sup> Do total líquido (pago após descontos obrigatórios), são impenhoráveis 2/3 (até equivalente a 3 SMN) e, na falta de outro rendimento, a parte penhorável (1/3) ajusta-se de modo a ser respeitado um mínimo equivalente a 1 SMN.

<sup>130</sup> Artigo 738.º/6 do CPC.

<sup>131</sup> Cf. Instrução de Serviço (da AT) n.º 60061/2018 - Série I - DSGCT - SIPE – *Impenhorabilidade dos rendimentos auferidos no âmbito das atividades especificamente previstas na tabela a que se refere o artigo 151.º do CIRS.*

<sup>132</sup> Artigo 738.º/8 do CPC – o n.º 8 foi introduzido pela Lei 114/2017, de 29-12 (que aprovou o OE para 2018).

<sup>133</sup> De profissionais liberais, técnicos, assimilados e quem exerça atividades exclusivamente de prestação de serviços.

Em casos mais complexos – como no pagamento de retroativos de vencimentos/pensões (entrados de uma só vez, nas contas bancárias<sup>134</sup>) –, em casos líquidos (declaração da AT com os limites aplicáveis às entidades pagadoras de rendimentos do TI executado), ou quando consumadas transferências indevidas (para o IGFSS), o órgão da execução, se confrontado com a invocação e demonstração da ilegalidade da penhora, é responsável pelo dever de cumprimento dos mínimos legais de impenhorabilidade.

Nessa análise, deverá ter em conta que uma impenhorabilidade originária<sup>135</sup> não fica prejudicada na veste de depósito bancário – depósitos bancários de alimentos, ou contas exclusivamente destinatárias de vencimentos/pensões que seriam impenhoráveis na fonte (junto da entidade pagadora).

Nas visitas inspetivas, as SPE foram questionadas sobre o procedimento que adotariam, caso lhes fosse dirigido um requerimento com junção de prova da ilegalidade em causa, no âmbito de penhora de pensão (impenhorável ou com deduções acima do penhorável), de saldos de conta bancária (onde só entra rendimento impenhorável) e de rendimentos de TI (em conta bancária ou em crédito junto de cliente).

Requerimento com invocação e junção de <u>prova</u> de que: O cumprimento dado à <b>PENHORA DA PENSÃO</b> , pelo CNP, não respeita o MÍNIMO LEGAL DE IMPENHORABILIDADE <sup>136</sup>		Coimbra	Faro	Leiria	Lisboa I	Lisboa II	Portalegre	Porto I	Santarém	Setúbal	Vila Real	Viseu
Tratando-se de <b>PENSÃO IMPENHORÁVEL</b>	Encaminha/comunica ao CNP ou ao CD	•		•	•	•	•	•		•	•	
	Outro											
	Cancela a penhora		✓						✓			✓
	Restitui o valor penhorado		✓									
Tratando-se de pensão penhorável, mas com <b>DEDUÇÕES ILEGAIS</b>	Encaminha/comunica ao CNP ou ao CD	•		•	•	•	•	•	•	•	•	
	Outro											
	Pede a <b>redução da penhora</b> (ao CNP)		✓ (*)									✓
	Restitui o diferencial indevido											

(\*) Como último recurso, pois antes a SPE solicitaria ao executado extratos demonstrativos de insuficiência económica, para cancelar a penhora, porque isto “*seria mais fácil do que articular com o CNP a transferência do que apenas fosse penhorável*”.

Requerimento motivado por <b>PENHORA DE SALDOS</b> bancários, com invocação e junção de <u>prova</u> de que: Na conta só é mensalmente depositado rendimento (vencimento/pensão) de valor igual ou inferior ao SMN <sup>137</sup>		Coimbra	Faro	Leiria	Lisboa I	Lisboa II	Portalegre	Porto I	Santarém	Setúbal	Vila Real	Viseu
Encaminha o executado para o banco		•		•	•	•	•	•	•	•	•	
Outro												
Cancela a penhora	Com transferência de cativos											✓
	Sem transferência de cativos		✓									
Restitui valores transferidos												

<sup>134</sup> Situações em que os executados são confrontados com a penhora integral de retroativos que, se tivessem sido oportunamente pagos (i.e., numa base mensal), poderiam ser insuscetíveis de penhora.

<sup>135</sup> Artigo 739.º do CPC: *São impenhoráveis a quantia em dinheiro ou o depósito bancário resultantes da satisfação de crédito impenhorável, nos mesmos termos em que o era o crédito originariamente existente.*

<sup>136</sup> Artigo 738.º/1 a 3 do CPC.

<sup>137</sup> Artigos 738.º/5 e 739.º do CPC.

Requerimento de TI, com invocação e junção de <u>prova</u> de que:  Os rendimentos faturados na prestação de serviços (única atividade exercida) <sup>138</sup> , mensalmente repartidos, cifram-se em valor igual ou inferior ao SMN		Coimbra	Faro	Leiria	Lisboa I	Lisboa II	Portalegre	Porto I	Santarém	Setúbal	Vila Real	Viseu	
Tratando-se de <b>PENHORA de SALDOS</b> <sup>139</sup>	Encaminha o executado para o banco	•		•	•	•	•		•	•			
	Outro							(a)			(b)	(c)	
	Cancela a penhora	Com transferência de cativos											
		Sem transferência de cativos		v									
	Restitui o valor penhorado												
Tratando-se de <b>PENHORA de CRÉDITOS</b> <sup>140</sup>	Encaminha o executado para a entidade contratante (cliente)			•	•		•	•	•	•			
	Outro	(a)	(a)			(a)					(b)	(d)	
	Encaminha o executado para a AT	Menção à AT foi estranhada por todas as SPE											
	Outro (solicita/verifica declaração emitida pela AT)	Menção à AT foi estranhada por todas as SPE											
	Cancela a penhora	Com transferência de cativos											
		Sem transferência de cativos											
Restitui o diferencial indevido													

- (a) Analisaria.  
(b) Analisaria e, perante comprovação suficiente, ficaria “tentada a equacionar” o cancelamento sem transferência de cativos.  
(c) Indeferiria.  
(d) Reduziria a penhora para ½, se o TI prestasse serviços a “uma única entidade contratante”.

Assim:

Relativamente à penhora de **pensão irrefutavelmente** impenhorável, a esmagadora maioria das SPE (73%) não assumiria o dever de cumprimento da lei – remetendo o assunto para o CNP ou para o ISS –, sendo que, na minoria (27%) que cancelaria a penhora, só 1 SPE é que afirmou que restituiria o valor ilegalmente penhorado. Tratando-se de deduções acima do limite legal, só 2 SPE promoveriam a redução da penhora (1 preferindo reunir pressupostos para a cancelar, por ser mais viável do que articular uma redução com o CNP), e nenhuma procederia a restituições do diferencial indevidamente arrecadado.

Quanto à penhora de **saldo** de conta bancária onde *inequivocamente* só dá entrada vencimento/pensão impenhorável, a resposta das SPE (91%) passaria pelo encaminhamento dos executados para os bancos, à exceção de 1 SPE, que daria cumprimento ao mínimo legal aplicável, cancelando a penhora sem transferência de eventuais cativos (possíveis, aquando de parcas poupanças de mês/es anterior/es), mas não contemplando restituições.

Sobre **rendimentos de TI comprovadamente** impenhoráveis, numa base mensal, dominou o encaminhamento do executado para a entidade contratante, quer em penhora dos saldos bancários correspondentes (91%), onde só 1 SPE a cancelaria (sem transferência de cativos), quer no âmbito de penhora de crédito (junto do/s clientes), onde nenhuma SPE agiria em conformidade com o exigível (100%), sem prejuízo de algumas estudarem o assunto, destacando-se o facto de que todas as SPE estranharam a menção à AT, por desconhecimento do papel que desempenharia nesta matéria.

Numa SPE, a atuação consistiria numa redução da penhora de créditos (mesmo face a probatório da respetiva impenhorabilidade), e apenas se o TI prestasse serviço a “uma única entidade contratante” – tendo documentado *email (de 2013)* com instrução central destinada a pedidos de redução de penhora.

<sup>138</sup> Sem cumulação com vencimentos ou outras prestações que assegurem a sua subsistência – cf. 738.º/8 c) do CPC.

<sup>139</sup> Artigos 738.º/8 e 739.º do CPC.

<sup>140</sup> Artigo 738.º do CPC.

Quando se pronunciaram, negativamente, sobre uma **restituição** de valores ilegalmente penhorados, o fundamento das SPE assentou, uma vez mais, na afirmação de que “a sede não as validaria, não anularia esses DUC coercivos”.

### Redução / Isenção de penhora

Nas penhoras sobre rendimentos – vencimentos, pensões e rendimentos de TI –, quanto à parte penhorável, o legislador também prevê a possibilidade de o executado, ainda assim (já considerados os limites legais), requerer a redução ou a isenção da penhora (até 1 ano, no máximo)<sup>141</sup>, com fundamento nas suas necessidades e nas do seu agregado familiar.

As SPE visitadas foram questionadas sobre o procedimento que adotariam perante requerimento do executado solicitando a redução da parte penhorável (de vencimento/pensão), invocando e comprovando as despesas (fixas) suportadas mensalmente pelo seu agregado familiar.

REDUÇÃO DA PARTE PENHORÁVEL (requerida com comprovação das despesas fixas mensais)		
	SIM	NÃO
Coimbra	✓	
Faro	✓	
Leiria	✓	
Lisboa I		● “A SPE não reduz nem isenta”
Lisboa II		● “A SPE teria que analisar, pois nunca teve casos de redução de penhora e muito menos de isenção”
Portalegre	✓	
Porto I		● “Não isenta de penhora nem reduz a penhora, até porque a notificação já acautela 2 SMN”
Santarém		● Juntou “Minuta de notificação para redução de penhora de créditos trabalhadores
Setúbal		● “Apenas se, em <sup>142</sup> cumulação com penhora prévia, implicar a violação dos mínimos legais”
Vila Real	✓	
Viseu	✓	

Quase metade das SPE não dá provimento a este tipo de pedido – 2 delas interpretando a figura legal, da redução da parte penhorável, como um ajustamento ao mínimo de impenhorabilidade –, o que poderá ser mitigado pela utilização da minuta que acautela 2 SMN (na emissão da ordem de penhora), mas apenas nesses casos (discriminatórios).

Relativamente a um pedido de **isenção** de penhora, por tempo determinado (o demonstrado, pelo executado, como sendo indispensável para recuperar uma situação economicamente comportável, face aos encargos suportados), as SPE:

- Ora estranharam a figura em causa (pela sua *novidade*);
- Ora replicaram que não efetuam isenções de penhoras, “até porque não dá para suspender uma penhora, estando limitadas pelas suspensões tipificadas em SEF, que não contemplam esta hipótese”.

<sup>141</sup> Artigo 738.º/6 do CPC: *Ponderados o montante e a natureza do crédito exequendo, bem como as necessidades do executado e do seu agregado familiar, pode o juiz, excecionalmente e a requerimento do executado, reduzir, por período que considere razoável, a parte penhorável dos rendimentos e mesmo, por período não superior a um ano, isentá-los de penhora.*

<sup>142</sup> Notificando a entidade contratante de que *“foi reduzida a penhora de créditos (...) a 1/3 dos valores faturados mensalmente, atendendo a que o executado apresentou prova de que V. Ex.ª é a única entidade para a qual presta serviço”* (IT.SPN.01.01.09, revisão 1, 31-07-2015).

## (iv) Cancelamento

### Cancelamento de penhora de saldos bancários

Os procedimentos associados ao cancelamento de penhoras de saldos bancários originam um expressivo volume de queixas, neste órgão do Estado, por problemas que se relacionam com:

- Riscos associados à forma de concretização deste tipo de penhora (penhoras simultâneas);
- Não rastreabilidade de ordens de cancelamento (centrais);
- Morosidade das diligências casuísticas (distritais);
- Falibilidade ou desconsideração da informação sobre cativos, nos automatismos centrais;
- Dependência de informação de terceiros (setor bancário);
- Incorreção da data indicada nas notificações de cancelamento (motivado por plano prestacional).

#### *Penhoras simultâneas (geradoras de excessos de penhora)*

Conforme já referido, a ordem de penhora segue para todos os bancos onde o executado titule uma conta, cada qual recebendo a mesma indicação, quanto ao valor a penhorar: o total da QE e acrescidos (juros e custas). Isto significa que, no conjunto do setor bancário, a penhora multiplica o valor total da dívida tantas vezes quantas as instituições bancárias onde o executado seja cliente.

Pelos efeitos nefastos que estão associados a esta metodologia, a lei orçamental para 2019 estipulou, sob a epígrafe “*Penhoras Simultâneas*”<sup>143</sup>, que, “em 2019, o Governo cria um mecanismo eletrónico que evite penhoras simultâneas dos saldos de várias contas bancárias do executado, na mesma penhora, logo que o montante cativado numa ou em mais (...) seja suficiente (...)”. A Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2020, agora sob a epígrafe “*Cobrança coerciva*”<sup>144</sup>, estipula: “Em 2020, o Governo dá continuidade ao mecanismo eletrónico que evite penhoras simultâneas dos saldos de várias contas (...)”.

Enquanto não se concretiza este propósito, sucedem-se penhoras em excesso, já de si associadas aos riscos<sup>145</sup> que esta prática comporta. Contudo, o modo de funcionamento dos cancelamentos automáticos, no seio do IGSS – na forma como foram descritos, pelas SPE –, poderá contribuir para a concretização dos riscos envolvidos na prática em causa.

#### *Não rastreabilidade de ordens de cancelamento (centrais)*

De acordo com informação prestada pelas SPE visitadas, os cancelamentos são centralizados, resultando do carregamento diário, em SAG, de ficheiros eletrónicos com as ordens em causa, remetidos aos bancos protocolados (nomeadamente, *CGD, Novo Banco e Santander*). Segundo as SPE visitadas, os universos elegíveis são as penhoras que estejam ativas em:

<sup>143</sup> Artigo 128.º da [Lei n.º 71/2018](#), de 31-12 (Orçamento do Estado para 2019).

<sup>144</sup> Artigo 108.º da [Proposta de Lei n.º 5/XIV/1](#) (Orçamento do Estado para 2020).

<sup>145</sup> Devendo-se ter presente, porém, que a simultaneidade de penhoras acautela os legítimos interesses dos credores, na medida em que viabiliza a cobrança de valores penhoráveis, dispersos por várias instituições de crédito. Se numa conta estiver acautelado o acesso a 1 SMN/mês, os saldos das demais poderiam ser integralmente penhorados. Na hipótese de uma redução do valor a penhorar, por banco, consoante o número de instituições de crédito a notificar (visando que a mesma penhora representasse o valor total da dívida, na soma das suas partes), facilmente o executado poderia distribuir os seus rendimentos de forma a manter os saldos de cada conta em níveis inferiores ao do mínimo impenhorável. Assim, só uma articulação plena, interbancária, é que viabilizaria a aferição de quantas contas garantiriam aquele mínimo, libertando as demais dessa obrigação legal.

- PEF suspensos (dívidas enquadradas por plano prestacional, na sua maioria);
- PEF extintos (dívidas regularizadas).

Nesta matéria, o papel das SPE é supletivo, servindo para colmatar situações que tenham escapado aos automatismos centrais, ou para promover cancelamentos, via fax, junto de bancos que não operam com ficheiros eletrónicos (nomeadamente, *Montepio* e Caixas de Crédito Agrícola). Em ambas as situações também está presente o SAG: uma vez ativada a função “*Levantamento de Penhora/Emitir*”, ora é gerado averbamento em ficheiro eletrónico (depois “*remetido pela Sede*”), ora é emitido fax (“*expedido pela SPE*”).

As ordens de cancelamento de penhoras, centrais ou distritais, ficam registadas em SAG (ato/data), mas não os suportes das notificações. Podendo as SPE arquivar (ou não) os seus faxes, os Serviços Centrais não têm como atestar a remessa eletrónica dos ficheiros – não rastreável (segundo informação do IGFSS, no âmbito da instrução de queixas).

Este órgão do Estado recebe queixas de executados cujos bancos insistem que *não* receberam ordem de cancelamento, sem que o IGFSS possa demonstrar o contrário<sup>146</sup>, com prejuízo para o executado:

- Porque o banco não cancela a penhora enquanto a ordem (central) não for reenviada – diferentemente, na posse de cópia de fax (distrital), a agência bancária remete-os à central de penhoras da instituição de crédito, através de canal privilegiado<sup>147</sup>; ou
- Porque, num impasse sobre responsabilidades, o banco não assume o pagamento de juros pelo tempo por que, desnecessariamente, o cativo se manteve indisponível (e o IGFSS nem o equaciona).

#### Morosidade das diligências casuísticas (distritais)

Em geral, os cancelamentos centrais são expectáveis numa base diária (e massiva), enquanto os das SPE dependerão da disponibilidade do serviço para, casuisticamente, os promover (até à diligência, decorrerá mais tempo, pela carência de recursos).

Não são raras as queixas em que se constata que os executados, na posse de comprovativo de que o cativo é suficiente, são instruídos no sentido de celebrarem acordos prestacionais – com pagamento da primeira prestação (que ficará como excesso)<sup>148</sup> –, porque será mais moroso o tratamento, distrital, de um pedido de cancelamento (entre tantos outros, fundados e infundados), do que:

- O cancelamento logo processado com o plano, em atendimento (exceto em Lisboa); ou
- O que resulte da ronda do automatismo central (*‘apanhando’* planos<sup>149</sup> sem cancelamento processado).

Por outro lado, em menor desespero e/ou dispondo de meios de subsistência que lhes permitam aguardar por uma análise e processamento do seu pedido, por parte da SPE, os executados poderão beneficiar de uma análise casuística, que evite transferências de cativos em excesso – se forem 3 os bancos onde pende a penhora, todos eles com cativos feitos, mas sendo suficiente o montante de 1 conta, o cancelamento poderá ser ordenado sem transferência de cativos, nas demais instituições de crédito.

<sup>146</sup> Quanto a um facto *positivo* (de que remeteu), cujo ónus de prova lhe caberá – por contraposição ao banco, cuja prova incidiria sobre um facto *negativo* (o de que *não* recebeu).

<sup>147</sup> O canal interno, não congestionado como o destinado a entidades externas (penhoras incluídas). A este propósito, algumas SPE lamentaram o facto de as agências bancárias locais não acederem à informação da central de penhoras da respetiva instituição de crédito.

<sup>148</sup> *Voluntário*, não restituível em caso de prescrição (que finalmente venha a ser reconhecida).

<sup>149</sup> “Quando é paga a 1.ª prestação de plano, são os Serviços Centrais que levantam as penhoras e pedem a transferência dos cativos”.

## Insuficiências dos automatismos centrais

Já nos cancelamentos centrais, não há cruzamento com informação que esteja associada a pedidos de cancelamento – até porque a maioria das SPE não os regista em SEF (poucas são as que o fazem, em *Notas do Executado* e, eventuais alertas sobre a bondade dos pedidos, cingem-se a consumo próprio).

Nem tal se afigura fiável ou expedito, porque faria o sistema depender de reações dos executados e do tempo que requer a análise de pedidos de cancelamento.

Pertinente será o cruzamento com informação referente a cativos (em SAG), mas, segundo as SPE visitadas, nem todos os bancos os comunicam integralmente e os comunicados, recorde-se, figuram em SAG mas sem campo que identifique a data da resposta da instituição de crédito – as SPE não descortinam se o cativo informado é ou não recente (/atualizado).

Apesar de experienciarem a falibilidade da informação (de terceiros), as SPE também só agem, sem suporte na disponível, se os pedidos dos executados forem instruídos com comprovativo de que existem outros cativos, já suficientes para regularizar a dívida.

Este “agir” cumula a ordem de cancelamento com a de transferência (ou não)<sup>150</sup> de cativos, porque a prática, observada (nas queixas) e assumida (nas visitas), consiste em só pedirem a transferência aquando/com o cancelamento da penhora.

Minimizam diligências que caberiam aos bancos e que estes, em regra (segundo as SPE), não asseguram – a transferência sucessiva de cativos, independentemente de formalização pedido de transferência (já minutado na ordem de penhora).

Esta passividade dos bancos poderá, até, evitar excessos de penhora (traváveis pelas SPE) – no mesmo exemplo dos 3 bancos, o excesso de penhora precipitava-se se o banco do cativo suficiente o transferisse logo e, em data muito próxima (inviabilizando um cancelamento), outro banco efetuasse transferência.

Uma idêntica passividade, na comunicação dos cativos, será bem mais prejudicial, por inutilizarem, nos cancelamentos automáticos, um hipotético cruzamento com essa informação – para diferenciação entre ordens de cancelamento com ou sem transferência de cativos (nas contas que estejam em causa).

A verdade é que, segundo a descrição feita, em várias SPE, os cancelamentos automáticos serão “sempre” processados com ordem de transferência de cativos, “quando haja dívida” (i.e., aquando de suspensão do PEF, nomeadamente com plano prestacional).

Ou seja, naquele exemplo, dos 3 bancos, se o automatismo central anteceder uma diligência distrital, o cancelamento da penhora, junto daqueles bancos, sairia com ordem de transferência dos respetivos cativos (do necessário e dos demais, convertidos em excesso de penhora), *independentemente* da informação disponível sobre cativos (atualizada ou não).

Em suma, o passo certo do cancelamento central, não sendo acompanhado pelas SPE, também é desmedido (excessivo), porque parcial ou totalmente cego – seja por falta de informação suficiente (sobre cativos), seja pela sua desconsideração (relevando apenas a existência de dívida) –, tudo, com efeitos massivos, à medida dos universos processados.

<sup>150</sup> Numa SPE, a Coordenação “autorizou um cancelamento sem transferência de cativos e recebeu um telefonema central questionando o motivo”.

Mas, também a adaptabilidade de um cancelamento distrital, não garantida pelo automatismo central, não assegura a celeridade exigível nesta matéria, por isso cumprindo missão meramente supletiva, e cada vez menos assumida pelas SPE – “a SPE deixou de os fazer, com os automatismos centrais”; “a SPE efetua cada vez menos cancelamentos”; “a SPE só os faz residualmente (em NIF com planos mais antigos)”; “só em casos de garantia prestada ou em penhoras muito antigas, porque não corre o automatismo”.

#### Dependência de informação de terceiros (setor bancário)

Reconhecendo-se a necessidade, imperiosa, destes automatismos (atento o volume e a prioridade das diligências em causa), também se assinala a premência de um seu afinamento, que, podendo implicar medidas internas (na hipótese de não cruzamento com os dados disponíveis, sobre cativos), sempre dependerá de informação a prestar por entidades terceiras (do setor bancário).

Ao contrário da convicção expressa pelo IGFSS (na sua resposta ao questionário nacional), não parece que os riscos da simultaneidade de penhoras se resolvam com o “novo módulo de penhoras bancárias no Sistema Integrado da SS, que entrou em produção em abril” (o MIPE-Modelo Integrado de Penhoras)<sup>JJ</sup>.

Segundo o IGFSS, “este novo módulo passou a permitir o levantamento de penhoras bancárias online, passando a ser possível às instituições bancárias aceder a essa informação através da Segurança Social Direta no imediato”.

Ora, quanto muito – e até ver (no acompanhamento das queixas sobre este tipo de situações) –, este procedimento poderá resolver as falhas na comunicação de ordens de cancelamento de penhoras, matéria bem distinta da relacionada com a transferência, ou não, dos cativos – a decisão, crucial, que poderá gerar excessos de penhora<sup>KK</sup>.

Essencial será a assiduidade e acuidade da informação sobre cativos<sup>151</sup>, matéria fora do alcance do IGFSS, mas enquadrável no escopo da norma orçamental que incumbiu o Governo de criar um mecanismo eletrónico que, necessariamente, terá que contemplar os aspetos em causa.

#### Incorreção da data indicada nas notificações de cancelamento por acordo (penhoras ilegais)

Por último, outra fonte abundante de queixas reporta-se à morosidade dos cancelamentos e aos seus efeitos na esfera dos executados.

Para além dos mais óbvios – a indisponibilidade de cativos (a libertar ou a imputar à dívida) e a impossibilidade de movimentações eletrónicas (contínua ou mensalmente ativada quando o cúmulo dos movimentos atinja 1 SMN) –, constatou-se um outro, não imputável aos ritmos das diligências de cancelamento, mas ao teor das notificações que os ordenam.

Os contornos dos ritmos associados aos procedimentos de cancelamento central e distritais, decorrem do atrás exposto, bem como do tempo envolvido no processamento de atos prévios – conducentes à verificação dos parâmetros que centralmente despoletam o cancelamento das penhoras (extinção do PEF ou sua suspensão, com plano), a saber:

<sup>151</sup> Desejavelmente de forma agregada (em plataforma única, interoperável com os sistemas de gestão dos órgãos da execução), tendente à simplificação de procedimentos (eliminando a multiplicação de comunicações e registos, de parte a parte), e contemplando mecanismos de segurança – por exemplo, parâmetros (PEF e valor da penhora) com base nos quais se assegurasse o bloqueio de transferências para a entidade exequente, logo que atingido, em transferência/s prévia/s, o valor necessário.

EXTINÇÃO do PEF	PRÉVIA IMPUTAÇÃO DOS VALORES ENTRADOS através de:		
	Pagamentos voluntários	Entre 0 a 3 dias <sup>152</sup> ,	Consoante o canal utilizado (tesouraria ou MB/Banco aderente)
	Pagamentos coercivos	Pode variar entre 3 a 40 dias	Consoante a SPE <sup>153</sup>
SUSPENSÃO do PEF  (com plano prestacional) <sup>154</sup>	PRÉVIOS DEFERIMENTO DO PLANO (com dispensa/isenção de garantia) E SEU REGISTO (em SEF)		
	Deferimento do plano	Pode variar entre 0 a 40 dias	Consoante a SPE e/ou canal de entrada do pedido de plano (presencial, correio eletrónico/postal)
	Registo em SEF do plano (com efeitos suspensivos)	Com o pagamento da 1ª prestação	“Imediato/48h ou mais” Consoante o canal de entrada do <u>comprovativo</u> de pagamento (presencial, correio eletrónico/postal)

Relativamente ao setor bancário, regra geral, as instituições de crédito deslocalizam esta matéria, concentrando-a num departamento central especializado em penhoras – que processa as ordens de penhora e as do seu cancelamento<sup>155</sup>. De acordo com as SPE, o mais rápido é o *Novo Banco* e, nos antípodas, estará o *Santander*.

Mas, em princípio, estando munidos da ordem de cancelamento – que agora poderão confirmar *online*, na SSDireta –, os respetivos *timings* de concretização não suscitam as preocupações associadas aos dos órgãos da execução.

Mesma nesta vertente, temporal, o que se destaca é uma fonte de penhoras ilegais (desprovidas de título habilitante) – conforme amiúde constatado na instrução de queixas apresentadas a este órgão do Estado.

O pagamento em prestações suspende a execução, agora secundarizando-se (para análise em local próprio) a data que o IGFSS associa a tal suspensão – só registada com o pagamento da 1.ª prestação, quando a lei a associa à situação da garantia (à sua prestação ou dispensa/isenção).

Com a suspensão do PEF, mediante plano prestacional, fica vedada a apreensão coerciva de quaisquer valores – gerando o cancelamento das penhoras via automatismo central (nos planos com dispensa/isenção de garantia), ou via manual/distrital (quando seja prestada garantia).

As penhoras que ainda estejam *aparentemente* ativas, na ótica dos bancos (que ainda não rececionaram a ordem de cancelamento), não estão aptas a produzir efeitos, porquanto a suspensão do PEF implica a suspensão de diligências de cobrança coerciva.

Ou seja, a partir da data em que o PEF esteja suspenso, serão inválidas quaisquer operações de cativo, bem como a transferência de tais valores para o IGFSS.

<sup>152</sup> Conforme verificado na inspeção.

<sup>153</sup> Conforme melhor descrito no próximo ponto do presente Projeto de Relatório.

<sup>154</sup> Conforme melhor descrito no ponto referente aos planos prestacionais.

<sup>155</sup> Estranha-se é que em algumas instituições de crédito não seja indicado um canal específico para a matéria em causa, de natureza prioritária (pedidos relacionados com penhoras), que acaba imiscuída com outros assuntos, em canal único para entidades externas – implicando triagem e encaminhamento para o departamento competente, antes do seu processamento.

Poder-se-ia pensar que uma morosidade do banco, em dar cumprimento à ordem de cancelamento da penhora, seria responsável pelo cativo e posterior transferência de valores entretanto entrados na conta e, assim, ilegalmente penhorados.

Contudo, independentemente do tempo consumido para a concretização da ordem de cancelamento, os bancos guiam-se pela respetiva notificação, para aferirem dos cativos a transferir, ou não, para o IGFSS.

O problema reside no teor de tais notificações, que são minutadas de forma uniforme, numa questão que exige diferenciação conforme aos efeitos jurídicos da suspensão processual verificada em cada caso.

As SPE visitadas foram diretamente questionadas sobre se as notificações indicam a data limite de cativos a considerar pelos bancos – designadamente a data de deferimento/pagamento da 1ª prestação do plano, para balizarem os cativos a transferir –, tendo respondido que “*não indicam qualquer data*”, tratando-se de “*comunicação padronizada, sem campo para introdução de data*”.

A emissão, em SAG, das notificações centrais e, mesmo, dos faxes distritais, não contempla campo para edição de data alguma, tendo-se confirmado, em todas as minutas recolhidas, que, na notificação em causa, o cancelamento é reportado à “data presente”, i.e., à data em que foi emitida/expedida a notificação (de cancelamento), em lugar da data da suspensão do PEF.

<i>Minuta de notificação ao banco para pagamento de valor cativo e levantamento da penhora de dinheiro</i>  <i>“(…) em virtude de celebração de <b>Acordo de Regularização</b>”</i>	IT.SPN.01.01.08, revisão 0, 20-02-2010	Sem indicação de qualquer data
	IT.SPN.01.01.08, revisão 2, 28-10-2010 (versão com NIB do IGFSS)	Do “valor cativo até à data”
<i>Minuta de FAX para Levantamento de Penhora (assunto)</i>  <i>“(…) em virtude de celebração de <b>Acordo de Regularização</b>”</i>	Da “totalidade dos valores que se encontrem cativos até à presente data”	

Confrontadas com o problema subjacente, várias das SPE visitadas desdramatizaram a questão, invocando que a diferença “*de dias*” não é significativa, em menor medida, “*até*”, quando tudo é tratado em atendimento presencial.

Por todo o exposto, refira-se que não é bem assim, aditando-se, conforme verificado em processos originados por queixas, que, 1 dia que seja é suficiente para que entre na conta do executado o respetivo vencimento, que é objeto de operações de cativo e de posterior transferência.

Suscita apreensão a naturalidade com que os Serviços encaram o facto de darem azo a cativações ilegais (não imputáveis aos bancos), por uma prática institucionalizada – que deveria ser corrigida (e que não extravasa a sua esfera).

Isto, num contexto já agravado pelo facto de a notificação já ser mais tardia do que o devido, por só se suspender o PEF (/registar o plano) com o pagamento da 1ª prestação, quando, por lei, a suspensão deveria corresponder à data do deferimento do plano (com garantia ou sua dispensa/isenção).

Estes valores, ilegalmente apreendidos e mantidos na posse do IGFSS, não se confundem com os que, transferidos no mesmo ato, foram cativos e penhorados ao abrigo de uma penhora que antecedeu e vigorou até à sua suspensão, com a celebração do acordo.

Estes valores, ilegalmente penhorados, são imputados à dívida, para drama do executado, que na maioria dos casos requereu o plano para, precisamente, salvaguardar o rendimento mensal subsequente e procurar um modo de regularização comportável, face à situação económica que vivencia.

### Cancelamento de penhora de créditos

O cancelamento das penhoras de créditos é efetuado pelas SPE (não é centralizado), seja através do *site* da AT – créditos tributários (reembolsos de IRS/IVA) –, seja por notificação das entidades pagadoras (clientes devedores do executado).

Também nestas notificações, a referência temporal, dos valores a entregar, corresponde à data em que é promovido o levantamento da penhora, quando relevará a data do evento (designadamente, do acordo prestacional) que produz efeitos suspensivos sobre a execução.

<i>Minuta de notificação para levantamento de penhora de créditos</i>	IMP.IGFSS.10.01, revisão 9, 02-04-2018	Pagamento (via DUC) dos “créditos titulados por faturas emitidas até __/__/__ (data do levantamento da penhora)”
<i>Minuta de notificação para levantamento de penhora de créditos, por acordo</i>	IT.SPN.01.01.09, revisão 0, 04-04-2018	
<i>Minuta de notificação para levantamento de penhora de créditos – TI com única entidade contratante</i>	IT.SPN.01.01.09, revisão 1, 31-07-2015	Transferência de “1/3 dos créditos faturados pelo executado(a) até esta data”

Uma das SPE visitadas facultou cópia de um modelo<sup>156</sup> de requerimento de “CANCELAMENTO DE PENHORA”, cujo teor foi identificado, noutra SPE, como correspondendo à prática geral: “a regra, nas penhoras de **vencimento**, é a de se proceder ao seu **cancelamento só com a extinção do PEF**”. Aparentemente, também nas penhoras de **créditos**.

**Requer a V. Exa o cancelamento :**

Da penhora de veículos:

IRS/IVA- Vencimento/créditos- que ocorrerá apenas em caso de extinção do processo

Da penhora de saldos bancários

- **Tem acordo regularizado.** Mais se informa que o cancelamento da penhora concretiza-se após a transferência dos valores, para o IGFSS, que aquela data se encontrem na V/conta, à ordem do processo, e será imputado à dívida existente. Esclarece-se ainda que, por determinação legal será imputado como pagamento decorrente de penhora e, não como pagamento de prestações. Junta extrato bancário dos bancos onde é titular /co-titular de contas bancárias.

- O processo encontra-se extinto, afirmando para todos os efeitos legais, que o saldo é zero.

Não se alcança o motivo que o poderá justificar. Designadamente, suspensa a execução por força de um plano prestacional (com dispensa/isenção ou prestação de garantia), deverão cessar as diligências de cobrança coerciva – onde se incluem as penhoras de vencimento e de créditos –, em resultado desse trâmite, que não “*apenas em caso de extinção do processo*”.

Acaso se baseie na norma<sup>157</sup> que determina a caducidade da penhora de rendimentos periódicos (“*tais como rendas, juros ou outras prestações periódicas*”), cumpre esclarecer que, nela, o legislador assegura que a penhora não se mantenha após a extinção do PEF.

<sup>156</sup> “IMP.IGFSS.24.04, revisão 9, 02-04-2018”.

<sup>157</sup> Artigo 228.º/3 do CPPT: “A penhora (...) caduca de direito logo que esteja extinta a execução (...)”.

Mais precisamente, determina que, “*de direito*”, a penhora não produz mais efeitos – ou seja, mesmo que, “*de facto*”, ainda se continuassem a fazer deduções depois de extinto o processo, tais valores teriam que ser restituídos ao executado.

Da referida norma não se retira o que consta expresso no modelo em apreço – segundo o qual a penhora teria que subsistir até à referida extinção, independentemente de tudo (leia-se, mesmo que verificado evento determinante da suspensão do PEF).

#### (v) Imputação dos valores penhorados

São várias as queixas apresentadas, neste órgão do Estado, que se reportam à morosidade dos Serviços na imputação de valores penhorados, já transferidos para conta do IGFSS, que os executados não vêm refletidos na dívida em execução (numa sua diminuição) – valores parciais, totais ou até em excesso, nestes últimos casos aptos a extinguir a dívida e, assim, o PEF (leia-se, a/s penhora/s em curso).

Questionadas sobre os procedimentos que adotam, quando o executado invoca que já foram transferidos valores penhorados, as SPE visitadas afirmaram que:

- Se essa informação também constar em sistema (no SAG), imputam os valores à dívida;
- Não constando, solicitam ao contribuinte comprovativo (da transferência), que depois reenviam para os Serviços Centrais – para localização<sup>158</sup> da transferência e carregamento (em SAG) dessa informação.

Segundo o descrito, o facto de não constarem em SAG deve-se às ocasiões em que, na conta do IGFSS, as transferências não figuram associadas aos NIF ou, figurando, não estão agregadas<sup>159</sup> – “*os bancos remetem listagens de transferências em bruto, sem a devida identificação (NIFs, etc)*”.

Numa SPE consultou-se uma troca concreta de *emails* internos, concluída cerca de 1 mês<sup>160</sup> depois do pedido do executado – o valor foi inserido em SAG, e só a partir de então é que a SPE poderia proceder à imputação solicitada pelo executado.

Mesmo quando já constam em SAG, a imputação desses valores, pela SPE, tem efeito diferido: “*é processada, mas não é refletida no SEF em tempo real, demorando cerca de 24 a 48h*”.

Desejável seria que esta tarefa fosse assegurada continuamente, de forma a evitar excessos de penhora – uma imputação tardia já poderá estar perante transferências desnecessárias que, em momento prévio, pudessem ter sido evitadas (com o cancelamento da penhora, fruto de imputação oportuna de montantes suficientes para extinguir o PEF)<sup>161</sup>.

<sup>158</sup> Cruzando-se informação de listagens dos bancos com os NIF e PEF dos executados.

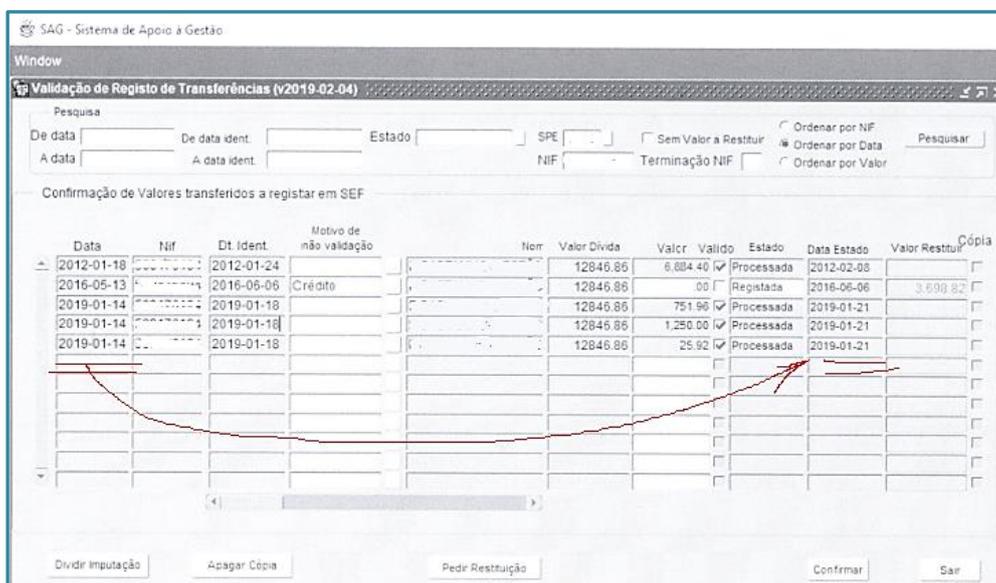
<sup>159</sup> Por exemplo, “*numa penhora sobre conta bancária de uma mercearia, bancos há que procedem às transferências tal e qual se sucederam os cativos (€5, €11, €0,20, etc.), sendo muito difícil (mais moroso) identificar e imputar estes valores*”.

<sup>160</sup> Sucessão de eventos:

- 21-02-2019, *email* do contribuinte – sobre valor penhorado mas não repercutido, juntando comprovativo da transferência efetuada pelo banco;
- 12-03-2019, *email* da SPE para o IGFSS-Penhoras – “*solicito a identificação e inserção em SAG do valor constante do documento que o contribuinte anexa*” (cujo *email*/documento são reencaminhados);
- 20-03-2019, *email* de resposta do IGFSS-Penhoras – “*valor identificado em SAG*”.

Nas visitas, foram sendo recolhidos *prints* do sistema onde a SPE processa a imputação destes valores penhorados, já transferidos – sob “Validação de Registo de Transferências” –, o que nem sempre foi possível por, ao tempo, o SAG estar inoperacional (assim esteve por semanas, recorde-se).

Nesta consulta, de exemplos concretos, verificou-se o tempo decorrido entre a data da transferência (a da entrada dos valores no IGFSS) e a data em que esta foi “Processada” (imputada à dívida)<sup>161</sup>.



As médias observadas, na imputação das transferências, variaram entre 5 a 36 dias, com tempos absolutos, mínimos e máximos, situados entre 3 e 39 dias.

IMPUTAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS (valores penhorados)	Média (dias)	Mín. - Máx. (dias)
(*) Coimbra	-	-
Faro	36	34 - 39
Leiria	10	3 - 19
Lisboa I	13	7 - 24
Lisboa II	5	3 - 6
Portalegre	20	8 - 28
(*) Porto I	-	-
(*) Santarém	-	-
Setúbal	12	8 - 19
(*) Vila Real	-	-
(*) Viseu	-	-

(\*) SAG inoperacional, à data da visita inspetiva.

À exceção de 1 SPE, a média global é de quase 20 dias, afigurando-se preocupante, mesmo na *hipótese*<sup>162</sup> de DUC coercivos (emitidos com a imputação e detalhando a afetação dos valores a QE, juros, ou custas) reportados à data da transferência dos valores penhorados – caso contrário, os executados estariam a suportar, indevidamente, juros contabilizados em período assacável aos Serviços, pela morosidade em refletir quantias já na sua posse.

<sup>161</sup> De permeio, figura a “Dt. Ident.”, correspondente à data em que a transferência foi “Registada” (em SAG), que se mantém nesse “Estado” enquanto não for “Processada” (imputada à dívida).

<sup>162</sup> Recorde-se a dúvida atrás suscitada pela incapacidade do SEF em reconstituir a situação dos juros em data distinta daquela em que seja emitida uma NVD.

De facto, independentemente da questão dos juros, enquanto aguardam pela imputação daqueles valores, os executados:

- Com plano prestacional (celebrado para sustar as penhoras), não veem as prestações reduzidas em função da amortização pendente – ou veem-se forçados a manter um plano inutilmente<sup>163</sup>;
- Sem acordo de regularização, veem agravados, com o decurso do tempo, os riscos de excessos de penhora (caso titulem mais do que uma conta bancária).

Neste último caso, os executados ficam sujeitos a um problema adicional, resultante da política que é adotada pelo IGFSS em matéria de aplicação dos excessos de penhora (descrita no ponto seguinte).

## (vi) Restituição de remanescentes de penhora *versus* outras restituições

### Restituição de remanescentes de penhora

Sobre o remanescente de penhora, dispõe a lei<sup>164</sup> que:

- Poderá ser aplicado no prazo de 30 dias, após a conclusão do processo, para pagamento de quaisquer dívidas tributárias de que o executado seja devedor, que não tenham sido reclamadas ou impugnadas;
- Findo aquele prazo, o remanescente será restituído ao executado.

Ou seja, as SPE dispõem de 30 dias, a contar da extinção do PEF onde se gerou o remanescente (fruto de penhora, nesse processo), para o aplicar noutras dívidas do executado, liquidadas de forma definitiva (passíveis de execução). Na falta de aplicação naquele prazo, constitui dever das SPE, por imposição legal, o de procederem à sua restituição.

Naturalmente, não estão em causa valores ilegalmente penhorados (sempre a restituir), mas sim excessos de penhora – resultantes dos riscos inerentes às penhoras simultâneas, ou decorrentes da verificação de atos que tornaram desnecessária a sua imputação (pagamentos voluntários ou anulações de dívida).

### Conclusão do processo (data relevante)

Para a contagem daquele prazo, o ponto de partida é o da “*conclusão do processo*”, i.e., o prazo conta-se a partir da data da extinção do PEF (onde se gerou o remanescente).

Um PEF pode extinguir-se por um ato de pagamento voluntário ou por uma anulação de dívida, sem que se chegue a imputar os valores nele penhorados (pagamentos coercivos), que assim se convertem em remanescentes ou sobras da execução.

Caberia aferir, assim, se a data da extinção dos PEF, na prática dos Serviços (ou na conceção do SEF), teria correspondência com a que é legalmente prevista, consoante o tipo de ato que motivasse tal extinção.

Em termos sumários, a lei<sup>165</sup> associa a extinção do PEF aos pagamentos voluntários ou coercivos que regularizem totalmente o que esteja em dívida, ou ao ato da sua anulação.

<sup>163</sup> Nos casos, já descritos, em que só requereram plano como expediente para agilizar o cancelamento de penhoras cujas transferências já eram suficientes ou, até, excessivas.

<sup>164</sup> Artigo 81.º/1 e 2 do CPPT (**Restituição do remanescente nas execuções**).

<sup>165</sup> CPPT: artigos 261.º (*Extinção da execução pelo pagamento coercivo*), 269.º (*Extinção da execução pelo pagamento voluntário*) e 270.º (*Extinção da execução por anulação da dívida*).

O legislador também estabelece<sup>166</sup> que a execução não deixa de ser extinta se, após o pagamento voluntário da totalidade da dívida, subsistirem juros de mora ou custas num total não superior a € 10, os quais também se extinguem. Ou seja, juros e custas subsistentes, mas de valor igual ou inferior a € 10, ficam extintos com a extinção do PEF (resultante de pagamento integral voluntário).

Indagadas sobre que eventos despoletam a extinção dos PEF, nestas diferentes situações, as SPE esclareceram que:

- Tratando-se de pagamentos (voluntários ou coercivos), releva a data da sua imputação à dívida, a data em que é emitido o DUC – i.e., a data em que estes pagamentos são refletidos no SEF;
- Em caso de anulação de dívida, é a data em que o DUA (*Documento Único de Anulação*) é emitido – i.e., a data em que a anulação é registada em SEF.

Em regra (salvo pagamentos mais antigos ou outras situações mais pontuais), nos históricos consultados (com os trâmites dos PEF que são registados em SEF), as datas de registo dos DUC ou DUA que extinguiram a dívida coincidem com as datas da extinção do PEF. Mais relevante, a data do efetivo pagamento (aferido através de comprovativos de pagamentos via MB ou *homebanking*), associada à da emissão do DUC, coincidia, na maioria dos casos, com a da extinção do PEF – independentemente da data em que a extinção tivesse sido efetivamente registada (no SEF), figurava com a data relevante (de pagamento/anulação).

Esta explicação justifica-se para melhor compreensão de desenvolvimentos posteriores.

Nesta matéria, o que se destacou, pela negativa, foram os comentários das SPE, relativamente à opção de resposta sobre a extinção do PEF por pagamento integral, voluntário, ainda que subsistentes € 10, ou menos, a título de juros ou custas.

Sobre esta hipótese, várias SPE replicavam que não se verificava extinção alguma, e que, *“se detetados (juros ou custas neste montante ou em quantia inferior), a SPE remeteria DUC para que o executado procedesse ao respetivo pagamento”*.

Sumariamente, não identificando o regime legal em causa, esclareciam que os procedimentos “aplicáveis” consistiam na cobrança daqueles valores, revelando uma prática contrária à lei.

### Prazo legal (30 dias)

As SPE visitadas foram questionadas sobre se a aplicação dos remanescentes era feita a todo o tempo, ou se obedecia a algum critério temporal. Resposta unânime (100%): *“a todo o tempo”*.

Apesar de reiterada e reformulada a mesma questão, a resposta mantinha-se, sem que as SPE equacionassem a hipótese de aplicabilidade de um limite temporal, para o efeito em causa.

Confrontada a maioria das SPE com a existência de um prazo legal e com o dever de restituição subsequente (dos remanescentes não oportunamente aplicados), *clarificaram*, categoricamente, que:

***“Independentemente do tempo decorrido ou da lei”***, seguem as instruções superiores (centrais), cuja diretiva veda quaisquer restituições enquanto houver dívida, na qual tudo deverá ser ***“sempre aplicado”, “a todo o tempo”***.

<sup>166</sup> Artigo 269.º/2 e 3 do CPPT.

Uma SPE foi interpelada precocemente sobre esta matéria (antes do momento programado para a questão em causa), porquanto, na verificação dos *timings* de imputação das transferências de valores penhorados (em SAG), esclareceu que 2 delas, por processar, diziam respeito a *créditos* do contribuinte, com dívida em conta corrente (no ISS), cuja participação solicitara ao CD, originando a instauração de PEF em 25-02-2019, no qual a SPE iria aplicar aqueles créditos (cerca de € 4.200).

À data da visita inspetiva, tal imputação ainda não tinha sido consumada, pelo que a SPE foi logo alertada para a data da transferência daqueles valores (31-12-2018 e 11-01-2019) e para a natureza do crédito em causa (remanescentes de penhora que extinguiu o PEF na primeira data).

A SPE não alcançou o sentido destas observações (à semelhança das demais SPE), pelo que também foi aludida a existência de norma legal estipulando o dever de restituição de remanescentes de penhora que não fossem aplicados nos 30 dias subsequentes à conclusão do PEF (presumivelmente extinto em 31-12-2018, com o antepenúltimo valor processado).

A este propósito, a SPE informou que foi o contribuinte que pediu a participação da dívida, para a aplicação dos seus créditos, “*porque teria que aguardar muito pela restituição*”.

Já em local próprio, chegada a questão sobre restituições neste contexto (vd. ponto seguinte), esta mesma SPE respondeu que, havendo dívida, *nunca* restitui remanescentes de penhora (aplica-os, *sempre*).

Data	Nif	Dt. Ident.	Motivo de não validação	Nome	Valor Dívida	Valor	Valido	Estado	Data Estado	Valor Restituir	Cópia
2014-10-10		2014-10-15				1,904.29	✓	Processada	2014-10-29		
2014-11-25		2014-12-11				37.31	✓	Processada	2014-12-12		
2018-12-26		2019-01-02				1,634.21	✓	Processada	2019-01-03		
2018-12-26		2019-01-02				1,414.37	✓	Processada	2019-01-03		
2018-12-26		2019-01-02				446.65	✓	Processada	2019-01-03		
2018-12-31		2019-01-10				64.31	✓	Processada	2019-01-11		
2018-12-31		2019-01-10	Crédito			131.94		Registada	2019-01-10		
2019-01-11		2019-01-15	Crédito			4.063.67		Registada	2019-01-15		

*“Não há restituição enquanto houver dívida” (independentemente do prazo legal)*

Quando questionadas sobre uma restituição *oficiosa* (findo o prazo aplicável, sem aplicação noutra dívida), ou a *pedido* do executado (que invocasse o prazo legal ou a aplicação inoportuna do remanescente), as SPE reiteraram que a resposta seria negativa, em obediência à diretiva central.

Algumas SPE acrescentaram que, mesmo que o propusessem, os Serviços Centrais não o validariam.

**RESTITUIÇÃO de REMANESCENTE de PENHORA (findo o prazo para aplicação noutras dívidas, existentes)**

**NÃO**

Coimbra	●	<i>“Independentemente do tempo que tenha decorrido sobre a extinção do PEF”</i>
Faro	●	<i>“Independentemente dos 30 dias”, são “orientações superiores”</i>
Leiria	●	<i>“Não identifico qualquer situação de aplicação fora de prazo”, o remanescente é aplicável “a todo o tempo”</i>
Lisboa I	●	<i>“As instruções superiores são: enquanto houver dívida, é para aplicar, não há restituição”</i>
Lisboa II	●	<i>“É diretiva superior (informal) não se proceder a restituições a contribuintes devedores” “Havendo dívida em conta corrente, não são autorizadas”</i>
Portalegre	●	<i>“Passar muito tempo não é o problema, mas sim saber se há dívida em condições”</i>
Porto I	●	<i>“Porque, enquanto há dívida, não podemos restituir – são instruções superiores (centrais)”</i>
Santarém	●	<i>“Enquanto houver dívida não há restituição”</i>
Setúbal	●	<i>“Não podemos restituir sabendo que há dívida, independentemente dos 30 dias, são as indicações que temos”</i>
Vila Real	●	<i>“Por força de instruções superiores”</i>
Viseu	●	<i>Fruto de “instruções superiores”, “não há restituição enquanto persistir dívida”</i>

Uma SPE confrontou-se, a certa altura, com excessos em SAG de 2013/2014, que não foram oportunamente restituídos, mas os Serviços Centrais não validaram a proposta de restituição, *“porque existia dívida”*. Desde então, independentemente do tempo decorrido, esta SPE solicita a participação de dívida em conta corrente, para que, com instauração de PEF, nele sejam aplicados os excessos.

Outra SPE desdramatizou a questão, referindo que, *“em regra, a aplicação ocorre entre 15 a 30 dias”*, mas esquecendo que esta aplicação, noutras dívidas, só tem lugar depois de constatadas, em SAG, as transferências aí registadas, para imputação e geração de créditos.

Trata-se da mesma SPE que, nos 12 casos consultados, para aferição de *timings* de imputação, processou a maioria dos valores decorridos 20 dias sobre a sua transferência para o IGFSS (em 7 casos, sendo que em 3 foram 28 dias). Some-se, agora, a estes 20 dias, os outros *“15 ou 30 dias”* que *“em regra”* são consumidos na aplicação dos créditos do executado.

Conforme relatado no ponto seguinte, em regra, havendo dívida em conta corrente (na esfera do ISS), a SPE ainda solicita a sua participação ao CD e aguarda a resposta, geradora da instauração de PEF – onde, por fim, será aplicado o crédito em causa.

Por último, merecerá uma observação o teor do que, em matéria de restituições, o IGFSS adiantou (quando remeteu parte das respostas ao questionário nacional), a saber: *“um número importante das reclamações (...) [sobre] pedidos de restituições é gerado também pelas penhoras bancárias (...) o novo módulo [de penhoras] irá também reduzir significativamente estas situações (...) [e] estão também em revisão os procedimentos de articulação com o ISS, I.P. o que permitirá uma maior agilização destes processos (...)”*.

Reitere-se que a possibilidade de visualização *online* (na SSDireta), pelos bancos, da ordem de cancelamento da penhora, resolvendo problemas de comunicação:

- Não evitará excessos de penhora – nas penhoras simultâneas (de saldos e de créditos);
- Não resolverá o problema das penhoras *ilegais* – enquanto as ordens de cancelamento não indicarem a data da suspensão do PEF (a partir da qual os cativos feitos não deverão ser transferidos para o IGFSS).

E, em estreita relação, quanto à revisão para a *agilização* das restituições, refira-se que:

Em matéria de remanescentes de penhora (sejam excessos efetivos ou valores ilegalmente arrecadados) *enquanto* subsista outra dívida, *“infelizmente” nem se discute a morosidade de uma sua restituição, porquanto a mesma não está, sequer, contemplada, em resultado de **diretiva central, contrária à lei.*** <sup>MM</sup>

## Objeto da aplicação (de remanescentes de penhora)

Como objeto de aplicação de remanescentes de penhora, as SPE consideram:

- Dívida em execução fiscal – noutra/s PEF do executado (além do extinto, gerador dos remanescentes);
- Dívida em conta corrente – ainda não participada, pelo ISS, para execução fiscal.

Quanto à dívida em execução, só 2 SPE especificaram os PEF tidos por elegíveis: os PEF “*em fase de penhora*” ou que não estejam suspensos (dívida “*não enquadrada com plano, não em estado de regularização, não originadora de suspensão*”).

Correndo tais PEF noutra SPE, os procedimentos não parecem ser uniformes: ou é solicitada, aos Serviços Centrais, a alteração do “*código SPE*” associado ao crédito (em SAG); ou pergunta-se à outra SPE se pretende a transferência desse crédito (em SAG); ou comunica-se à outra SPE a existência desse crédito; ou, de acordo com 1 das SPE visitadas, “*os créditos de uma SPE não podem ser aplicados em PEF de outra SPE*”, tratando-se da única situação em que serão restituídos.

Relativamente à dívida em conta corrente, as SPE solicitam ao CD que as participe, para depois se aplicarem os remanescentes nos PEF assim originados.

Aqui também importaria assegurar a elegibilidade da fase processual em que seja efetuada a aplicação em causa – atendendo ao prazo de defesa aberto com a citação, no PEF recentemente instaurado.

No âmbito dos esclarecimentos atinentes à dívida não participada, constatou-se mais uma vertente do problema atrás descrito. Ao contrário da dívida contributiva<sup>167</sup>, se a dívida corrente disser respeito a prestações sociais<sup>168</sup>, a SPE não pode solicitar ao CD a sua participação, para instauração de PEF.

Em dívidas de prestações sociais, não há participação manual, só automática/periódica, pelo que a SPE, nestes casos, confirma a correção dessa dívida com o ISS e notifica o contribuinte, informando-o de que “***não há restituição porque existe dívida em conta corrente, condicionando a restituição do crédito à regularização, comprovada, daquela dívida***”. Ou seja:

Independentemente do prazo legal máximo para a aplicação de remanescentes de penhora – 30 dias a contar da extinção do PEF onde se gerou esse crédito, findos os quais *deve* ser restituído –, quando a dívida corrente se reporta a prestações sociais (insuscetível de participação manual, para instauração de PEF), o ex-executado só vê restituído o seu crédito se regularizar, junto do ISS, aquela dívida corrente.

## Restituição (só na falta de outra dívida)

Quando não exista outra dívida, a restituição dos remanescentes de penhora não é promovida oficiosamente pelas SPE – só a pedido do executado –, não obstante o dever a que a lei as vincula, de proceder à restituição de tais valores (dos não aplicados) decorridos que estejam 30 dias sobre a data da sua apreensão.

Segundo as SPE, o tempo que demora a restituição em causa varia entre dias, meses ou anos<sup>NN</sup>.

<sup>167</sup> Dívida referente a contribuições e quotizações, ou a contribuições de TI.

<sup>168</sup> *Notas de Reposição* de subsídios ou pensões, indevidamente pagos aos beneficiários.

A título de condicionantes, as SPE indicaram:

- Os *timings* da Contabilidade do IGFSS – “**a Contabilidade do IGFSS tem outras prioridades (por exemplo, orçamento, prestação de contas)**”;
- O tempo que o contribuinte demora a disponibilizar o IBAN;
- A necessidade de as anulações do ISS, em conta corrente, estarem refletidas em SEF (o ISS não consegue anular QE em SEF, só as SPE);
- O local de geração do crédito – em SAG (não imputado) ou em SEF (com imputação, seguida de anulação de dívida pelo ISS).

Cruzados os esclarecimentos das SPE visitadas com a documentação recolhida – designadamente, uma instrução de trabalho (“*Procedimento de Restituição*”)<sup>169</sup> e uma comunicação interna de 11-04-2019 (“*Créditos SEF*”) –, constatou-se que o IGFSS gere integralmente o procedimento de restituição:

- Se o remanescente de penhora não chega a ser imputado à dívida (em SEF), por ser logo identificado como excesso de penhora (em SAG, aí permanecendo) – nestes casos, o valor não chega a integrar o universo de cobranças a entregar ao ISS;
- Se o executado não tem conta corrente junto do ISS, por não ter obrigações *contributivas* – de pagamento de contribuições e quotizações (empresas), ou de contribuições de TI –, como é o caso dos *revertidos* (e dos beneficiários de prestações sociais, mas a estes não lhes aproveita esta “lógica”).

Os executados por dívidas de prestações sociais (*beneficiários* de subsídios e pensões indevidamente pagos) também não têm conta corrente junto do ISS, mas a restituição dos seus créditos não é assegurada pelo IGFSS. Ficam nas mãos do ISS e da sua política de (não) restituição, a par dos devedores originários com conta corrente neste Instituto (empresas e TI) – todos, beneficiários e contribuintes, com créditos gerados por anulação de dívida posterior à imputação (em SEF) dos valores penhorados.

### Créditos restituídos pelo IGFSS

Um valor penhorado que não chegue a ser imputado à dívida, logo identificável como excesso de penhora, não entrando em SEF e mantendo-se em SAG, será restituído pelo IGFSS, independentemente da natureza da dívida (contribuições/prestações sociais) ou do tipo de executado (originário/revertido) – neste caso, os *timings* da restituição dependerão:

- Da SPE (na identificação do excesso e na proposta a dirigir para a caixa “*IGFSS-DGD-Restituições*”),
- Do executado (na disponibilização de IBAN, solicitado em restituições de valor superior a €500),
- Da Sede (na validação do proposto pela SPE e encaminhamento para a Contabilidade),
- Da Contabilidade (no pagamento que concretiza a restituição);

Um valor penhorado que seja imputado à dívida (entre em SEF), mas depois se convolve em crédito (remanescente de penhora), aquando da anulação de dívida, se for titulado por revertido (sem conta corrente no ISS), os *timings* de restituição são idênticos, porquanto assentes no procedimento descrito.

A diferença está no que é proposto à Sede (para a caixa “*IGFSS-DGD-Penhoras*”) – o “**único caso em que as SPE podem pedir anulação de DUC coercivo**” (com esta anulação, “*o dinheiro sai de SEF e volta para SAG*”).

---

<sup>169</sup> “SPN.01.07, revisão 5, 04-04-2018”.

## Créditos nas mãos do ISS

Um valor penhorado que seja imputado à dívida (entre em SEF), mas depois se convolve em crédito (remanescente de penhora), aquando da anulação de dívida:

- Se for titulado por devedor originário, a SPE aciona a função “*transferência de créditos*”<sup>170</sup>, para a conta corrente do contribuinte, no ISS, o qual, segundo as SPE<sup>171</sup>, **não** restitui o crédito, retendo-o para fazer compensações com contribuições **vincendas** (futuras, não vencidas, ainda não devidas)<sup>oo</sup>;
- Se for titulado por beneficiário de prestação social (sem conta corrente), o sistema não permite a transferência do crédito entre contas (do IGFSS para o ISS), pelo que a SPE elabora proposta de restituição, a Sede (IGFSS) valida e encaminha para o ISS, onde o assunto “**morre**”, decorrendo **anos** até que o crédito seja restituído – a propósito desta última situação (créditos por anulação de dívida associada a prestações sociais), destacam-se algumas descrições mais vívidas:

---

*“A partir daí, no ISS, **morre**, pois chegam os contribuintes **anos** depois a perguntar pela restituição”*

---

*“Há **grande morosidade** na concretização destas restituições, pelos contribuintes que reclamam”*

---

*“Os contribuintes reclamam a não restituição durante **anos**”*

---

*“Havendo ecos de contribuintes, durante **anos**, à espera destas restituições”*

---

Recorde-se que, por lei, os remanescentes de penhora (não aplicados noutra dívida, efetiva) devem ser imperativamente restituídos, e em determinado prazo: ao fim de 30 dias sobre a data de apreensão destes valores (data a que deverá corresponder a da extinção do PEF onde foram penhorados).

O legislador, concedendo 30 dias para a sua aplicação noutra dívida, acautela o interesse da entidade credora, mas, ao determinar o dever de restituição findo aquele prazo, também garante ao executado, já de si penhorado em excesso, uma certeza, também temporal, quanto à recuperação de tais remanescentes.

Esta garantia mereceria reforço, que não agravamento (como o praticado), nos casos em que o executado nunca foi devedor (em que os remanescentes de penhora resultam de anulação de dívida), por contraposição àqueles em que o excesso de penhora decorra do próprio mecanismo de penhora (leia-se, da simultaneidade de penhoras).

Repare-se que, à exceção dos revertidos, os mais prejudicados são os cidadãos cujos remanescentes de penhora correspondem a dívida anulada, i.e., a valores que lhes foram coercivamente cobrados por dívida inexistente – fosse porque havia sido paga oportunamente<sup>172</sup> (e ainda assim foi participada para execução), fosse porque finalmente, só em sede de execução, o ISS concluiu que o contribuinte estava isento ou que o beneficiário da prestação social, afinal, reunia os pressupostos da sua atribuição.

Estes contribuintes (empresas e TI) veem negado o seu direito à restituição e, assim, o direito de livre e imediata disposição dos seus valores – porque o ISS retém-nos para compensação com contribuições *futuras* (quanto mais elevado o valor, mais duradora a sua retenção). Estes beneficiários de prestações sociais também veem retidos os seus valores, no ISS, durante anos, até que se concretize a sua restituição.

---

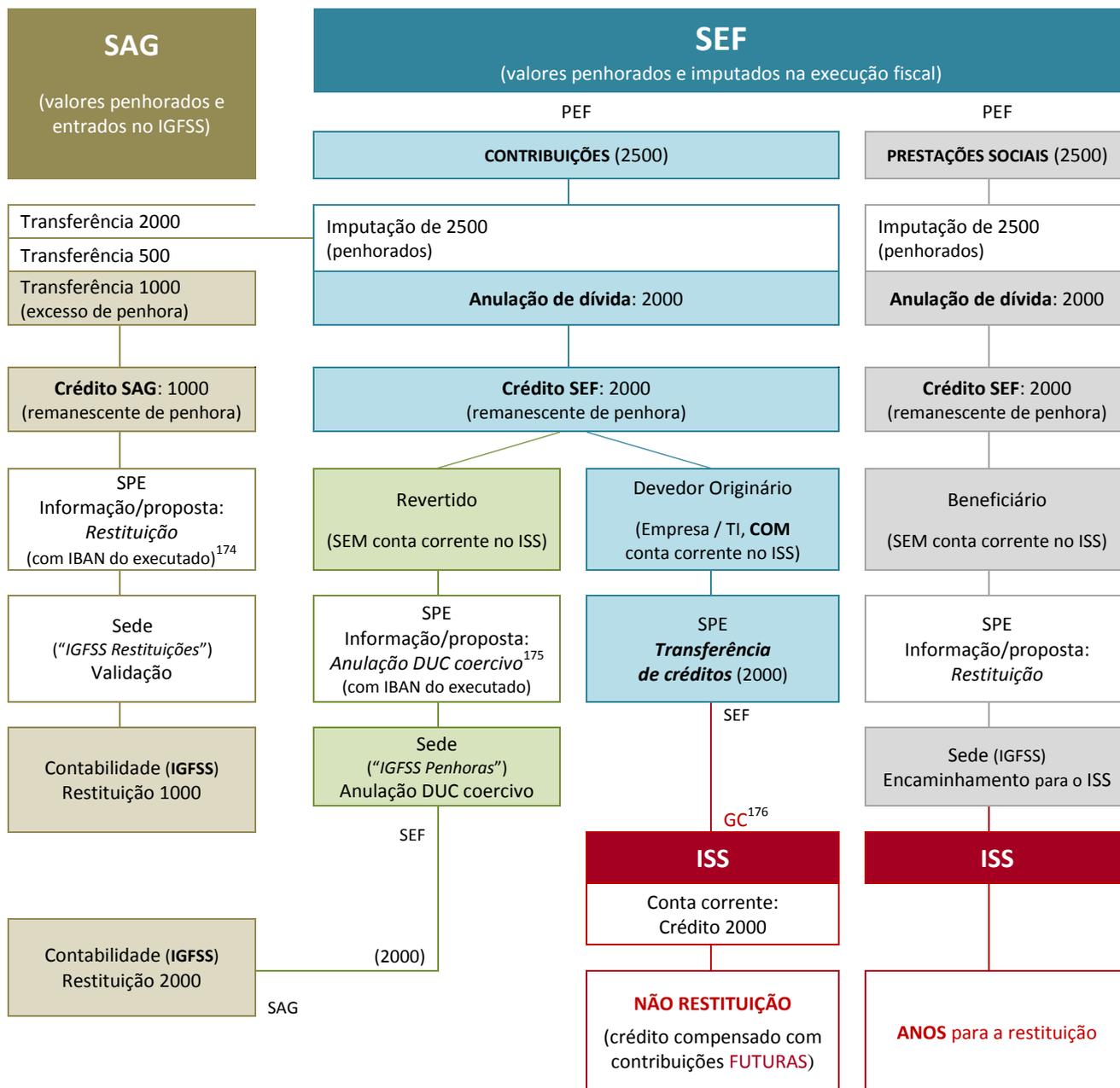
<sup>170</sup> Aqui, a ferramenta “*Transferência de créditos*” dispensa as SPE da elaboração de propostas para a Sede.

<sup>171</sup> “*Transfere-se o crédito para o ISS, mas este não restitui na mesma*”; “*uma vez transferido, o crédito não é restituído, mas sim aplicado em contribuições/quotizações futuras*”.

<sup>172</sup> Descartando-se eventual pagamento junto da entidade credora (ISS), depois de instaurada a execução, porquanto, segundo as SPE, existem mecanismos automáticos que impedirão o recebimento de QE senão pelo IGFSS.

A este propósito, cumpre ainda referir que, numa das visitas, foi recolhido um **email interno** da caixa ISS- Restituições informando que:

*“(...) por orientação superior, o ISS, IP apenas deve dar seguimento a processos de restituição de créditos em SEF considerados urgentes, dado o volume de pedidos e (...) pelo facto dos créditos em SEF não se encontrarem refletidos em conta corrente (...). Certamente o processo em apreço<sup>173</sup> não foi considerado urgente até à reclamação do contribuinte em 2014, para a **Provedoria de Justiça**”.*



<sup>173</sup> Por valor imputado em execução, cuja inexigibilidade foi confirmada pelo CD em mar/2013, originando crédito em SEF. Em jul/2013, a SPE remeteu Informação/proposta de restituição para o IGSS, que em ago/2013 encaminhou para o ISS. Em ago/2014 o cidadão apresentou queixa a este órgão do Estado, por ainda aguardar a restituição.

<sup>174</sup> Para restituições de valor superior a €500, porque efetuadas através de transferência bancária.

<sup>175</sup> "Único caso em que as SPE podem pedir anulação de DUC coercivo".

<sup>176</sup> *Gestão de Contribuições*, do ISS, com a conta corrente dos contribuintes (empresas e TI): onde figuram os pagamentos e as contribuições vencidas em falta.

## Fatores comuns (IGFSS e ISS)

As instruções de trabalho do IGFSS, em matéria de restituições, não incluem qualquer indicação sobre prazos, em consonância com a prática respetiva, mas é líquida a sujeição da sua atuação a norma imperativa que determina o dever de restituição, ao executado, dos remanescentes de penhora, findo um prazo de 30 dias (a contar da extinção do PEF de que resultaram tais remanescentes) sem que tenham sido aplicados na liquidação de outras dívidas do mesmo executado<sup>177</sup>.

A prática do ISS, nesta matéria, quanto aos créditos que lhe são transmitidos pelo IGFSS (a restituir aos cidadãos), também não se rege por quaisquer prazos, chegando mesmo aquele Instituto a subtrair-se (via compensações) ao próprio dever, imperativo, de restituição destes valores – à semelhança do que faz o IGFSS, quando exista dívida depois de findos os 30 dias para aplicação dos remanescentes de penhora.

Ou seja, mesmo nos casos em que se procede à restituição, a mesma não obedece a qualquer prazo, nem as entidades (IGFSS/ISS) que a devam concretizar são penalizadas pela morosidade por que se pautam, designadamente, não são contabilizados juros a favor dos cidadãos que aguardam a recuperação dos seus créditos.

## Outras restituições

Aproveitando a temática, atente-se no facto de que os procedimentos descritos são aplicados em qualquer tipo de restituição, sem distinção entre remanescentes de penhora, créditos de pagamentos voluntários, ou quaisquer outros valores que, independentemente da sua proveniência, não pertencem ao IGFSS (/ISS).

Pelas queixas entradas neste órgão do Estado, sabe-se que muitos pagamentos voluntários são feitos apenas para sustar penhoras (seguindo-se a anulação de dívida que os convola em créditos), e que alguns resultam de lapsos – pagamentos prestacionais duplicados ou, até, pagamentos devidos a terceiros (designadamente, à AT).

Por o procedimento de restituição ser idêntico, em qualquer caso, pode-se concluir que, também quanto a valores pagos voluntariamente (ou com qualquer outra proveniência), mas que não pertençam ao IGFSS (/ISS), as restituições devidas não obedecem a quaisquer prazos, nem os seus atrasos geram indemnização de espécie alguma na esfera dos cidadãos – designadamente, sob a forma de juros.

Regimes há, um tributário e o outro financeiro, que determinam, respetivamente, ora o pagamento de juros indemnizatórios, ora o dever de restituição (sem alusão a quaisquer prazos ou juros). Contudo, colocam-se problemas quanto à sua aplicabilidade, adequação e/ou suficiência no âmbito da SS.

O regime tributário<sup>178</sup> prevê que ao contribuinte são devidos juros indemnizatórios, nomeadamente quando decorram mais de 30 dias sobre a decisão da administração de anular o ato tributário sem que a respetiva nota de crédito tenha sido processada, ou quando a revisão do ato tributário solicitada pelo contribuinte decorra mais de um ano após o pedido deste.

Ou seja, decorridos os prazos fixados, o legislador fiscal impõe o dever de pagamento de juros como forma de indemnizar o contribuinte pelo tempo – excessivo – em que se viu privado de dispor de quantias que lhe pertenciam.

<sup>177</sup> Artigo 81.º n.ºs 1 e 2 do CPPT.

<sup>178</sup> Artigo 43.º/3 b) e c) da LGT.

Não é difícil estabelecer o paralelismo entre esta situação e muitos dos casos em que a SS (via ISS ou IGFSS) mantém em seu poder – durante meses ou anos – quantias que não lhe são devidas, devolvendo-as depois aos cidadãos em singelo, isto é, desacompanhadas de juros que os indemnisem do tempo em que se viram privados de tais quantias.

Contudo, a natureza tributária do regime mencionado impede-o de abranger todas as realidades geridas pela SS, muitas das quais extravasam as relações de natureza tributária. É o caso da demora na restituição, aos cidadãos, de prestações de cariz social que estes são instados a devolver, vindo-se a final a concluir que tinham direito à percepção de tais prestações. Também aqui a demora na restituição aos cidadãos de valores que lhes foram indevidamente subtraídos não surge acompanhada do pagamento de juros.

Já o regime financeiro<sup>179</sup> seria equacionável para acautelar a restituição de valores pagos por lapso imputável ao cidadão – por exemplo, um pagamento com base em entidade e referência associadas ao ISS ou ao IGFSS, de valor que seria devido à AT ou a outra entidade terceira à SS (o respetivo crédito, naturalmente, deverá ser restituído, sob pena, em último termo, de um *enriquecimento sem causa*). Contudo, prevendo um dever de restituição, este regime nada estabelece em matéria de prazo/juros.

Um prazo para a restituição de créditos resultantes deste tipo de situações (lapsos imputáveis aos cidadãos) não parece estar especificamente acautelado nos regimes especiais da SS, ora pertinentes (PEDSS, CRC e *Regime da Responsabilidade Emergente do Pagamento Indevido de Prestações de SS*<sup>180</sup>), ou nos que subsidiariamente também regem a respetiva atividade – o Direito Processual, Tributário (LGT e CPPT) ou Civil (CPC).

O dever de restituição, em si, integra-se na lata abrangência de norma<sup>181</sup> do *Regime da Administração Financeira do Estado*, segundo a qual “*devem ser restituídas as importâncias de quaisquer receitas que tenham dado entrada nos cofres do Estado sem direito a essa arrecadação*”.

Todavia, embora esta norma até estabeleça o prazo prescricional do direito à restituição, assim acautelando a segurança jurídica das contas do Estado, não tem idêntico efeito no reverso mais imediato, isto é, não fixa um prazo para a concretização da restituição em causa, não salvaguardando, por isso, as garantias dos cidadãos que titulam esse direito.

Se é certo que a matéria em causa extravasa o objetivo da inspeção de cujos resultados o presente Relatório dá conta, certo é, também, que esta inspeção permitiu confirmar o que já há muito se intuía: o ordenamento jurídico nacional carece de um regime – especial, para a SS, ou transversal a todos os setores do Estado – que consagre prazos de restituição de valores indevidamente entrados nos cofres da SS/do Estado, bem como a obrigatoriedade de pagamento de juros indemnizatórios aos cidadãos que, para além desse prazo, permaneçam privados de valores que lhes pertencem.

Em conclusão, seja através da criação de um regime especial, para a SS, seja pelo reforço do Regime da Administração Financeira do Estado, transversal (que sempre abrangesse a SS), será necessário estabelecer um prazo e prever a contabilização de juros (por incumprimento do prazo fixado), para a restituição de valores que, pertencendo aos cidadãos, encontram-se na posse da SS – medida de que também poderiam beneficiar os remanescentes de penhora, pelos motivos já referidos.

<sup>179</sup> *Regime da Administração Financeira do Estado* – DL n.º 155/92, de 28-07 (e alterações subsequentes).

<sup>180</sup> DL n.º 133/88, de 20-04 (e alterações subsequentes).

<sup>181</sup> Artigo 35.º do *Regime da Administração Financeira do Estado*.

## (vii) Penhora de bens – reversão e declaração em falhas

A penhora de bens escapou ao que seria o encadeamento natural deste reporte, porque na realidade não constitui prática do IGFSS proceder a este tipo de penhoras, aspeto que tem implicações em matéria de reversões e de declarações em falhas (dos seus pressupostos), assim também se aproveitando para descrever, neste local, as vicissitudes constatadas nos trâmites destas figuras.

No seu Relatório de Auditoria, a Inspeção Geral das Finanças referiu que “os processos executivos prolongam-se por vários anos, muitos deles sem perspectiva quanto ao seu término, uma vez que no âmbito da fase de penhora, não se encontram definidos critérios para a pesquisa de bens, (...) tipologia de ações de penhora ou quaisquer outros que permitam corporizar, dar sentido e alcance ao conceito de que o executado não possui bens necessários para solver a dívida, com a consequente declaração em falhas”.

O IGFSS, em sede de contraditório, informou a Inspeção-Geral das Finanças de que iria promover “a definição de critérios transversais de avaliação e pesquisa de bens”, para o que iria diligenciar junto do II, IP as necessárias alterações do sistema de informação, que possibilitassem aqueles registos centralizados (de declarações em falhas).

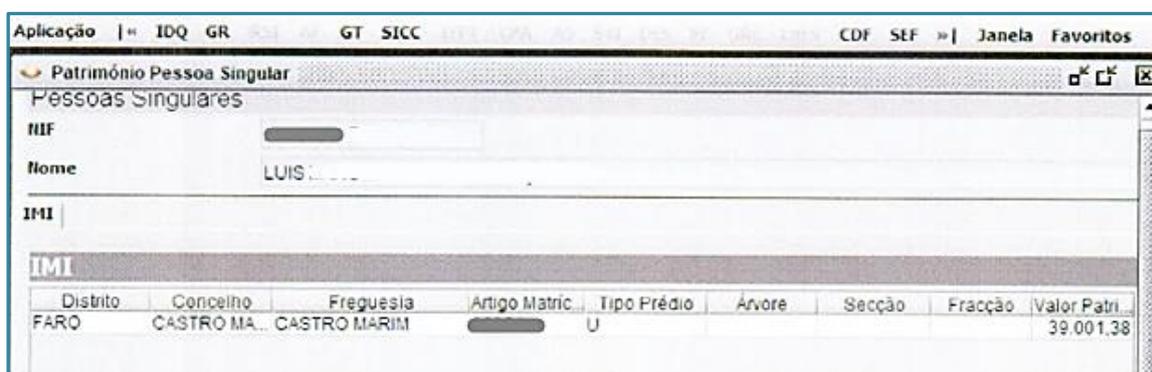
Acrescente-se que tal lacuna colocaria uma questão prévia, a montante da referente à declaração em falhas – para se concluir pela declaração em falhas, ter-se-ia que se constatar uma falta ou insuficiência de bens penhoráveis na esfera dos responsáveis (principal e subsidiário).

Na falta de critérios para a pesquisa de bens, o IGFSS não poderia, sequer, proceder a reversões, porquanto tal ato depende da verificação da inexistência de bens penhoráveis ou da fundada insuficiência do património da empresa executada.

### Penhora de bens

#### Pesquisa de bens

Quanto a bens **imóveis**, porque o CDF resulta de uma interconexão com a base de dados da AT (do IMI), nele só consta a matriz do imóvel (o n.º do artigo matricial), que não o n.º de descrição do registo predial. O elemento em falta sempre teria que ser previamente solicitado às Conservatórias de Registo Predial, por necessário ao preenchimento do modelo de apresentação/requerimento de registo de penhora.



Quanto a bens **móveis**, não há informação em CDF (não são transpostos dados de IUC, da base de dados da AT), só podendo ser acedida através de mapas de imobilizados (juntos a planos prestacionais) ou mediante pedido às Conservatórias de Registo Automóvel.

Não existe qualquer protocolo entre o IRN e o IGFSS – seja para consulta de informação, seja para promoção de penhoras.

Recorde-se o que já foi mencionado, no reporte sobre o sistema informático, quanto à *indisponibilidade* de informação e à norma orçamental pendente de operacionalização (para um acesso direto às bases de dados da AT e do IRN).

### Imóveis – só hipotecas legais

As SPE visitadas (11) foram questionadas sobre se promoviam penhoras sobre bens imóveis, sendo que, no universo de respostas diretas e inequívocas sobre o assunto (8 SPE):

- 88% não efetua penhoras de imóveis;
- 75% só faz hipotecas legais sobre imóveis (“*são gratuitas*”).

1 SPE esclareceu que “*centralmente não são feitas*”, e outras 3 referiram que esta regra foi excecionada em 2018, com 1 ação nacional.

Refira-se que, no questionário nacional, SPE houve que entraram em contradição, tendo-se relevado as respostas que foram prestadas em ambiente de visita (de confronto direto).

Ademais, as respostas das restantes SPE (não visitadas) não puderam ser cruzadas com a pergunta de controlo respetiva, porquanto os Serviços Centrais não discriminaram a informação pretendida.

Questionado o motivo de extinção dos PEF findos em 2017 e em 2018, mediante tabela com tipificação que incluía todas as espécies de penhora (e as vendas nas referentes a bens), o IGFSS agregou-as em resposta única (número total de PEF extintos por penhoras de qualquer tipo), sem a diferenciação solicitada, que visava, entre outros, aferir a prática dos Serviços na matéria em causa.

### Móveis – 1 SPE efetua apreensões massivas de veículos, mas sem penhora

As SPE visitadas (11) foram questionadas sobre se promoviam penhoras sobre bens móveis, sendo que, no universo de respostas diretas e inequívocas sobre o assunto (8 SPE):

- 88% não efetua penhoras de móveis (“*não são feitas, de todo, central ou localmente*”);
- 1 SPE faz “*só apreensões de veículos*” (sem penhora).

Conforme já referido e aqui também aplicável, no questionário nacional verificaram-se contradições, tendo-se relevado as respostas prestadas em ambiente de visita.

As demais SPE não foram consideradas, por impossibilidade de cruzamento das suas respostas com a pergunta de controlo respetiva (os Serviços Centrais agregaram a informação, sem a discriminação solicitada, por tipologia de penhoras).

Assinale-se que a SPE de Lisboa I informou que, **não efetuando quaisquer penhoras sobre veículos, solicita, massivamente, a sua apreensão à PSP. Este procedimento é ilegal.**

A SPE criou uma base de dados com a informação recolhida junto:

- Da Conservatória de Registo Automóvel – “*são identificados através da CRA, que até responde rapidamente (em cerca de 24h) a pedidos com universos de 1.500 a 2.000 (tudo via email)*”;
- Da PSP – “*na sequência de pedidos de apreensão de viaturas*”.

De acordo com a legislação aplicável, esta penhora está sujeita a registo<sup>182</sup>.

Em penhora de móveis sujeita a registo, este deve<sup>183</sup> ser “*imediatamente requerido pelo órgão da execução fiscal*”, podendo<sup>184</sup> a penhora ser realizada por comunicação eletrónica à conservatória competente.

Uma *efetiva* apreensão<sup>185</sup> implica a adoção de providências especialmente reguladas<sup>186</sup> – a imobilização do veículo, a apreensão do respetivo documento de identificação e a remoção do veículo.

A regra é a de que o registo de penhora antecede a apreensão do veículo, sem prejuízo de poder ser precedido da imobilização do veículo, mas, “*se assim suceder, a comunicação eletrónica da penhora [à Conservatória] deve ser realizada até ao termo do 1º dia útil seguinte*”<sup>187</sup>.

“*Deste modo, aquela apreensão é nula – pelo que deve ser levantada – se a penhora não tiver lugar dentro desse prazo e dá lugar a responsabilidade civil do agente de execução*”<sup>188</sup>.

## Reversão

Segundo as SPE, são mais as reversões centrais do que as distritais.

De acordo com os dados recolhidos através do questionário nacional, quanto aos PEF referentes a dívidas por contribuições e quotizações, 21% dos instaurados em 2017 têm dívida revertida (78.612 PEF) e, nos PEF com menos 1 ano (instaurados em 2018), os que têm reversões cifram-se em 11% (38.096 PEF).

### *Duvidosas – Inexistência de bens penhoráveis ou fundada insuficiência do património do devedor*

A responsabilidade subsidiária efetiva-se por reversão do processo de execução fiscal, a qual depende<sup>189</sup> da verificação de qualquer das seguintes circunstâncias:

---

<sup>182</sup> Artigo 5.º/1 h) do *Registo da Propriedade Automóvel* (DL n.º 54/75, de 12-02, e alterações subsequentes): “*Estão sujeitos a registo (...) a penhora e quaisquer providências administrativas que afetem a livre disposição de veículos*”.

<sup>183</sup> Artigo 230.º/1 do CPPT.

<sup>184</sup> Artigo 230.º/3 do CPPT.

<sup>185</sup> Artigo 221.º/1 a) do CPPT.

<sup>186</sup> Jorge Lopes de Sousa, em *Código de Procedimento e Processo Tributário*, 6.ª Ed. 2011, Vol. III, Anotação 8, sob a epígrafe “Penhora de veículos automóveis, navios e aeronaves” (pág. 636):

«No art. 851.º do CPC incluem-se normas especiais relativas à penhora de veículos automóveis (...). Não há no CPPT, nem no art. 221.º nem no art. 230.º, remissão para estas normas, mas na alínea a) do art. 221.º, (...) prevê-se que eles sejam “*efetivamente apreendidos e entregues a um depositário idóneo*” o que supõe, para que ela seja “*efetiva*”, que se tomem as providências necessárias para os bens penhorados não serem utilizados, o que abre a porta à aplicação subsidiária das medidas previstas nos n.ºs 2 a 4 daquele art. 851.º» [atual 768.º do CPC].

<sup>187</sup> Artigo 768.º/2 do CPC.

<sup>188</sup> Rui Pinto, em *A Ação Executiva*, 2018, pág. 571 e ss:

“Se for prévia, a imobilização não é um ato preparatório de uma penhora meramente *eventual* do bem, i.e., para se certificar se este existe e qual o seu valor comercial, mas um ato preparatório de uma *necessária* penhora. (...) é ilegal e inadmissível que se proceda, antes da penhora, à apreensão da coisa móvel sujeita a registo, para se certificar que existe e qual o seu valor comercial, havendo dúvidas fundadas, e só depois, solicitar o registo da penhora. Já vimos que mesmo o atual artigo 768º nº 2 só admite a apreensão prévia porque o bem vai ser penhorado”.

<sup>189</sup> Artigo 153.º/2 do CPPT.

- Inexistência de bens penhoráveis do devedor (e seus sucessores); ou ~
- Fundada insuficiência do património do devedor – de acordo com os elementos constantes do auto de penhora e outros de que o órgão da execução fiscal disponha.

Num universo significativo de reversões, como o referido, e tendo em conta o atrás descrito quanto à prática geral em matéria de (não) penhora de bens móveis ou imóveis, será provável que em muitos casos se tenha avançado para a responsabilidade subsidiária sem que estivessem verificados estes pressupostos, objetivos, da reversão.

Não sendo pesquisáveis todos os bens penhoráveis do devedor originário, como os móveis (não constam em CDF), nem constituindo prática a penhora desses bens, de todo, ou, em geral, a de bens imóveis, será provável que se efetuem inúmeras reversões indevidas, por dívidas de empresas que até dispõem de património penhorável e suficiente (*stock* de produtos, máquinas, viaturas comerciais, instalações, etc.).

Nas palavras de 1 SPE, sobre a carência de recursos para este efeito, “**é impossível verificar os ativos in loco, mesmo quando indicados pelos devedores, por exemplo, máquinas**”.

Nas de outra SPE, sobre a falta de interesse deste tipo de diligências, “**o IGFSS não tem grande interesse em despender esforços numa venda cuja produto reverte, em regra e na sua maior parte, para bancos com hipoteca anterior**”.

Nas SPE visitadas foram consultados PEF com o objetivo de verificar evidências de penhoras anteriores às reversões, convindo recordar, conforme já relatado, que a maioria das penhoras são centralizadas e, assim, registadas em SEF (i.e., visíveis na tramitação eletrónica dos PEF).

Embora este exercício visasse aferir (e tivesse confirmado), em especial, a ausência de penhoras de bens (móveis e/ou imóveis), antes de uma reversão, foi com surpresa que se constatou a expressividade dos casos sem evidências de quaisquer penhoras (de qualquer tipo).

Poder-se-ia pensar que os PEF poderiam ser demasiado recentes, mas os biénios abrangidos integravam o de 2014-2015 (e 2017-2018).

Porventura, corresponderiam a situações em que a penhora não chegou a ser registada em SEF (por ser distrital) – ou os seus frutos, por insuficientes ou negativos –, mas esta hipótese dificilmente estaria subjacente a todos ou quase todos os casos analisados<sup>190</sup>.

<sup>190</sup> Recorde-se um dos casos de ordem de tramitação aparentemente anómala, onde a penhora centralizada de IVA antecedeu a própria fase de penhora. Neste preciso caso, não figuram registadas quaisquer outras diligências de penhora, antes das reversões.

2014-08-23	Envio de Citação Pessoal	CIT3
2014-09-10	Insucesso de Citação Pessoal	NCT2
2015-02-20	Acção centralizada de penhora de IVA	ACPA
2015-05-04	Tramitação para a fase Penhora Venda (sem Penhoras Activas)	F301
2015-05-04	Actualização da Taxa de Justiça à data 2015-05-04	ATXJ
2015-05-04	Emissão de Mandado Penhora	DOC1
2015-05-15	Actualização da Taxa de Justiça à data 2015-05-15	ATXJ
2015-05-15	Emissão de Mandado Penhora	DOC1
2015-08-08	Reversão n.º 68963/2015 apensada a reversão principal n.º 68944/2015	ARE1
2015-08-08	Inserida Reversão 68963/2015 (NIF 218976828)	REV2
2015-08-08	Reversão n.º 69019/2015 apensada a reversão principal n.º 69006/2015	ARE1
2015-08-08	Inserida Reversão 69019/2015 (NIF .....)	REV2

DILIGÊNCIAS DE PENHORA ANTES DA REVERSÃO			
SPE	Universo consultado	Sem evidências de <b>QUAISQUER</b> penhoras	SÓ com evidências de penhora BANCÁRIA
Coimbra	20 PEF	95 %	-
Faro	19 PEF	95 %	-
Leiria (*)			
Lisboa I	16 PEF	31 %	69 %
Lisboa II	20 PEF	95 %	-
Portalegre	15 PEF	73 %	13 %
Porto I	18 PEF	100%	-
Santarém	19 PEF	100%	-
Setúbal	14 PEF	29 %	29 %
Vila Real	18 PEF	100%	-
Viseu	20 PEF	90 %	10 %

(\*) Visita inspetiva que não contemplou consultas de PEF.

Também implicada neste contexto está uma concretização legal do pressuposto da *fundada insuficiência* dos bens penhoráveis do devedor principal.

Prevê o legislador<sup>191</sup> que a reversão depende da fundada insuficiência dos bens penhoráveis do devedor principal, sem prejuízo do benefício da excussão.

Caso, no momento da reversão, não seja possível determinar a suficiência dos bens penhorados, por não estar definido com precisão o montante a pagar pelo responsável subsidiário, o processo de execução fiscal fica suspenso desde o termo do prazo de oposição até à completa excussão do património do executado.

Questionadas sobre se, após o decurso do prazo de oposição, suspendem a execução em relação ao revertido, até à completa excussão do património da empresa executada, as SPE visitadas<sup>192</sup> responderam que **nunca** tal sucede, **“até porque só se consegue suspender o PEF no devedor originário, não há suspensões no revertido”**.

Não poderá estar definido o montante a pagar pelo responsável subsidiário se não for possível determinar a suficiência dos bens do devedor (na falta de pesquisa/penhora de bens móveis/imóveis).

Nestas circunstâncias, ao revertido nunca aproveitará o benefício legal da excussão prévia do património da empresa executada.

<sup>191</sup> Artigo 23.º/2 e 3 da LGT.

<sup>192</sup> Só 1 SPE afirmou que, **“muito residualmente”**, poderá **“inativar o revertido”** – por exemplo, **“se o CD informa estar em curso venda de imóvel em sede de insolvência, só aguardando a transferência do valor, a SPE inativa o revertido, para que não ocorram penhoras em valor superior ao da sua responsabilidade, deixando entrar o valor da insolvência e, só depois, reativando o revertido (só então é possível apurar quanto é que lhe é imputável)”**.

Ou seja, a política adotada em matéria de penhoras de bens (móveis/imóveis) implica outra prática<sup>193</sup> avessa à legalidade da reversão: findo o prazo de oposição, as SPE não suspendem a execução contra o revertido até àquela excussão, porque o património da empresa executada nem sequer chega a ser completamente aferido.

Bom reflexo disso será a inexistência, sequer, de ferramenta informática para suspender PEF na esfera de revertidos, neste tipo de situações (não tipificada, a par da insolvência pessoal).

Diferentemente, um indício de que poderão estar verificados os pressupostos de uma reversão será a insolvência<sup>194</sup> da empresa devedora.

As SPE recebem dos Serviços Centrais a informação relativa às declarações de insolvência publicadas em DR, úteis para desencadear reversões, sem prejuízo de deverem ser registadas para efeitos de suspensão do PEF relativamente ao devedor originário (recorde-se que esta suspensão não está tipificada para insolvências pessoais<sup>195</sup> dos revertidos).

Em matéria de insolvências, assinale-se que, questionadas sobre se restituíam valores indevidamente penhorados (por falta de registo da insolvência/suspensão do PEF), as SPE visitadas afirmaram que o fariam só a pedido do executado, uma delas referindo que *“levanta as penhoras sem transferência, embora não seja esse o entendimento central”*.

#### *Precipitada – Responsabilidade Subsidiária*

Outro pressuposto da reversão é o da responsabilidade subsidiária, pela dívida em causa, da pessoa a quem se pretenda imputar a obrigação do seu pagamento.

A lei<sup>196</sup> presume a responsabilidade subsidiária de quem, nominal ou juridicamente<sup>197</sup>, no período associado ao nascimento da dívida, exercia funções de administração ou gestão da empresa executada – vulgo, *“gerentes de direito”*. Mas, legalmente decisiva é a responsabilidade das *“pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração ou gestão”* – vulgo, *“gerentes de facto”*.

Gerentes *de direito* que não o fossem, *de facto*, não são responsáveis. Gerentes *de facto* são responsáveis, ainda que não o fossem *de direito*.

<sup>193</sup> Diferente da veiculada pela AT – vd. [Of. Circulado 60.091](#), de 27-07-2012 (*“pese embora a consagração legal do dever de reversão, o órgão da execução fiscal não poderá praticar atos coercivos, designadamente penhoras e vendas de bens do responsável subsidiário, sem que tenha ocorrido a excussão do património do devedor originário, nos termos do disposto no n.º 2 do art. 23.º da LGT”*).

<sup>194</sup> A informação referente aos trâmites do processo de insolvência é publicada/pesquisável no [Portal Citius](#); a liquidação é divulgada no [Portal da Justiça - Publicação Online de Atos Societários](#). A AT socorre-se da IES (*Informação Empresarial Simplificada*) do exercício transato ([Of. Circulado 60.082](#), de 22-02-2011).

<sup>195</sup> Designadamente quanto à decisão, notificada aos credores, de encerramento do processo de insolvência pessoal com período de cessão (5 anos, durante os quais são proibidas quaisquer execuções) – artigos 230.º/2, 233.º/1 c) e 242.º/1 do *Código da Insolvência e Recuperação de Empresas* (CIRE).

<sup>196</sup> Artigo 24.º/1 b) da LGT: *“Os administradores, diretores e gerentes e outras pessoas que exerçam, ainda que somente de facto, funções de administração ou gestão (...) são subsidiariamente responsáveis em relação a estas e solidariamente entre si: (...) Pelas dívidas tributárias cujo prazo legal de pagamento ou entrega tenha terminado no período do exercício do seu cargo, quando não provem que não lhes foi imputável a falta de pagamento”*.

<sup>197</sup> Do artigo 11.º do *Código do Registo Comercial* resulta que se presume que é gerente de direito aquele que consta como gerente no registo comercial.

A presunção legal da responsabilidade dos gerentes *de direito* não implica a presunção de que o sejam, *de facto*. Pelo contrário: se, na realidade dos factos, não geriam os assuntos da empresa (no período da dívida), cai a presunção legal da sua responsabilidade (associada aos cargos só nominalmente exercidos).

Quando elaboram o projeto de reversão, os órgãos da execução, não tendo como saber quem geria efetivamente a empresa, já têm o dever de identificar corretamente o gerente *de direito* (MOE)<sup>198</sup>.

Ou seja, antes de o notificarem do projeto de reversão, para audição prévia (antes da NAP), cumpre-lhes confirmar a informação de que disponham – assim o faz (e bem) a AT<sup>199</sup>. Não o IGFSS, sendo várias as queixas direta ou indiretamente relacionadas com este problema.

Conforme já referido, as SPE baseiam-se exclusivamente nos dados (sobre MOE) que constam inseridos na IDQ (salvo se aí nada constar), apesar de saberem que essa informação não é completa/atualizada pelo ISS (quanto a renúncias de gerência posteriormente registadas) – **“não têm tempo/recursos para mais”**.

Conforme também já aludido, circula uma minuta de NAP que condiciona o exercício de audição prévia à junção de certidão de registo comercial, onerando o notificado com diligência que caberia aos Serviços adotar, na preparação da própria notificação.

Veio também a ser confirmado, junto das SPE visitadas, o que já resultava indiciado na instrução de queixas sobre erros de identificação dos responsáveis subsidiários.

Confrontadas com a alegação de não gerência no período de dívida, mesmo que junta documentação demonstrativa (certidão ou cópia do registo comercial), as SPE só agem depois de o ISS corrigir a informação que consta em IDQ, desconsiderando, até lá, a prova que está na sua posse.

Este procedimento só será atendível nos casos em que, no período em causa, figurem declarações de remuneração como MOE – situação onde já se justificará aguardar pela verificação do CD, por se tratar de informação conflituante com a documentada (por exemplo, uma renúncia à gerência).

#### *Ignorada – Pronúncia em sede de Audição Prévia*

São frequentes as queixas em cuja documentação se constata que, apesar de oportunamente exercido o direito de audição prévia, no despacho de reversão figura a menção de que não houve pronúncia.

Procurou-se perceber o que poderia motivar a recorrência destas situações – aparentes extravios, ou dificuldades na localização de suportes ou no cruzamento de informação.

Assim, indagou-se: se estas pronúncias eram registadas e, nesse caso, que informação constaria associada ao registo; se eram facilmente localizáveis, no suporte em que circulassem.

Apurou-se que o registo destas pronúncias é manual<sup>200</sup> e que os elementos registados são o ato em si, a data da sua entrada, os motivos em que é sustentada a pronúncia e o PEF a que se refere – curiosamente, a

<sup>198</sup> Informação também aferível no [Portal da Justiça](#) - Publicação Online de Atos Societários.

<sup>199</sup> Vd. [Of. Circulado 60.058](#), de 17-04-2008: “oficiar (...) a *CR Comercial* (...) tendo em vista a obtenção da identificação dos responsáveis subsidiários, (...) à data (...) dos factos (...). Uma vez na posse desses dados, (...) audição”.

<sup>200</sup> No menu “*Gestão de Pedidos*”, sob “*Notificação para Audição Prévia*” (quando, em rigor, deveria ser “exercício de.../pronúncia em sede de...”), imprecisão inócua, porquanto os utilizadores sabem que se destina a registar este tipo de reações. Seleccionada a tipologia do ato, o menu resultante prevê campo para inserção da “*Data*” e do “*Motivo*” da pronúncia – i.e., do fundamento principal aí invocado (de entre os pré-definidos, em *dropdown*) –, restando depois

tipificação dos motivos até inclui o “*benefício de excussão prévia*”, embora sem efeitos práticos, conforme já descrito (inexiste suspensão tipificada para esta circunstância).

Quanto aos suportes em que circulam estas pronúncias, conforme atrás descrito, depende da SPE:

- Ora circulam em papel e em Outlook/FINESSE (maioria das SPE, neste caso incluindo Porto I);
- Ora circulam em SMARTDOCS e em Outlook/FINESSE (SPE de Santarém e de Setúbal);
- Ora circulam em SMARTDOCS (SPE de Lisboa I e II).

Problemas identificados:

- O registo pode ser diferido (em vários dias);
- O registo não contempla campo para identificação do suporte em que a pronúncia deu entrada (a partir deste dado, cada SPE saberia o tratamento que dá ao expediente entrado presencialmente ou por correio postal/eletrónico) – “*não se sabe em que sistema procurar (em “SMARTDOCS ou FINESSE”), senão por exclusão de partes (pesquisam num e, depois, sabem), uma vez que o SEF (na “Gestão de Pedidos”) não integra a informação sobre o suporte em que foi exercida e/ou guardada a audição*”;
- O registo não abrange todas as pronúncias em audição prévia (o SEF não o permite) – «*uma pronúncia do segundo MOE que reage não pode ser registada se o PEF entretanto for suspenso com reação do primeiro MOE (que pediu plano prestacional); neste caso, só se for elaborada “Nota de Processo”, é que passa a “Acontecimento” visível no Histórico*».

ID	Motivo	Decisão
5	NÃO PROSSECUÇÃO DA REVERSÃO	EM ANÁLISE
7	PRESCRIÇÃO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA	EM ANÁLISE

BENEFÍCIO DE EXCUSSÃO PRÉVIA  
CESSAÇÃO DE QUOTAS  
ILEGITIMIDADE POR NÃO FIGURAR NO TÍTULO EXECUTIVO  
NÃO EXERCÍCIO DA GERÊNCIA DE FACTO  
NÃO PROSSECUÇÃO DA REVERSÃO  
PERÍODO DE RESPONSABILIDADE INCORRECTO  
PRESCRIÇÃO DA OBRIGAÇÃO TRIBUTÁRIA  
RENÚNCIA À GERÊNCIA NÃO REGISTADA

selecionar o PEF a que o ato fica associado (entre os elencados) e, por fim, clicar em “*Confirmar*”, sendo gerado o número do “*Pedido*” – informação automaticamente exportada para o Histórico (“*Associação ao Processo Contencioso ou Pedido n.º y*”, precedida da informação “*Início Análise Exercício AP. Reversão x*”).

Por outro lado, são também várias as queixas que documentam pronúncias onde é alegado que não estão reunidos os pressupostos para a reversão, por a empresa executada afinal dispor de bens penhoráveis, que o visado até chega a indicar.

A este propósito, foi colocada uma pergunta às SPE visitadas (11), com 3 *nuances*, sobre o procedimento adotado caso o visado alegue que não estão verificados os pressupostos da reversão.

<b>SE O VISADO ALEGAR A NÃO VERIFICAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DA REVERSÃO, designadamente</b> (solicitando informação, invocando falta de fundamentação ou indicando bens):	
<b>Solicitando demonstração de que inexistem bens penhoráveis na esfera da devedora principal</b> (i.e., informação/documentação sobre as diligências adotadas e resultados respetivos)	
9 SPE prosseguem (para reversão)	5 SPE “respondem no despacho de reversão” (*) 4 SPE facultam a consulta do PEF, sem prejuízo da reversão
2 SPE respondem (antes da citação)	1 SPE (Viseu) desafia o interessado a indicar bens 1 SPE (Lisboa I) “responde sempre” (**)
<b>Invocando a falta de fundamentação quanto à insuficiência do património da devedora principal</b> (i.e., esclarecimentos sobre diligências de avaliação do património e resultados respetivos)	
9 SPE prosseguem (para reversão)	7 SPE “respondem no despacho de reversão” (*) 2 SPE facultam a consulta do PEF, sem prejuízo da reversão
2 SPE respondem (antes da citação)	1 SPE (Faro) desafia o interessado a indicar bens (se não manifesta, a insuficiência do património) 1 SPE (Lisboa I) “responde sempre” (**)
<b>Indicando bens para penhora</b> (créditos da empresa, móveis, imóveis, etc.)	
9 SPE prosseguem (para reversão), sem prejuízo de penhora	8 SPE penhoram e citam a reversão 1 SPE efetua hipoteca legal e cita a reversão
3 SPE penhoram	1 SPE (Faro) “até penhora, porventura não avançando para o despacho de reversão” 1 SPE (Portalegre) “até recua, se o bem for suficiente” 1 SPE (Lisboa II) não retrocede na NAP (previne a prescrição), mas também não avança para reversão até executar o património indicado

(\*) O despacho de reversão consiste em texto minutado com informação genérica.

(\*\*) Esta SPE criou um sistema de respostas com opções alternativas, de parágrafos pertinentes consoante os motivos subjacentes ao exercício da audição prévia, mas, embora adaptados à motivação concreta da pronúncia, o teor desses parágrafos é genérico (não editado em função dos esclarecimentos concretamente solicitados).

Nas palavras de 1 SPE, que assertivamente resumem a conduta generalizada, “**a prática é relegar tudo para a fase de citação**”. Complementando com as de outra SPE: “**aí [já revertidos], que se oponham**”.

Ou seja, na maioria dos casos (82%), a NAP reduz-se ao papel de mero cumprimento de formalismo legal, porquanto as pronúncias subsequentes:

- Ora não são consideradas – designadamente para adaptação do despacho de reversão, de forma a incluir informação ou fundamentação relativa ao caso concreto;
- Ora, merecendo respostas direcionadas aos motivos invocados, cingem-se a esclarecimentos genéricos, salvo nos raros casos em que uma indicação de bens suscite diligências de penhora (antes da reversão).

Também são recorrentes as queixas reveladoras de que, em sede de audiência prévia, os visados invocam que não eram gerentes *de facto*, arrolando testemunhas e/ou juntando:

- Documentação médica (comprovativa de patologias físicas/mentais incapacitantes nos períodos associados à dívida)<sup>201</sup>;
- Sentenças judiciais pertinentes para a demonstração em causa – proferidas no âmbito de processos-crime de *abuso de confiança contra a SS*<sup>202</sup>, onde a sua absolvição fundou-se, precisamente, na apreciação de prova e na conclusão de que, na realidade, não exerceram funções de gerência.

Conforme já referido, não há uma presunção legal que imponha a conclusão de que quem tem a qualidade de gerente *de direito* exerceu a gerência *de facto* – constitui jurisprudência<sup>203</sup> assente que cabe ao órgão da execução fiscal o ónus de “*provar que à designação correspondeu o efetivo exercício da função, posto que a lei se não basta, para responsabilizar o gerente, com a mera designação*”.

Ou seja, se em sede de audiência prévia o visado invocar que não era gerente *de facto*, caberá à SPE verificar se existem elementos<sup>204</sup> que provem o contrário, os quais deverão constar na fundamentação do despacho de reversão. Não o deverá proferir, na falta desses elementos.

Segundo as SPE, existe uma orientação central (um “*email de alerta de há 2 ou 3 anos*”) no sentido de que, na falta de prova nos autos de que o visado exerceu *de facto* a gerência, a SPE devem reponderar o envio para tribunal das oposições onde se invoque um não exercício de gerência *de facto*.

Contudo, em matéria de audiência prévia (i.e., antes a reversão, respetiva citação e eventual oposição), o que chega a este órgão do Estado, por intermédio do IGFSS, são respostas de SPE que, para além de inverterem o ónus de prova (desconsiderando que lhes pertence), descartam decisões judiciais juntas pelos visados, nelas absolvidos (do crime de *abuso de confiança contra a SS*) por provado que não eram gerentes *de facto*.

Alegando que “*a obrigação tributária/contributiva existe independentemente do crime, pelo que se manteve a exigibilidade da dívida*”, ou que “*importa não confundir a responsabilidade tributária com a responsabilidade penal tributária*”, IGFSS/SPE<sup>205</sup> não atentam na evidência de que, apesar de distintos,

---

<sup>201</sup> Num processo originado por queixa (Q/2920/2018), a contribuinte aguardava há quase uma década por resposta a inúmeros pedidos documentados com certidões emitidas pelo *Hospital Júlio de Matos*, atestando o seu internamento durante anos, coincidentes com grande parte dos períodos de dívida revertida.

<sup>202</sup> Por não entrega de quotizações (contribuições dos trabalhadores, deduzidas às suas remunerações) – p.p. no artigo 107.º do RGIT (*Regime Geral das Infrações Tributárias*).

<sup>203</sup> Vd., por exemplo, o [Acórdão](#) para resolução de conflito de julgados, de 28-02-2007, proferido pelo Pleno da Secção do Contencioso Tributário do STA (no âmbito do Proc. 1132/06).

<sup>204</sup> Nomeadamente, pelas relações com fornecedores, clientes, bancos e trabalhadores, em nome, no interesse e em representação da empresa, através de um efetivo uso de poderes decisórios. Vd. o enquadramento sumariado no [Acórdão](#) do TCAS, de 10-11-2016 (Proc. 313/11): «*Estas situações ocorrem na maior parte das vezes num contexto em que, de um lado, está o “gerente efetivo”, regra geral o detentor do capital e do poder que lhe subjaz, que oculta essa qualidade (normalmente por dificuldades de financiamento junto da banca devido a antecedentes de incumprimento, ou por restrição do uso de cheques, etc.); do outro lado, está (quase sempre) um sujeito numa relação de dependência (filho, empregado, cônjuge) ou de favor, que por isso aceita “assinar”, ou “dar o nome”*».

<sup>205</sup> Exemplo recente (verificado no âmbito da instrução do Processo Q/4411/2019): com NAP de 2008 e citação da reversão em 2009, o queixoso não reagiu ao tempo, mas também foi superveniente a decisão judicial, de 2011, que o absolveu de responsabilidade penal, por provado que não foi gerente *de facto*. A resposta da SPE ao queixoso, prestada na sequência da intervenção deste órgão do Estado (e a este dada a conhecer por intermédio do IGFSS), consistiu em afirmações idênticas às citadas.

aqueles tipos de responsabilidade dependem do mesmo pressuposto factual: a imputabilidade dos atos ao visado (na qualidade de devedor ou de arguido).

Se não exerceu, de facto, a gerência, não será responsável tributária ou penalmente. Já se foi gerente de facto, para além de ser efetivo responsável subsidiário (pelo pagamento da dívida), também se sujeita aos efeitos próprios do crime (pena de prisão ou multa).

Sobre esta temática, as SPE visitadas foram questionadas sobre se analisam alegações/documentação referentes a um não exercício, *de facto*, da gerência.

SE O VISADO ALEGAR / DOCUMENTAR QUE NÃO ERA GERENTE DE FACTO		
<b>6 SPE PROSSEGUEM (não analisam e proferem despacho de reversão)</b>		
Sempre (3 SPE)		(Lisboa I) <i>“São sempre citados e, querendo, que se oponham e o tribunal que decida”</i>
		(Porto I) <i>“Não têm meios para verificar, pelo que avançam para reversão e, se chegar a tribunal, tentam provar”</i> <sup>206</sup>
		(Setúbal) <i>“Nunca analisado nesta fase, só em sede de oposição”</i>
Em regra (3 SPE)	Salvo prova (*) relevante	(Faro) <i>“Não prejudica o despacho de reversão, salvo se for junto probatório suficiente – por ex., decisão relativa a crime de abuso de confiança que conclua que o contribuinte não foi gerente de facto no período relevante”</i>
		(Portalegre) <i>“Por regra não analisa, salvo se deparar com um elemento relevante – por ex., um despacho proferido em sede de Inquérito por crime de abuso de confiança fiscal, que conclua que a gerência de facto foi exercida por outrem”</i>
	Salvo valor significativo	(Lisboa II) <i>“Depende dos montantes em dívida: Sendo reduzidos, segue para reversão; sendo significativos, verificam a documentação do devedor originário – por ex., requerimento de plano assinado pelo potencial revertido”</i>
<b>5 SPE ANALISAM (e atuam em conformidade com a lei)</b>		
(Coimbra) <i>“Invocada uma não gerência de facto, a SPE desiste logo da reversão, mesmo que o visado não prove o que alega, porque se perde tudo em tribunal (com as testemunhas trazidas pelo visado); só avança para reversão se conseguir reunir prova da gerência de facto pelo visado, nos períodos em causa”</i>		
(Leiria) <i>“A prova relativa à gerência de facto é analisada sempre que possível”</i>		
(Santarém) <i>“Analisa sempre alegações/prova referentes a um não exercício, de facto, da gerência – ouvem as testemunhas indicadas e analisam os elementos disponíveis; Isto, porque em tribunal perdem tudo face às testemunhas arroladas pelo oponente, é uma tendência jurisprudencial”</i>		
(Vila Real) <i>“Analisa sempre alegações/prova referentes a um não exercício, de facto, da gerência”</i>		
(Viseu) <i>“Analisam sempre, fazendo um juízo de prognose em relação a uma eventual oposição; consoante a prova junta, decidem; é um distrito onde as empresas são muito familiares: põem as mulheres como gerentes, que depois invocam que estiveram foi na cozinha – sendo verdade, a SPE não reverte”</i>		

(\*) Recorde-se, o ónus de prova cabe à SPE.

Em suma, também aqui dominam os casos (55%) em que a NAP reduz-se a mera formalidade, com desconsideração das pronúncias relativas a não gerência de facto, salvo em situações inexigíveis ou discriminatórias (i.e., mediante prova ou em função de valores), por isso incluídas neste universo.

<sup>206</sup> No ponto referente às penhoras de créditos, esta SPE esclareceu que a informação contabilística recolhida junto de PC com certo volume de dívida (> €25.000), para efeitos de deferimento de planos prestacionais, também *“pode servir de probatório de gerência de facto (a grande dificuldade nas reversões)”*.

## Declaração em falhas

A lei<sup>207</sup>, no contexto da extinção da execução, determina que a dívida é declarada em falhas pelo órgão da execução fiscal quando se verifique demonstrada a falta de bens penhoráveis do executado e dos responsáveis subsidiários.

Mais estabelece<sup>208</sup> que a execução por dívida declarada em falhas prosseguirá, sem necessidade de nova citação e a todo o tempo, salvo prescrição, logo que haja conhecimento de que o executado ou outros responsáveis possuem bens penhoráveis.

### Metodologias e critérios (DF empregue em casos de prescrição)

No seu Relatório de Auditoria (de 2016), a *Inspeção-Geral das Finanças* concluiu que, “*dada a ausência de critérios (...), a declaração em falhas fica assim dependente da capacidade ou interpretação casuística que cada uma das diferentes secções do processo executivo tem sobre a ação executiva e cada processo em particular*”.

Em sede de contraditório, o IGFSS propôs-se definir critérios transversais de pesquisa de bens e assumiu compromisso no sentido de, “*concluindo-se pela impossibilidade de cobrança (...) poderão esses processos ser declarados em falhas de forma massificada*”.

Segundo as SPE, só em 2018 é que a *Declaração em Falhas (DF)* começou a ser feita através de automatismos centrais, no âmbito de ações nacionais que algumas qualificaram como “*muito residuais*” e “*sem grande impacto*”.

Resultando, assim, de funcionalidades automáticas/centrais, as DF decorrem, em maior medida, de análises casuísticas/distritais (das SPE).

Em ambos os casos são registadas em SEF (nos *Acontecimentos* do Histórico da tramitação dos PEF), com a diferença de nas centrais serem operadas sem despacho, ao contrário das distritais – que tanto as despacham pontualmente, como de forma sistemática e agregada (despachos que abrangem o universo de NIF/dívida elegíveis).

Os critérios para a seleção de universos, para além de PS falecidas, baseiam-se na falta de penhoras de saldos (em SAG) e de indicação de contas bancárias (pelo Banco de Portugal), na inexistência de bens (em CDF), na falta de histórico de penhoras de créditos tributários (reembolsos de IRS/IVA), na falta de plano prestacional – na verificação destas situações na esfera de PS (onde acresce “*vencimento indisponível em SISS*”) ou na de PC e do revertido, ou apenas quanto à PC, quando inviável a reversão (por prescrição).

Nas ações nacionais (2 em 2018, documentadas)<sup>209</sup>, cujos critérios são comunicados às SPE via email, estranhou-se a elegibilidade de PS (não falecidas) e de PC cuja dívida estivesse prescrita – “citação (executado) emitida há mais de 5 anos com insucesso ou resultado desconhecido”.

---

<sup>207</sup> Artigo 272.º do CPPT (*Declaração de falhas*): “Será declarada em falhas pelo órgão da execução fiscal a dívida exequenda e acrescido quando, em face de auto de diligência, se verifique um dos seguintes casos:

a) *Demonstrar a falta de bens penhoráveis do executado, seus sucessores e responsáveis solidários ou subsidiários; (...)*  
c) *Encontrar-se ausente em parte incerta o devedor do crédito penhorado e não ter o executado outros bens penhoráveis*”.

<sup>208</sup> Artigo 274.º do CPPT (*Prosseguimento da execução da dívida declarada em falhas*).

<sup>209</sup> Anexando (3) listagens: *PS Falecidas*, *PS Não Falecidas* e *PC*.

Também numa visita inspetiva, a título de critério na seleção de universos, a SPE exemplificou o de “PEF de 2006 sem citação emitida e com dívida ativa”. Confrontada com o facto de se tratar de uma prescrição, que desde logo extinguiria definitivamente o PEF (por prescrita, a dívida), a SPE afirmou que nestes casos procede a DF, “**não declara a prescrição porque não tem jurista**”.

Ou seja, sendo a prescrição de conhecimento officioso (em Direito Tributário não depende de invocação, pelo interessado), são detetadas e até listadas dívidas prescritas, para efeitos de DF, em lugar de se proceder à respetiva extinção.

### Impacto na dívida líquida (metas de redução)

De acordo com os esclarecimentos prestados nalgumas SPE:

- “A DF constitui um indicador/objetivo fixado pela Sede, de diminuição da dívida líquida, porque a DF suspende a contabilização dos valores em causa na dívida líquida, até reativação (plano /regularização)”;
- “AS DF são promovidas em alturas de redução de dívida líquida (sobretudo no primeiro trimestre, para estabilizarem a dívida)”;
- “Os objetivos centrais anualmente definidos (adaptados para cada SPE, em função da respetiva grandeza/realidade) são monitorizados e a contrapartida consiste em quotas de SIADAP”<sup>210</sup>.

Ou seja, as dívidas com DF deixam de contar como dívida líquida, i.e., as DF contribuem para a redução do volume total de dívida anualmente apresentado pelo IGFSS e por cada uma das SPE. Os resultados anuais de cobrança são medidos em função da dívida líquida. A taxa de cobrança é tão mais expressiva quanto menor for a dívida líquida (expurgada da que está com DF).

O IGFSS estabelece metas anuais de cobrança, diferentes para cada SPE, traduzidas em percentagem determinada da dívida líquida gerida por cada SPE. Assim, quanto à dívida que se revele incobrável, convirá às SPE despachá-la com DF, por assim diminuir a base de cálculo (dívida líquida) sobre a qual vai ser calculada a sua taxa de cobrança anual (centralmente aferindo-se se cumpriram ou não o objetivo anual)<sup>211</sup>.

A dívida prescrita abate a dívida líquida, mas como valor não cobrado oportunamente, que nunca entrará para a taxa de cobrança e que não fica “invisível”, nestes balanços, como a dívida declarada em falhas.

### Efeitos nos contribuintes (nulos)

A DF é uma forma de sustar as diligências coercivas, na esfera do/s executado/s, por falta de bens penhoráveis – se mais tarde surgirem bens, retomam-se aquelas diligências.

Recorde-se que, na letra da lei, a execução prossegue quando “**haja conhecimento**” de que o executado ou outros responsáveis possuem bens penhoráveis.

<sup>210</sup> *Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública* (Lei n.º 66-B/2007, de 28-12, e alterações subsequentes) – a avaliação do desempenho individual tem como efeito, designadamente, a alteração de posicionamento remuneratório e a atribuição de prémios de desempenho [artigo 52.º/1 e)].

<sup>211</sup> Por exemplo (desconsiderando outras variáveis), se no ano em causa a meta de cobrança da SPE for de 20%, estando sob sua gestão uma dívida líquida total de 100, caso cobre 15, a taxa de cobrança (15%) não cumpre a meta. Já se nesse ano a SPE proceder a DF correspondente a 5 de dívida, esta deixa de ser contabilizados na dívida líquida total, que passa a 95, onde os 15 cobrados correspondem a uma taxa de cobrança (17%) mais próxima da meta.



Depois da DF, a maioria das diligências de penhora resulta de automatismos, de ações centralizadas, que não decorrerão de um concreto conhecimento da posse, pelos executados, de novos bens.

Os dados observados indiciam que, naquelas ações nacionais de penhora, o sistema não distinguirá entre PEF em fase de penhora sem ou com DF – nestes últimos, a adoção de eventuais diligências de penhora só se deve verificar se/quando forem concretamente conhecidos novos bens na esfera dos executados.

Em ações centralizadas de penhoras de créditos tributários (reembolsos de IVA ou de IRS), poder-se-ia equacionar uma parametrização do sistema que selecionasse os universos elegíveis mediante cruzamento com a informação disponível sobre a existência daqueles créditos, entretanto gerados na esfera dos executados. Se assim fosse, os PEF com DF “apanhados” nestas ações reuniriam condições para o efeito.

Contudo, esta lógica não se aplicará às ações centralizadas de penhora de saldos de contas bancárias, cujo sigilo não possibilita um conhecimento prévio do que poderá ser penhorável. Por outro lado, também não parece verosímil que todos os casos analisados resultassem do facto, passível de comunicação pelo Banco de Portugal, de, entretanto, os executados terem procedido à abertura de novas contas bancárias.

Veja-se o caso consultado na SPE de Leiria, onde uma penhora centralizada bancária colheu a dívida volvidos 8 dias sobre a respetiva DF. Mesmo nas penhoras automáticas de créditos tributários, parece improvável que se baseiem no conhecimento de uma concreta existência de créditos – vd. o caso da SPE de Coimbra, onde uma penhora centralizada de IRS incidiu sobre dívida com DF despachada no dia anterior.

Ou seja, por efeito dos automatismos centrais, a DF não passa de uma mera formalidade, sem efeitos práticos na esfera dos executados – fustigados com penhoras inúteis e, no caso das bancárias, com limitações na movimentação das contas (nos bancos que à partida a impeçam) –, já viabilizando, na esfera do IGFSS, a aparência de acolhimento da Recomendação da *Inspeção Geral das Finanças*, bem como a apresentação de resultados de cobrança esteticamente mais apelativos (pela diminuição de dívida líquida).

Acresce, na ótica dos executados, o risco da eternização indevida destas dívidas (apontado na Auditoria da AT, na falta de critérios idóneos à emissão de DF), caso o IGFSS não determine a prescrição destas dívidas volvidos 5 anos sobre a DF – conforme assinalado, o IGFSS até elege dívidas prescritas para DF, em lugar de proceder à sua extinção, por prescrição.

Recorde-se que, por lei, a execução por dívida declarada em falhas prosseguirá aquando do conhecimento de bens penhoráveis, sem necessidade de nova citação e a todo o tempo, salvo prescrição.

É jurisprudência assente que, apesar de ser uma “*extinção provisória*”<sup>212</sup> (salvo “*melhor fortuna*”), a DF faz cessar o efeito *duradouro*<sup>213</sup> da citação, pelo que se reinicia a contagem do prazo de prescrição – “*não se compreenderia que o processo pudesse aguardar eternamente pela descoberta de novos bens, pois tal é incompatível com as razões de segurança jurídica ínsitas no instituto da prescrição*”<sup>214</sup>.

A DF “*trata-se (...) de uma decisão que põe termo ao processo o qual só prosseguirá nas específicas situações previstas, (...) hipotéticas e indeterminadas temporalmente (...) [tendo o] instituto da prescrição (...) como principal destinatário o devedor (...), evitando que possa, a todo o tempo, ser interpelado*”<sup>215</sup>.

<sup>212</sup> Citação de decisão confirmada no [Acórdão do STA de 31-01-2018](#) (Proc. 021/18).

<sup>213</sup> O que suspendia, até à extinção do PEF, uma recontagem prescritiva (cf. artigo 327.º/1 do Código Civil).

<sup>214</sup> Jorge Lopes de Sousa, em “*Sobre a Prescrição da Obrigação Tributária, Notas Práticas*” (ponto 3.3.2.1 e nota 8).

<sup>215</sup> Acórdão do STA, de 05-04-2017 (Proc. 0304/17).

### c) Compensações e imputação dos valores compensados

Esta matéria foi incluída no objeto da inspeção, cujas visitas tiveram lugar no primeiro quadrimestre de 2019, antes de se verificarem, em junho de 2019, alterações legislativas relevantes, que em muito contribuíram para a superação de problemas revelados pela instrução de queixas neste órgão do Estado.

Contudo, para além do normal acompanhamento da prática dos Serviços na aplicação do novo regime, subsistem preocupações.

A título de enquadramento muito sumário, refira-se que a entidade credora (ISS) pode efetuar compensações entre dívidas e créditos titulados pela mesma pessoa (PS/PC), designadamente:

- Por dívidas contributivas,
  - De contribuintes (TI e PC) que titulem créditos<sup>216</sup>, o ISS pode compensá-los com as dívidas *vencidas*;
  - De TI que sejam pensionistas<sup>217</sup>, o ISS pode promover deduções à respetiva pensão, junto do CNP;
- Por dívidas de prestações sociais<sup>218</sup> indevidamente pagas (notas de reposição), cujos devedores estejam a beneficiar de prestações de idêntica natureza, o ISS pode efetuar deduções às que estão em curso.

---

<sup>216</sup> CRC: Artigo 197.º **Compensação de créditos**

- 1 - Sempre que no âmbito do Sistema Previdencial de Segurança Social, sem prejuízo do disposto em legislação específica, um contribuinte seja simultaneamente credor e devedor, este pode requerer à entidade de segurança social competente a compensação de créditos.
- 2 - A compensação referida no número anterior pode ser efetuada oficiosamente.

Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 03-01

Artigo 77.º **Compensação oficiosa de créditos**

- 1 - Para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 197.º do Código, a instituição de segurança social competente deve proceder à compensação oficiosa de créditos sempre que detete a sua existência.
- 2 - Da compensação efetuada nos termos do número anterior é dado conhecimento ao contribuinte.

<sup>217</sup> CRC: Artigo 220.º **Regularização da situação contributiva dos TI e beneficiários do seguro social voluntário por compensação**

- 1 - Nas eventualidades de invalidez e de velhice, se a regularização da situação contributiva não tiver sido realizada diretamente pelo beneficiário, é a mesma efetuada através da compensação com o valor das prestações a que haja direito em função daquelas eventualidades (...).
- 2 - A compensação (...) efetua-se até ao limite de um terço do valor das prestações mediatas vencidas (...).
- 3 - Havendo lugar ao pagamento de prestações vencidas, a compensação efetua-se pela sua totalidade (...).
- 4 - É garantido ao beneficiário o pagamento de um montante mensal igual ao do valor da pensão social [€210,32, em 2019], exceto se o beneficiário fizer prova de não ser titular de outros bens ou rendimentos, situação em que lhe é garantido um montante mensal igual ao do valor do IAS [€435,76, em 2019].
- 5 - As prestações (...) de montante inferior ao da pensão social só são compensáveis mediante autorização do beneficiário.

<sup>218</sup> **Regime da Responsabilidade Emergente do Pagamento Indevido de Prestações de SS (RPS):**

Artigo 8.º **Compensação com prestações** [versão introduzida pelo DL n.º 79/2019, de 14-06]

- 1 - A compensação do valor das prestações indevidamente pagas com outras prestações devidas (...) tem lugar quando for o mesmo o titular do débito pelas prestações indevidas e do crédito de outras prestações.
- 2 - A compensação efetua-se até 1/3 das prestações mensais devidas (...), sem prejuízo do disposto nos n.ºs seguintes.
- 3 - A compensação com prestações em curso deve garantir ao devedor:
  - a) Um montante mensal igual ao do valor do IAS, ou o valor da respetiva prestação se inferior àquele, quando (...) for efetuada com prestações compensatórias da perda ou redução de rendimentos de trabalho (...);
  - b) Um montante mensal igual ao valor da pensão social, ou o valor da respetiva prestação se inferior àquele, para as restantes prestações do sistema.
- 4 - Não podem ser objeto de compensação as prestações destinadas a assegurar mínimos de subsistência a pessoas em situação de carência económica, exceto se a compensação tiver origem em pagamento indevido da própria prestação (...).  
(...)
- 9 - A compensação efetua-se nas prestações devidas no mês ou meses seguintes, pela totalidade do montante indevidamente pago, salvo se o remanescente da prestação (...) for inferior ao valor da pensão social, garantindo-se, nestes casos, este valor.

O problema radica no facto de o ISS, relativamente à mesma dívida, promover compensações e, simultaneamente, participá-la ao IGFSS, para execução fiscal.

Esta duplicação de diligências de cobrança – pelo ISS e IGFSS, **cada qual visando o total em dívida** –, na esfera de TI pensionistas ou de beneficiários anteriores e atuais de prestações sociais:

- Ora, na falta de plano prestacional (na execução), sujeita-os a deduções à prestação em curso (pensão/subsídio) e a penhoras, em simultâneo;
- Ora, com plano prestacional (suspendendo a execução/penhoras), suportam, simultaneamente, deduções à prestação em curso (pensão/subsídio), bem como pagamentos prestacionais.

### TI Pensionistas

Somava-se o drama associado ao facto de o CNP não comunicar ao ISS as deduções feitas à pensão, senão no seu termo (regularizado o valor total da dívida)<sup>219</sup>.

Só volvidos anos ou décadas (de amortização), na posse da informação final, é que o ISS podia refletir em sistema tais valores (i.e., anular a dívida já compensada) e, só então, poderia a SPE promover a extinção do PEF<sup>PP</sup> – estas circunstâncias constam no guia<sup>220</sup> de atendimento.

Entretanto, o executado sujeita-se a penhoras ou a suportar pagamentos prestacionais, quando até já tem a totalidade (ou quase)<sup>221</sup> da dívida regularizada (via deduções), sem reflexos no seu PEF.

3 SPE, uma vez confirmada pelo CD a regularização total, suspendiam os PEF artificialmente (ativando “*contencioso*” inexistente), até que a compensação se refletisse em sistema.

Em caso de regularização parcial significativa (confirmada pelo CD), 1 dessas SPE simulava prescrições em medida correspondente.

A maioria das SPE (73%) pautava-se por orientação central constante no guia de atendimento, no sentido de se instruir os executados a pedir plano, pagar a 1ª prestação, solicitar certidão de situação regularizada e anexá-la a requerimento de cessação das deduções, a dirigir ao CNP.

Ou seja, angariando meio idóneo à cobrança em sede executiva e remetendo os executados para decisão da entidade credora.

---

<sup>219</sup> Diferentemente das penhoras (sobre pensões), em que mensalmente são emitidos DUCs coercivos pelo IGFSS, a pedido do CNP (ou seja, entram em SEF como outra penhora qualquer).

<sup>220</sup> Com as seguintes elucidações: *as deduções são autónomas e feitas* (ordenadas pelo ISS /cumpridas pelo CNP) *independentemente de a dívida estar participada* (ao IGFSS); *as deduções não são refletidas* (registadas) *em conta corrente; o órgão da execução fiscal não tem conhecimento dessas deduções.*

<sup>221</sup> Numa SPE, consultou-se o percurso de um caso em que, até 2014, o CNP deduziu cerca de €10.500 à pensão do contribuinte, pelo que este só deveria €6.000 dos €16.500 participados para execução. O executado requereu o pagamento em prestações da quantia efetivamente em dívida (para suspender a execução/penhoras), pelo que a SPE solicitou ao CD, no início de 2015, confirmação dos valores deduzidos. Questionada sobre o estado da situação, a SPE verificou que estava inalterada, i.e., não fora prestada resposta até à data da inspeção (1.º trimestre de 2019) – a SPE afirmou que iria “*fazer uma insistência*”.

**7.8. Deduções de pensões**

Sempre que existem processos executivos com dívida ativa e o contribuinte venha alegar que essa dívida já está a ser deduzida na sua pensão, deve ser esclarecido que as deduções à pensão são autónomas a qualquer diligência do órgão executivo, pelo que o mesmo não tem conhecimento de qualquer importância deduzida.

De referir, que as deduções são feitas em qualquer pensionista que tenha dívida em conta-corrente, independentemente da dívida estar participada, sendo que em conta corrente não estão refletidos os valores deduzidos pelo Centro Nacional de Pensões.

Para regularizar a situação, os contribuintes devem solicitar o enquadramento da dívida e após o pagamento da 1ª prestação solicitar uma "Declaração de Situação Contributiva".

Após a receção da Declaração de Situação Contributiva, os contribuintes deverão entregar cópia da mesma com requerimento no Centro Nacional de Pensões (CNP), a solicitar que não sejam deduzidos mais valores.

Em junho de 2019, o legislador alterou este estado de coisas, precisamente quanto ao segmento dos TI pensionistas (sem fluxo de informação CNP-ISS-IGFSS), determinando<sup>222</sup> que o processo de execução “suspende-se nas situações em que a dívida esteja a ser regularizada através de compensação nos termos previstos no artigo 220.º” do CRC.

Os PEF existentes desde 01-01-2019 (o legislador retroagiu a esta data a produção de efeitos desta medida) devem ser suspensos se, pelas dívidas respetivas, estiverem a ser efetuadas deduções compensatórias às pensões dos TI devedores.

A partir do momento em que a alteração entrou em vigor, em junho de 2019, cabe ao ISS optar entre uma via ou outra (compensação ou execução), não parecendo fazer sentido que dê início a deduções compensatórias e participe a mesma dívida para execução, que, no IGFSS, teria logo que ser suspensa.

Enquanto o regime aplicável a prestações sociais (notas de reposição) prevê um critério, já em matéria de contribuições (ora em apreço as de TI) não parece decorrer da nova legislação qualquer diretriz para a decisão/opção do ISS – entre uma compensação ou uma execução.

Urge, pois, definir o critério que deverá estar subjacente àquela opção, cabendo ao ISS a tarefa de elaborar e divulgar orientações pelos serviços (CD e CNP) de modo a que estes saibam quando optar pela compensação e quando participar a dívida para execução, evitando decisões distintas em casos análogos.

Relativamente aos PEF que se encontravam pendentes à data da entrada em vigor da referida alteração legislativa, é essencial que ISS e IGFSS comuniquem entre si de forma célere e eficiente, para que se apure, em cada caso, o valor total já pago (seja por via de compensações, seja no âmbito do PEF), assim se conhecendo – e dando a conhecer ao interessado, sempre que este o solicite – o valor ainda em dívida<sup>qq</sup>.

De facto, à Provedoria de Justiça chegam com frequência queixas reveladoras de que os contribuintes/executados desconhecem o valor total por si já pago e, conseqüentemente, o valor ainda em dívida, mesmo após tentativas infrutíferas de obtenção de tal informação junto dos serviços.

<sup>222</sup>Artigo 14.º-A (Suspensão do processo de execução) do PEDSS, aditado pela Lei n.º 84/2019, de 28-06, a qual determinou que os efeitos desta norma retroagiam à data da entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado (01-01-2019).

Conhecer, a cada momento, qual o valor ainda em dívida é um direito básico de qualquer devedor mas é também informação essencial para que o credor/cobrador evite cobranças indevidas/excessivas, com os consequentes processos de restituição que consomem tempo e recursos aos serviços e que prejudicam sobremaneira os contribuintes.

### Beneficiários de prestações sociais – anteriores e atuais (notas de reposição e subsídio em curso)

A lei<sup>223</sup> estabelece um critério para a participação destas dívidas ao IGFSS (para execução), determinando que seguirão para cobrança coerciva se o recurso à compensação puder “*pôr em causa*” o seu efetivo reembolso.

O conceito, aberto, “*pôr em causa*”, parece admitir uma grande discricionariedade de decisão, ao ISS – embora só se vislumbrem o caso de o devedor não ser beneficiário de uma prestação social (que possa ser objeto de compensação), ou o caso de a compensação ter esgotado as suas possibilidades (com o termo da prestação) ou ser manifestamente inútil (face a elevados valores em dívida).

De todo o modo, nestes casos, a execução sempre se tratou de mera alternativa à compensação (que não de uma hipótese cumulativa).

Nesta premissa, o legislador que em junho de 2019 adotou a medida atrás descrita (para os TI pensionistas) terá considerado desnecessário intervir neste segmento.

Contudo, questionadas sobre se têm conhecimento de situações em que a mesma dívida, em execução, está a ser objeto de deduções compensatórias com prestações sociais, 27% das SPE confirmaram a existência de casos de compensação e execução simultâneas na esfera de beneficiários de prestações sociais (com subsídios em curso), titulares de dívida de idêntica natureza (notas de reposição):

---

*“Residualmente, como na semana passada, em que a SPE fez seguir um pedido para o CD, sobre deduções em curso num subsídio de desemprego”*

---

*“Nestes casos, o CD demora mais tempo a responder, vai para as unidades processadoras das prestações que estejam em causa (abonos, subsídios, etc.), sendo necessárias muitas insistências”*

---

*“Não é frequente, mas é ao CD que cabe promover a cessação das deduções (a SPE remete-lhe email)”*

---

Acresce que, nesta matéria – alheia a contribuições (e não dependente de informação do CNP) –, não é aplicável o prazo protocolado para as respostas dos CD (60 dias), as quais, quando referentes a prestações sociais, chegam, segundo as SPE, “**vários meses ou anos**” depois do pedido de informação/anulação de dívida compensada, para que se reflita em SEF.

Neste segmento, continua a poder verificar-se a adoção, pelas SPE, de práticas ora proativas – contacto telefónico com o CD para confirmação dos valores deduzidos, e simulação de atos suspensivos (“*contenciosos*”) na execução, enquanto se aguarda que o CD anule a dívida já compensada com deduções ao subsídio em curso (ou entretanto findo) –, ora passivas, de encaminhamento do executado para o CD.

---

<sup>223</sup> Artigo 11.º/1 do RPS (Redação dada pelo DL nº 79/2019, de 14-06): “Os serviços de segurança social devem promover a cobrança coerciva do valor das prestações indevidamente pagas sempre que o recurso à compensação possa pôr em causa o seu efetivo reembolso e estejam em causa montantes (...) que, no seu conjunto, sejam superiores a 50 euros” (Redação dada pelo DL nº 79/2019, de 14-06).

Ou seja, à semelhança das práticas atrás descritas (quanto às deduções a pensões), este universo de executados continua sujeito a práticas *dísparas* (não uniformes), *discricionárias* (cada SPE adota ou não estas ou outras práticas) e, assim, *discriminatórias* (não é assegurada uma igualdade de tratamento dos contribuintes em iguais circunstâncias).

Não deixa de se reconhecer que as SPE adotam tais práticas com o objetivo de mitigar irregularidades com origem no ISS.

Naturalmente, desejável seria a adoção, pelas SPE, de práticas uniformes traduzidas quer na indagação dos valores deduzidos, quer, enquanto estes não fossem refletidos em sistema (SISS) pelo CD (e depois em SEF, pelas SPE), na suspensão dos PEF – socorrendo-se dos artifícios que informaticamente se revelem necessários (na falta de melhor opção, legislativa ou funcional, no seio do ISS).

Acresce que é neste preciso universo que se constata, em inúmeras queixas que o documentam, que o **ISS não analisa as reclamações às notas de reposição**, oportunamente apresentadas pelos notificados.

O efeito legal<sup>224</sup> destas reclamações é *suspensivo, vedando compensações* até que sejam decididas.

Contudo, a instrução de queixas sobre este tipo de situações revela é que, sem analisar a reclamação, o ISS não só procede a compensações (se o devedor estiver a beneficiar de algum subsídio), como participa a dívida para a execução.

Por exemplo, tratando-se de beneficiário de RSI, teoricamente estaria protegido de execução (salvo falsas declarações)<sup>225</sup>, mas pode ver o RSI deduzido em compensação (se a dívida se reportar a RSI)<sup>226</sup>, não obstante reclamação oportuna (que suspende compensações até decisão), com a agravante de poder ser executado, caso a dívida se baseie em *alegadas* falsas declarações – pois não está analisada/decidida a reclamação onde o visado invocou e porventura comprovou que não faltou à verdade.

Instaurado PEF, a SPE desconhece, de todo, precedentes de reclamação, salvo se o executado o der a conhecer também nesta sede, executiva, situação em que a SPE regista e remete para o CD um pedido de análise de dívida, altura em que, finalmente, decorridos “*meses ou anos*” (segundo as SPE), o ISS analisará a reclamação que lhe foi apresentada em sede pré-executiva.

Entretanto, o cidadão convive com deduções ao subsídio (pelo ISS) e com penhoras (bancárias e de reembolsos tributários) ou pagamentos prestacionais (no/ao IGFSS) – diligências que, em ambos os casos, recorde-se, baseiam-se no valor total da dívida (cada qual, simultaneamente).

A dívida extingue-se por estas vias antes da resposta do ISS e, caso lhe seja favorável, à restituição dos valores em causa é dispensado, pelo ISS, o tratamento atrás relatado (valores imputados em SEF, em PEF por dívidas de prestações sociais): “**anos para a restituição**”.

---

<sup>224</sup> Artigo 9.º do RPS: “No caso de o devedor não reconhecer o dever de restituir e reclamar de forma fundamentada, **fica suspenso o recurso à compensação até que seja decidida a reclamação**”.

<sup>225</sup> Artigo 11.º/3 do RPS (Redação dada pelo DL nº 79/2019, de 14-06): “As dívidas referentes a prestações que garantam mínimos de subsistência não são passíveis de cobrança coerciva durante o período de concessão, salvo se a sua atribuição resultar de falsas declarações do interessado”.

<sup>226</sup> Artigo 8.º/4 do RPS (atrás transcrito).

## d) Planos prestacionais

### No ISS

Em fase prévia à execução fiscal, o ISS pode autorizar o pagamento em prestações da dívida contributiva (contribuições e quotas ou contribuições de TI) e da relativa a prestações sociais (notas de reposição).

Relativamente a dívida **contributiva**, tal autorização tem lugar em situações legalmente tipificadas (no CRC e em diploma avulso<sup>227</sup>), nomeadamente:

- TI, quando de (situações imputáveis aos Serviços)
  - Atraso na comunicação da base de incidência contributiva, e
  - Revisão anual da base de incidência contributiva (jun/2019)<sup>228</sup>;
- Apuramento de contribuição de liquidação anual, pela *situação económica* do contribuinte (set/2019)<sup>229</sup>;
- Dívida reportada a *períodos limitados* e não participada para execução fiscal (set/2019).

Quanto a dívida de reposição de **prestações sociais**, o regime<sup>230</sup> aplicável prevê que pode ser autorizada a restituição parcelada, quando *inequivocamente atendíveis* os motivos invocados pelo devedor. Por recente alteração legislativa<sup>231</sup> (de jun/2019): o número máximo de prestações foi alargado (de 120 para 150), fixar-se-á em função do valor da dívida, na totalidade da que não tenha sido participada para execução.

Por Despacho<sup>232</sup> de setembro de 2019, fixaram-se escalões de dívida (PS/PC) e respetivo número máximo de prestações. Sem que a norma habilitante o preveja, neste Despacho também foi definido um valor mínimo de prestação mensal – assim exigido em sede pré-executiva (ISS), este mínimo é inexigível nos planos deferidos em execução fiscal<sup>233</sup> (IGFSS).

REPOSIÇÃO DE PRESTAÇÕES SOCIAIS	ISS - Plano prestacional		IGFSS -Plano Prestacional (execução fiscal)		
	Valor da dívida	Máximo de Prestações	Valor da dívida	Máximo de Prestações	
PS	≤ 3.050,32	60 (mín. €10 ou €25/mês) *	≤ 3.060	60	(Sem valor mín./mês)
	> 3.050,32 ≤ 6.100,64	120 (mín. €25/mês)	> 3.060	150	
	> 6.100,64	150 (mín. €25/mês)			
PC	≤ 13.072,28	60 (mín. €200/mês) **	≤ 3.060	36	
	> 13.072,28 ≤ 52.291,20	120 (mín. €435/mês)	> 3.060 ≤ 15.300	60	
	> 52.291,20	150 (mín. €435/mês)	> 15.300	150	

\* PS: O valor mínimo de cada prestação é de €10 ou €25 consoante dívida ≤ ou > €1.525,16.

\*\* PC: O valor mínimo de cada prestação é de €200 ou €435 consoante dívida ≤ ou > €13.072,28.

<sup>227</sup> DL n.º 213/2012, de 25-09, abrangendo situações não resultantes de incumprimento pelos contribuintes: de atraso imputável aos Serviços, na comunicação da base de incidência contributiva dos TI; de catástrofe; de medidas de revitalização económica e recuperação e viabilização empresariais (por resolução do Conselho de Ministros).

<sup>228</sup> Com o DL n.º 84/2019, de 28-06 (Normas de Execução do OE2019), que alterou o DL n.º 213/2012 (artigo 2.º/2).

<sup>229</sup> Com a Lei n.º 93/2019, de 04-09, que alterou o CRC (artigo 190.º/7).

<sup>230</sup> RPS: Artigo 7.º (Restituição direta).

<sup>231</sup> Introduzida pelo DL n.º 79/2019, de 14-06.

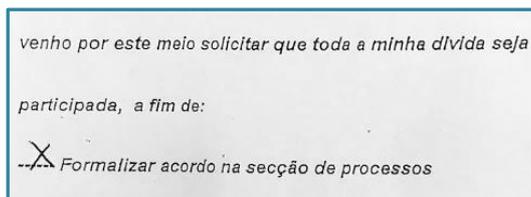
<sup>232</sup> [Despacho n.º 7881/2019](#), de 06-09 (do membro do Governo responsável pela área da SS).

<sup>233</sup> Artigo 13.º/6 do PEDSS: “a fixação do número de prestações a autorizar não está condicionada a um limite mínimo de pagamento”.

Expurgadas as hipóteses recentemente introduzidas, a verdade é que, em matéria de execuções fiscais analisadas por este órgão do Estado (no âmbito da instrução de queixas), e no que respeita aos seus antecedentes, não são detetados Planos Prestacionais (PP) autorizados pelo ISS – cujo incumprimento desse lugar à participação da dívida, para execução fiscal.

O que consta documentado neste tipo de queixas são formulários, facultados pelo ISS aos contribuintes que pretendem pagar em prestações, onde estes acabam por requerer a participação da dívida para execução fiscal.

Mais precisamente, o teor minutado e depois preenchido com a identificação e assinatura do contribuinte, é o seguinte:



venho por este meio solicitar que toda a minha dívida seja participada, a fim de:

Formalizar acordo na secção de processos

Nas visitas inspetivas, a informação sobre acordos dependentes de autorização do ISS cingiu-se a casos já enquadrados em execução fiscal, onde “o ISS mantém a situação em incumprimento e não comunica ao IGFSS, que mantém o processo suspenso, quando poderia não estar, sendo acordos especiais feitos pelo ISS, mas de difícil articulação com o IGFSS”.

As SPE lamentaram recorrentemente o facto de o ISS não proceder a análises que lhe caberiam (de reclamações, de prescrição, entre outras), remetendo tudo para execução fiscal, onde têm que ser as SPE a registar pedidos, encaminhá-los para os CD e aguardar respostas quanto a assuntos da competência do ISS, que deveriam ter sido objeto de decisão antes da participação da dívida para cobrança coerciva – injustificada em abundantes casos (sobrecarregando as SPE com execuções/diligências inúteis).

As evidências resultantes da instrução de queixas, por este órgão do Estado, não invalidam as observações tecidas pelas SPE (pelo contrário), mas também a atividade do ISS não foi objeto desta inspeção.

Fica a dúvida sobre se são concretizados e, nesse caso, em que medida, os acordos que o ISS pode autorizar em sede pré-executiva. Fica a preocupação sobre se os contribuintes instruídos pelo ISS a requerer a instauração de processo de execução, para acederem a PP, serão apenas os que não reúnem condições para um acordo em sede pré-executiva<sup>RR</sup>.

Quanto às novas possibilidades de PP, fruto de alterações legislativas (de set/2019):

- Em matéria de *contribuições*, a aplicabilidade das introduzidas ao CRC depende de regulamentação<sup>234</sup>;
- Em matéria de *prestações sociais*, os escalões de faseamento definidos afastarão do ISS os titulares de dívidas superiores a € 3.050 (PS)/€ 15.300 (PC), tornando mais apelativa a execução fiscal (os termos aplicáveis aos respetivos PP).

<sup>234</sup> Artigo 190.º/7 do CRC (na versão introduzida pela Lei n.º 93/2019, de 04-09):

“(…) o ISS, IP, no âmbito da sua atribuição de assegurar o cumprimento das obrigações contributivas, pode celebrar acordos de regularização voluntária de dívida, nos termos definidos em decreto-lei, nos seguintes casos:

- a) Quando a dívida se reporte a períodos limitados e não se encontre participada para efeitos de execução fiscal;
- b) Nas situações de apuramento de contribuição de liquidação anual, quando o contribuinte, pela sua situação económica, não tenha capacidade de efetuar o pagamento de uma só vez”.

## No IGSS

De acordo com a informação recolhida através do questionário nacional, os PP constituem a causa dominante de suspensão dos PEF.

PEF SUSPENSOS (motivo)	PP	Insolvência	Contencioso	Outros
Instaurados em 2017	15,28 %	1,67 %	0,14 %	0,16 %
Instaurados em 2018	20,91 %	1,07 %	0,06 %	0,17 %

Segundo documentação interna do IGSS, os PP constituem a principal fonte de cobrança, entre os diferentes tipos de pagamento – “Voluntários”, “Prestacionais”, “Coercivos” e “Negociados DDER”<sup>235</sup> (dados de 2012 em diante).

VALORES COBRADOS (milhões de euros)	PAGAMENTOS			
	Voluntários	Prestacionais	Coercivos	DDER
2017	89	52 % 313	198	5
2018	119	50 % 324	199	2

### (i) Pedido e deferimento

#### Online

No decurso das visitas inspetivas, ainda não estava implementada a funcionalidade de pedido e deferimento, *online*<sup>236</sup>, de PP. Em 18-04-2019, entrou em funcionamento (na SSDireta), figurando, no [sítio da SS](#), o seguinte esclarecimento:

Pode ainda requerer e ter a aprovação imediata online de um plano prestacional, se a totalidade da dívida em execução fiscal for inferior a 50.000€ e cumprir os seguintes requisitos:

- Pessoas Singulares: dívida inferior a 5.000€ por processo e apensos
- Pessoas Coletivas: dívida inferior a 10.000€ por processo e apensos

Os processos não podem ter tido acordos incumpridos, estarem suspensos ou em reversão.

Ou seja, as limitações nos tempos de deferimento de PP serão atualmente pertinentes para os executados com uma dívida total igual ou superior a €50.000<sup>SS</sup>, mesmo que tenham PEF cingidos a valores elegíveis para deferimento de PP com dispensa de garantia – inferiores a € 5.000/PEF (PS) ou a € 10.000 (PC).

#### Timings

Quanto ao tempo que decorre entre o pedido e o deferimento de um PP, destaca-se a observação de 1 das SPE “importadoras” de NIF: “Já tivemos **pedidos de planos que nos chegam 3 meses depois** (apresentados nas SPEs de Lisboa ou do Porto)”.

<sup>235</sup> Direção de Devedores Estratégicos e Revitalização (integrada no DGD).

<sup>236</sup> No âmbito de processo da iniciativa deste órgão do Estado (P/001/2016), o IGSS informou que: “Para 2018 prevemos a implementação de novas funcionalidades na *Segurança Social Direta* (...), designadamente o pedido e deferimento de planos prestacionais *online*”.

Relativamente a outras condicionantes, as SPE visitadas indicaram as seguintes:

- O canal de entrada do pedido (presencial, email ou postal), a maioria afirmando que, tratando-se de situações simples, o deferimento do PP será imediato em atendimento presencial – à exceção da SPE de Lisboa I, onde “*é indiferente o canal de apresentação, pois tudo vai a SMARTDOCS e só depois é que é processado*”;
- A existência de dívida em conta corrente, “*nesse caso pedindo-se a sua participação ao CD, via email, para que essa dívida também seja enquadrada pelo PP*” (os tempos de resposta, para instauração de PEF, variam consoante o CD, entre 3 e 7 dias) – 1 SPE referiu que só o faz quanto a PC, não quanto a TI, “*pois o procedimento teria que ser precedido de pedido de pagamento voluntário daquela, para o que o contribuinte disporia de 10 dias úteis*”;
- A complexidade associada à reversão;
- O valor da dívida, porquanto, tratando-se de *grande devedor*, acresce o tempo de negociação, mas no caso de devedor estratégico, “*vai a despacho do Conselho Diretivo do IGFSS, crescendo o tempo desse circuito*” – “*com devedores estratégicos, pode ser muito mais moroso*”, “*é um problema esta dependência/intermediação dos Serviços Centrais para aprovação de planos associados a dívidas acima de certos valores, pela morosidade resultante de procedimentos que envolvem mais níveis de decisão*”.

Deferimentos de PP requeridos em 2017		Coimbra	Faro	Leiria (*)	Lisboa I	Lisboa II	Portalegre	Porto I	Santarém	Setúbal	Vila Real	Viseu
Canal do Pedido												
Presencial	Média (dias)	1	0	0	6	1	0	6	0	(**) 19	2	0
	Mín-Máx	0-6	0-0	0-9	1-14	1-2	0-0	0-20	0-0	4-34	0-10	0-0
Email	Média (dias)	6	3	5	14	0	0	6	0	11	14	7
	Mín-Máx	0-23	0-10	1-9	8-19	0-1	0-1	1-19	0-0	1-18	10-17	1-21
Postal	Média (dias)	3	8	5	13	7	0	14	7	-	8	9
	Mín-Máx	0-6	0-15	1-9	3-22	3-13	0-0	2-28	0-15	-	0-18	1-21
Média Global (dias)		3	3	2	9	3	0	9	2	14	8	5
Deferimentos de PP requeridos em 2018		Coimbra	Faro	Leiria (*)	Lisboa I	Lisboa II	Portalegre	Porto I	Santarém	Setúbal	Vila Real	Viseu
Canal do Pedido												
Presencial	Média (dias)	4	2	0	(1 caso)	6	0	0	0	2	0	0
	Mín-Máx	0-15	0-10	0-9	4	0-24	0-0	0-1	0-2	0-5	0-0	0-0
Email	Média (dias)	5	8	5	7	11	0	8	0	3	6	5
	Mín-Máx	1-15	1-13	1-9	5-14	0-36	0-0	5-12	0-0	1-7	1-18	1-10
Postal	Média (dias)	0	5	5	(1 caso)	(1 caso)	0	8	0	4	2	11
	Mín-Máx	0-0	0-12	1-9	87	7	0-0	1-13	0-0	1-11	0-4	2-24
Média Global (dias)		3	5	2	18	9	0	5	0	3	2	5

(\*) Dados exclusivamente baseados no teor da entrevista (a visita não incluiu esta consulta).

(\*\*) Média corrigida, expurgado desvio manifesto (caso onde decorreram 234 dias até ao deferimento).

Previamente a cada visita inspetiva, foi solicitada a preparação de material para consulta traduzido em PP requeridos em 2017 e em 2018 – para cada ano, 5 casos por cada tipo de canal de entrada dos pedidos (presencial, email e postal), num total de 30/SPE, tendo em vista aferir o tempo decorrido até ao deferimento dos PP<sup>TT</sup>.

Cumprirá destacar (com base no universo selecionado pelas SPE e consultado no decurso das visitas):

SPE	DESTAQUES
Coimbra	Pedidos entrados via <i>email</i> foram os deferidos mais tardiamente (em 2017 e 2018)
Faro	O canal de <i>email</i> mais do que duplicou o tempo de resposta (de 2017 para 2018)
Lisboa I e II	Os tempos médios suscitam <b>preocupação</b>
Portalegre	Nada a apontar
Porto I	Pedidos entrados por via postal foram os deferidos mais tardiamente (em 2017 e 2018), mas registaram uma evolução muito positiva (de 2017 para 2018)
Santarém	Pedidos entrados por via postal registaram uma evolução muito positiva
Setúbal	Tempos médios preocupantes em 2017, com franca melhoria em 2018
Vila Real	Pedidos entrados via <i>email</i> foram os deferidos mais tardiamente (em 2017 e 2018), com evolução positiva, sobretudo nos restantes canais
Visu	A melhoria do canal de <i>email</i> foi acompanhada de agravamento do canal postal

## Informação

É muito elevado o número de cidadãos que apresentam queixa, neste órgão do Estado, pelo facto de terem requerido PP para sustar uma penhora de saldos bancários, e o cancelamento desta penhora incluir ordem de transferência dos valores cativos.

Ou seja, é muito expressivo o universo de cidadãos que, aguardo do pedido de PP, parece que não é informado de que, na pendência de penhora, o deferimento de PP, suscitando o seu cancelamento, não impede a transferência dos valores cativos<sup>237</sup> – isto, na premissa de que a penhora é anterior ao PP e de que foi legitimamente<sup>238</sup> ordenada.

As SPE visitadas foram questionadas sobre se, na pendência de penhora de saldos de contas bancárias, quando o contribuinte requer pagamento em prestações (para as sustar), é ou não esclarecido, nesse momento, de que o deferimento de PP não impede a transferência dos valores entretanto cativos.

Esta questão foi colocada, separadamente, quer ao responsável pela Coordenação de cada SPE, quer aos funcionários afetos ao atendimento presencial (à data da visita inspetiva).

Todos os interpelados afirmaram que tal informação é prestada ao contribuinte, também tendo sido referido (e documentado) que a mesma consta no guia<sup>239</sup> do *Serviço de Atendimento Telefónico e Gestão de Canal de Email* – “7.5. Levantamento da penhora por deferimento de plano prestacional (...) implica o pagamento da 1.ª prestação (...) e a transferência dos valores entretanto cativos”.

<sup>237</sup> Recorde-se que só deverão ser transferidos os valores cativos até à data da suspensão do PEF (com o deferimento do PP com prestação ou dispensa/isenção de garantia), que não os que tivessem sido efetuados até à data do cancelamento da penhora, se não forem coincidentes as datas de suspensão e de cancelamento (a única que é indicada aos bancos, pelo IGFSS/SPE).

<sup>238</sup> Na falta de oposição nos 30 dias subsequentes à citação – ou à repetição da citação (não efetuada pelos Serviços, recorde-se), quando a primeira, frustrada, devesse ser uma citação pessoal (por lei).

<sup>239</sup> “SPN.01.06, Revisão 6, 19-09-2017”.

Só 2 Coordenadores descreveram práticas específicas de reforço (positivas), adotadas, precisamente, por se tratar de um problema recorrente (reclamações recebidas a propósito desta questão):

SPE de Leiria	<i>“Nos atendimentos presenciais até passaram a facultar declaração, a assinar pelo interessado, onde é o próprio que solicita o cancelamento da penhora com transferência de valores cativos”</i>
SPE Porto I	<i>“É muito frequente os técnicos indicarem ao executado para incluir no texto do pedido de plano a menção de que têm conhecimento dessa transferência”</i>

Na lista de documentos que era entregue a cada SPE (para que os reunisse e disponibilizasse até ao termo da visita inspetiva), também eram arrolados os itens:

Folheto e/ou aviso (afixado) com a informação de que o deferimento de plano não impede a transferência dos valores entretanto cativos
Minuta de resposta a dúvidas dos contribuintes, com a informação de que o deferimento de plano não impede a transferência dos valores entretanto cativos
Outros suportes com a informação de que o deferimento de plano não impede a transferência dos valores entretanto cativos

Relevantes seriam suportes de informação passíveis de esclarecer o contribuinte em momento prévio à adoção da sua decisão (de requerer PP) – sobretudo quando o cativo é de valor significativo, para a sua subsistência corrente, e está convicto de que com o PP consegue pagar faseadamente o que, assim, não lhe será penhorado de uma só vez.

Foram 6 (de entre 11)<sup>240</sup> as SPE que disponibilizaram elementos, mas só em 3 casos é que seriam oportunos, i.e., permitiriam informar o contribuinte em momento anterior ao do pedido de PP.

Nos demais, o esclarecimento pertinente é prestado relativamente a facto consumado – *email* comunicando o deferimento do PP, *email* informando a data do cancelamento da penhora, *email* de resposta a pedido de cancelamento (na sequência de PP) e *email* de resposta a reclamação.

Nos 3 casos destacados (positivamente), integram-se:

- A SPE de Vila Real – disponibilizou cópia do já referido<sup>241</sup> modelo de requerimento de cancelamento de penhora, que no verso esclarece o pressuposto (PP) e os efeitos (transferência dos cativos)

Para que o cancelamento da penhora ocorra, deverão verificar-se as seguintes condições:

- A totalidade da dívida tem de estar enquadrada em plano prestacional;
- Remeter-nos comprovativo do pagamento da 1ª prestação;
- Devolver a minuta constante do verso, devidamente preenchida e assinada.

Mais se informa que, o cancelamento de penhora far-se-á sempre com a transferência dos valores cativos  
nasa suas contas bancárias, podendo existir um período de alguns dias para a comunicação e articulação  
dos serviços centrais do banco com as agências até efectivação final do levantamento da penhora.

- A SPE de Viseu – disponibilizou cópia de outro modelo de requerimento de cancelamento de penhora (de sua própria lavra), que também incluía a informação em causa (associada a PP), a qual se verificou que constava em avisos (de modelo criado pela SPE) afixados na zona de atendimento;

<sup>240</sup> Não juntaram elementos as SPE de Coimbra, Leiria, Lisboa I, Portalegre e Setúbal.

<sup>241</sup> A propósito da menção de se cancelarem penhoras de vencimento/créditos “*apenas com a extinção do PEF*”.



- As SPE Porto I e de Viseu – facultaram cópia de panfleto (“O que fazer perante PENHORA”) com a informação pertinente, que ora era facultado ao público (Viseu), ora constava afixado (Porto I).



Embora outras SPE tenham documentado outros suportes e este último panfleto, os mesmos não se encontravam acessíveis ao público – algumas SPE referiram que os panfletos foram descontinuados, enquanto outras afirmaram que a Sede só “de tempos a tempos” os facultava às SPE.

### Notificação de deferimento

Muitas SPE têm como prática remeterem um *email* onde informam os contribuintes de que o PP foi deferido (juntando DUC) e de que receberão (a formal) notificação do deferimento. Estes elementos foram analisados (*email* e ofício de notificação), de SPE para SPE, cumprindo assinalar os seguintes problemas:

- [TRANSVERSAL] Na minuta de ofício<sup>242</sup> de notificação do deferimento de PP,
  - A advertência quanto aos efeitos do incumprimento do PP cinge-se ao regime aplicável a planos com dispensa de garantia (“a falta de pagamento de qualquer prestação implicará vencimento imediato das seguintes e subsequente prosseguimento da tramitação do processo de execução fiscal”), nada informando sobre o regime de incumprimento aplicável a planos com garantia prestada<sup>243</sup>, e
  - O único esclarecimento sobre meios de pagamento consiste em convite para adesão ao sistema de débitos diretos;

<sup>242</sup> Conforme já referido, nesta minuta os PEF abrangidos pelo PP são identificados como “PEF n.º .... [o principal] e apensos”, sem que estes últimos sejam discriminados.

<sup>243</sup> Verificada a falta de pagamento de 3 prestações sucessivas ou de 6 interpoladas, segue-se notificação para regularização em 30 dias, sob pena de prossegução dos trâmites executivos.

- [SPE Lisboa I] Foram disponibilizadas 2 minutas de *email* notificando o deferimento de PP, distintas na parte em que anunciam, sob “Assunto”:
  - “...(com isenção de garantia)”, ou
  - “...(sem exigência de garantia)”, tratando-se de assunto inadequado (passível de confusão), porquanto no teor do *email* é comunicado que o PP não suspenderá as diligências coercivas, senão mediante prestação de garantia (“nos termos do 199.º do CPPT”, mas sem indicação expressa do prazo<sup>244</sup> aplicável, sob pena de rescisão do plano e prossecução dos trâmites executivos).

## (ii) Garantia – dispensa, isenção ou redução de garantia

### Dispensa de garantia

Para que o PP possa suspender o/s PEF nele/s abrangido/s, é necessária a prestação de garantia ou que esta seja objeto de *dispensa* (pelo valor da dívida) ou de *isenção* (pela situação económica do executado).

A *dispensa* de garantia depende do valor da dívida – a lei determina que **deve** ter lugar quando aquele valor for inferior a € 5.000, para PS, ou a €10.000, para PC.

Até 2018, aplicava-se a norma<sup>245</sup> de direito tributário que estabelecia que “*é dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o devedor tenha dívidas fiscais, legalmente não suspensas, de valor inferior*” àqueles valores.

Ao abrigo desta norma, o IGFSS considerava a totalidade da dívida do executado, fosse a que estivesse em execução (para além do PEF associado ao plano), fosse a que existia em conta corrente (no ISS, ainda não participada para execução fiscal) – quando, “*legalmente não suspensa*”, seria a dívida exequenda.

Em 2018, tendo sido alterada aquela norma<sup>246</sup>, também passou a existir normativo especial<sup>247</sup> para as execuções fiscais da SS, o qual veio determinar que “*é dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o valor em dívida no processo executivo no qual é formulado o pedido de pagamento em prestações for inferior a € 5 000 para pessoas singulares, ou € 10 000 para pessoas coletivas*”.

Ou seja, para se aferir da dispensa de garantia, já nem sequer se consideram outros PEF ativos na esfera do executado, senão o/s que esteja/m abrangido/s pelo PP (aqui o legislador travou mais a SS do que a AT).

Como se verá, no seio do IGFSS/SPE ainda subsistem vestígios do regime que já não é aplicável (e do que nunca o foi) – 1 SPE ainda está convicta de que releva toda a dívida exequenda associada ao contribuinte.

A *isenção* de garantia depende da situação económica ou patrimonial do executado – a lei<sup>248</sup> determina que **pode** ser concedida “*nos casos de a sua prestação lhe causar prejuízo irreparável ou [de] manifesta falta de meios económicos revelada pela insuficiência de bens penhoráveis para o pagamento da dívida*”.

<sup>244</sup> Artigo 199.º/7 do CPPT (Garantias): “...no prazo de 15 dias a contar da notificação que autorizar as prestações...”.

<sup>245</sup> Artigo 198.º/5 do CPPT, na redação anterior à que passou a vigorar em 2018.

<sup>246</sup> Por força de alteração introduzida pela Lei n.º 114/2017, de 29-12 (OE2018), o artigo 198.º/5 do CPPT passou a ter a seguinte redação: “*É dispensada a prestação de garantia para dívidas em execução fiscal de valor inferior a € 5000 para pessoas singulares, ou € 10 000 para pessoas coletivas*” (ou seja, foi clarificada a intenção prévia, do legislador).

<sup>247</sup> Artigo 13.º-B do PEDSS (*Dispensa de garantia*), aditado pela Lei n.º 114/2017, de 29-12 (OE2018).

<sup>248</sup> Artigo 52.º/4 da LGT.

## Confusão ou estratégia

A instrução de queixas neste órgão do Estado indicava que existiriam situações em que a dispensa e a isenção ou eram confundidas ou, por algum motivo, era dada supremacia à figura da isenção de garantia.

A diferença teórica está no descrito. Diferença prática: ao contrário da dispensa (adstrita ao valor da dívida), a isenção de garantia está diretamente relacionada com uma demonstração, pelo executado, da insuficiência de bens penhoráveis (ou do prejuízo irreparável que resultaria da prestação de garantia).

Para o deferimento de planos, em geral, releva o pressuposto de o executado, “*pela sua situação económica, não pode[r] solver a dívida de uma só vez*”<sup>249</sup>. Num pedido de isenção (quando o valor da dívida não permita uma *dispensa*<sup>250</sup> de garantia), há que demonstrar a insuficiência de bens penhoráveis.

Recorde-se que este é o “*momento chave*” (expressão de SPE) em que os Serviços, junto de PC, condicionam o deferimento do PP à apresentação de documentação depois utilizada para penhoras, em caso de incumprimento do PP – balancete analítico (revelador dos clientes/créditos do executado) e mapa de amortizações (revelador dos bens que integram o ativo do executado) – ou prova de gerência *de facto*.

No âmbito das visitas inspetivas, foi recolhida a “**Resposta tipo – Garantias para plano prestacional**”, sancionada pelos Serviços Centrais<sup>251</sup>, onde é de todo eclipsada a figura jurídica da *dispensa* de garantia, só sendo mencionada a *isenção* de garantia<sup>UU</sup>.

4.5.5 Resposta tipo – Garantias para plano prestacional
Exmo(s). Senhor(es),
Acusamos a receção da V/ mensagem infra que mereceu a nossa melhor atenção, e face às questões aí suscitadas cumpre informar o seguinte:
1. A garantia a constituir, no âmbito de um plano prestacional de uma execução fiscal por dívidas à Segurança Social, deve <u>ser bancária ou de natureza imobiliária</u> , ou seja, através de hipoteca voluntária sobre imóvel, sendo que, em qualquer dos casos, deve <u>ser igual ao valor total da dívida executiva a garantir acrescida de 25%</u> .
Para maior comodidade, em anexo enviamos as minutas de hipoteca voluntária de imóvel e de constituição de garantia bancária.
2. Em alternativa, o contribuinte poderá solicitar <u>isenção de prestação de garantia</u> .
Para que seja possível aferir da possibilidade de isenção de prestação de garantia, deverá V. Exa. remeter a estes serviços uma <u>certidão das Finanças</u> , onde conste a <u>inexistência de bens imóveis</u> registados em vosso nome, ou, caso existam, a descrição de todos eles, bem como uma certidão atualizada do registo predial dos mesmos, com indicação de todos os ónus e encargos que sobre eles impendem.
Relembramos ainda que a falta de entrega destes elementos pode determinar a rescisão automática do plano prestacional em vigor.
3. Cumpre alertar V. Exas. de que, ao abrigo da legislação vigente e consequentes orientações internas, <u>o deferimento do plano prestacional está condicionado à apresentação do Balancete Analítico do último ano e mapa das amortizações</u> .

Também foi recolhida listagem dos itens documentais a apresentar (com exigência de assinaturas na qualidade de gerente *de facto*).

<sup>249</sup> Artigo 13.º/2 do PEDSS.

<sup>250</sup> Artigo 13.º-B do PEDSS – norma especial que afastará os condicionalismos previstos para a figura homónima do CPPT (mas já não idêntica, pelo menos desde 2018), designadamente pedido “*instruído com a prova documental necessária*” (artigo 170.º/3 do CPPT).

<sup>251</sup> “SPN.01.06, Revisão 6, 19-09-2017”.

DOCUMENTOS A ENTREGAR:

1. Cópia do documento de identificação do requerente.
2. 1ª Página da última IES – Declaração Anual
3. Última declaração de IVA – declaração periódica de IVA
4. Balancete analítico atualizado, assinado pelo TOC e pelo gerente/administrador na qualidade de gerente/administrador de direito e de facto da sociedade.
5. Balancete da conta 21 – Clientes, assinado pelo TOC e pelo gerente/administrador na qualidade de gerente/administrador de direito e de facto da sociedade.
6. Mapa recapitulativo de clientes, com nome, NIF e valores, assinado pelo TOC e pelo gerente/administrador na qualidade de gerente/administrador de direito e de facto da sociedade
7. Mapa de Amortizações e reintegrações;
8. Certidão do Registo Comercial (certidão permanente) atualizada
9. Certidão de dívida ou não dívida emitida pela AT
10. Certidão da AT relativa a bens susceptíveis de registo (imoveis e móveis)
11. Último relatório de gestão
12. Mapa de responsabilidades de crédito e mapa de bases de dados de contas, obtidos através do site do Banco de Portugal
13. Demonstração de fluxos de caixa (para 60m ou mais)

Às SPE visitadas foi igualmente solicitada a disponibilização de um exemplar de notificação de deferimento de PP. As minutas destas notificações são emitidas com o cálculo automático da garantia a prestar, num dos campos, ficando outro em branco, para preenchimento, manual, pelos Serviços (destinado à dispensa/isenção de garantia).

Ou seja, o sistema informático, estando programado para, em função do valor da dívida, calcular automaticamente o montante da garantia<sup>252</sup>,<sup>vv</sup> não está programado para inserir automaticamente a sua dispensa (aferida pela mesma referência, i.e., o valor da dívida)<sup>ww</sup>.

A maior parte das SPE facultou a versão impressa do que é gerado pelo sistema, pelo que na maioria destas notificações (de deferimento de PP) o campo em branco assim figurava, sem preenchimento – não tendo sido possível aferir o tratamento dado às situações exemplificadas. Apesar de poucas SPE terem facultado cópia do original manualmente preenchido, ainda assim detetaram-se as anomalias em causa. A saber, em casos elegíveis para *dispensa* de garantia, os exemplos (de 2 SPE) documentam PP deferidos com *isenção* de garantia.

FUNDAMENTOS DA DECISÃO			
Valor da Quantia Exequenda:	900,03 €	Número de Prestações Autorizadas:	12
Valor de Quantia Exequenda p/ prestação :	75,00 €	Início em:	2019-03
Sobre o valor de cada prestação acrescem juros de mora vencidos até a data do respectivo pagamento. As custas processuais serão pagas aquando do pagamento da última prestação.			
<input type="checkbox"/>	Terá de apresentar/constituir garantia no valor de 1.193,77 € no prazo de 15 dias a contar da presente notificação, sem a qual a execução fiscal não suspende. (o valor da garantia abrange a dívida exequenda, juros de mora e custas, calculados à data do pedido acrescidos de 25%)		
<input checked="" type="checkbox"/>	<u>af. Isenção de garantia.</u>		

<sup>252</sup> Refira-se, a este propósito, que, de acordo com o teor de todas as notificações emitidas pelas SPE, no período das visitas inspetivas (1.º quadrimestre de 2019), o cálculo traduzia-se em valores de garantia superiores aos devidos.

A partir de 01-01-2019 (alterado o artigo 199.º/6 do CPPT, pela Lei n.º 71/2018, de 31-12), nos PP deixou de se aplicar o acréscimo de 25%, o qual só voltou a ser aplicável quando a SS (não a AT) o viu consagrado em legislação especial (alterado o artigo 14.º do PEDSS, pelo DL n.º 84/2019, de 28-06, que entrou em vigor no dia seguinte).

Ou seja, entre janeiro e abril de 2019 (termo das visitas inspetivas), quicá até julho de 2019, o sistema informático continuou a calcular o valor das garantias com um acréscimo (de 25%) então não aplicável.

Acresce que, de acordo com os dados do questionário nacional (22 SPE), a *dispensa* de garantia é de todo inexpressiva, face ao esmagador domínio das *isenções* de garantia – mesmo na SPE 100, especializada em dívidas tituladas por PS.

Em 2018, de acordo com os dados do questionário, foram instaurados 30.560 PEF sob a gestão da SPE 100, correspondentes a um total de €24.036.814,81 – dívida a cobrar, expurgada das prescrições e das anulações (também indagadas, quantos ao biénio 2017-2018).

Teoricamente, a média rondaria os €800/PEF. Na prática, isto significa uma elevada probabilidade de muitos desses PEF respeitarem a dívida elegível para PP com *dispensa* de garantia (< €5.000, para PS).

Contudo, dos 5.047 PEF suspensos com PP (1 com prestação de garantia), só 214 PP foram deferidos com *dispensa* de garantia, contra 4.832 deferidos com *isenção* de garantia. Ou seja, no universo dos PP deferidos pela SPE 100 (PEF de 2018), especializada em dívidas de PS (por regra menores do que as de PC), **4%** foram deferidos com *dispensa* de garantia, contra **96%** de PP deferidos com *isenção*.

A nível nacional – incluindo SPE que lidam com PS e PC, ou só PC (Lisboa I e II) –, a constatação mantém-se:

- Nos PEF instaurados em 2018, 3% do PP foram deferidos com dispensa de garantia (96% com isenção);
- Nos PP de PEF instaurados em 2017, a dispensa de garantia representou 1% – na SPE 100, em 5.345 PP, foram 59 os deferidos com *dispensa* de garantia (5.274 com *isenção*).

PEF instaurados em 2018	SUSPENSOS com PP (100.985)		
	Com garantia	Com <i>dispensa</i>	Com <i>isenção</i>
	1 % (872)	3 % (3.499)	96 % (96.614)

SPE	SUSPENSOS (motivo)			GARANTIA			
	PP	Contencioso		<i>Dispensa</i> (13.º-B, DL 42/2001)	<i>Isenção</i> (52.º/4 LGT)	Prestada	
Aveiro	7.233	7	7.240	187	7.028	25	7.240
Beja	3.353	0	3.353	136	3.192	25	3.353
Braga	8.965	13	8.978	180	8.724	74	8.978
Bragança	1.743	1	1.744	60	1.665	19	1.744
Castelo Branco	2.202	12	2.214	33	2.163	18	2.214
Coimbra	5.230	9	5.239	68	5.044	127	5.239
Évora	2.282	7	2.289	44	2.209	36	2.289
Faro	4.633	0	4.633	111	4.452	70	4.633
Guarda	1.187	0	1.187	429	745	13	1.187
Leiria	4.969	21	4.990	160	4.683	147	4.990
Lisboa I	3.805	11	3.816	205	3.503	108	3.816
Lisboa II	4.898	28	4.926	312	4.589	25	4.926
Lisboa III	195	6	201	0	141	60	201
<b>100 (Lx)</b>	<b>5.047</b>	<b>6</b>	<b>5.053</b>	<b>214</b>	<b>4.832</b>	<b>7</b>	<b>5.053</b>
Portalegre	2.387	34	2.421	56	2.358	7	2.421
Porto I	7.279	28	7.307	253	7.001	53	7.307
Porto II	8.500	36	8.536	197	8.284	55	8.536
Santarém	6.832	9	6.841	126	6.670	45	6.841
Setúbal	10.019	31	10.050	418	9.555	77	10.050
Viana do Castelo	1.638	10	1.648	61	1.570	17	1.648
Vila Real	3.488	4	3.492	74	3.358	60	3.492
Viseu	5.100	14	5.114	175	4.848	91	5.114
	<b>100.985</b>	<b>287</b>	<b>101.272</b>	<b>3.499</b>	<b>96.614</b>	<b>1.159</b>	<b>101.272</b>

Não se trata de mera questão de nomenclatura, porquanto existe o risco de se estar a onerar os executados com diligências de documentação desnecessárias (associadas à *isenção* de garantia), por motivos injustificados – seja por confusão ou estratégia, destituídas de cobertura legal quando for aplicável a dispensa de garantia –, e conseqüente morosidade acrescida para o deferimento do PP.

### Informação

As SPE visitadas foram questionadas sobre se esclarecem o contribuinte sobre o **regime da dispensa** de garantia, quando o valor da dívida (no PEF) é inferior a € 5.000 (PS) ou € 10.000.

Esta questão foi colocada, separadamente, quer ao responsável pela Coordenação de cada SPE, quer aos funcionários afetos ao atendimento presencial (à data da visita inspetiva).

Todos os interpelados afirmaram que tal informação é prestada ao contribuinte, salvo em Lisboa, onde um Coordenador respondeu negativamente e, num dos atendimentos presenciais onde seria pertinente, a TI não foi elucidada quanto à possibilidade de dispensa de garantia.

As SPE visitadas foram questionadas sobre se, quando o contribuinte pondera/requer a **junção de planos** prestacionais, é esclarecido sobre as eventuais conseqüências em matéria de garantia (i.e., sobre a possibilidade de perda dos pressupostos para a dispensa de garantia)<sup>253</sup>.

Os interpelados foram os mesmos, todos tendo afirmado que elucidavam a questão em causa, excepcionando-se as contradições verificadas nas SPE de Leiria e de Lisboa II – os trabalhadores então em atendimento responderam de forma afirmativa, enquanto os respetivos Coordenadores esclareceram que tal informação não era prestada porque a junção de planos não constituía prática da SPE.

Na lista de documentos que era entregue a cada SPE (para que os reunisse e disponibilizasse até ao termo da visita inspetiva), também eram arrolados os itens:

Folheto e/ou aviso (afixado) com informação sobre o regime de dispensa de garantia (13.ª-B DL n.º 42/2001, de 09-02) aludindo aos valores elegíveis (€5000/PS e €10.000/PC) e/ou às eventuais conseqüências de junção de planos

Minuta de resposta a dúvidas dos contribuintes, com informação sobre o regime de dispensa de garantia (id) aludindo aos valores elegíveis (€5000/PS e €10.000/PC) e/ou às eventuais conseqüências de junção de planos

Outros suportes com informação sobre o regime de dispensa de garantia (id) aludindo aos valores elegíveis (€5000/PS e €10.000/PC) e/ou às eventuais conseqüências de junção de planos

Relativamente a minutas de resposta a contribuintes, foram 5 (de entre 11)<sup>254</sup> as SPE que disponibilizaram este elemento – cópia de *emails* aludindo ao regime da dispensa de garantia (na SPE de Vila Real adaptado em função do destinatário, PS ou PC), sem exemplos para a junção de planos.

<sup>253</sup> Numa queixa instruída por este órgão do Estado (processo Q/3129/2018), a TI tinha 5 PP em curso, todos deferidos com dispensa de garantia (a dívida, por cada PEF/PP, não atingia os €5.000). Visando unificar os (5) atos de pagamento e aliviar o encargo geral através do alargamento do número de prestações – acima dos € 3.060/PP o máximo é de 150 (em lugar de 60) –, a queixosa dirigiu-se ao atendimento presencial de Lisboa, para se informar sobre uma eventual junção, num único PP, dos 5 que vinha cumprindo.

Preenchido requerimento para o efeito, aquando da comunicação do deferimento a queixosa foi confrontada com a exigência de prestação de garantia, insurgindo-se pelo facto de não ter sido esclarecida sobre esta conseqüência, no atendimento. Interpelado em sede instrutória, o IGFSS repôs a situação prévia (os 5 PP), de encontro à pretensão da queixosa – reformulada após conhecimento daquela conseqüência.

<sup>254</sup> Não juntaram este elemento as SPE de Coimbra, Leiria, Lisboa I, Portalegre, Porto I e Setúbal.

Cumpra assinalar que, num dos exemplares facultados pela SPE de Santarém, ainda subsiste teor inaplicável (para além de confundir dispensa com isenção): “A isenção de prestação de garantia por dívida até 10.000 euros refere-se à globalidade da dívida e não à dívida de cada processo”.

Exmo(s). Senhor(es),

Acusamos a receção da V/ mensagem infra que mereceu a nossa melhor atenção.

A isenção de prestação de garantia por dívida até 10.000 euros, refere-se à globalidade da dívida e não à dívida de cada processo.

Para efeitos de prestação de garantia ou isenção da mesma, no âmbito da dívida em execução fiscal, deverão remeter-nos:

- Prédios urbanos e rústicos: Cadernetas prediais (obtidas no site da Autoridade Tributária) e fotocópias da descrição predial (pedidas em Conservatória do Registo Predial);
- Inexistência de bens: Requerimento de isenção de garantia, devidamente assinado, acompanhado de print da página do património do site da Autoridade Tributária que o comprove.

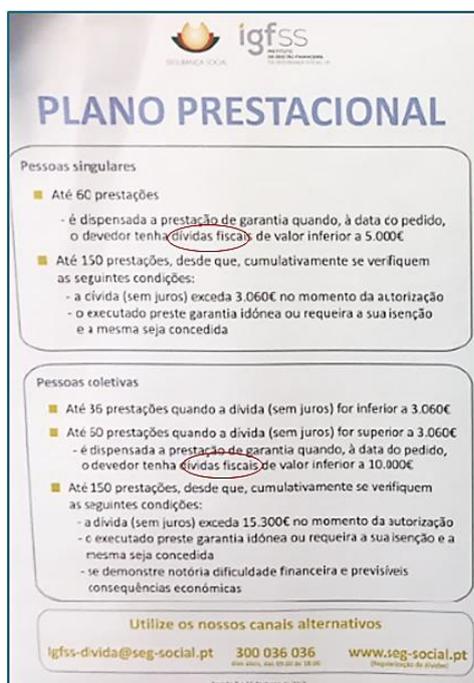
Encontramo-nos disponíveis para o esclarecimento de quaisquer dúvidas sobre o processo que se encontra em execução fiscal.

Atentamente,

Foi generalizada a disponibilização do modelo de “*Requerimento para pagamento em prestações*”<sup>255</sup>, que informa corretamente o regime de dispensa de prestação de garantia<sup>256</sup>.

Houve SPE que também juntaram o modelo de “*Requerimento de reversão*”<sup>257</sup> que, conforme já referido, embora incluía informação sobre o regime de dispensa de garantia (no verso), ainda remete para a situação global de dívida exequenda do contribuinte: “*É dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o devedor tenha **dívidas fiscais**, legalmente não suspensas, de valor inferior a...*”.

Quanto a outros suportes, à exceção das SPE de Coimbra, Santarém e Viseu, as demais SPE tinham afixado o cartaz “*PLANO PRESTACIONAL*” com a informação em causa – mas não visível nas SPE de Lisboa (encoberto por estore). Uma vez mais, o problema deste modelo assenta no facto de ainda remeter para a globalidade das “dívidas fiscais” do contribuinte, também induzindo em erro as PS, por enquadrar esta informação no escalão das 60 prestações (recorde-se, o das 150 prestações parte de valores > € 3.060, i.e., < € 5.000).



O cartaz apresenta o plano prestacional da IGFSS, dividido em duas seções principais: Pessoas singulares e Pessoas coletivas. Cada seção define o número de prestações e as condições para a dispensa da prestação de garantia, baseadas no valor das dívidas fiscais e em outras condições específicas.

**Pessoas singulares**

- Até 60 prestações
  - é dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o devedor tenha **dívidas fiscais** de valor inferior a 5.000€
- Até 150 prestações, desde que, cumulativamente se verifiquem as seguintes condições:
  - a dívida (sem juros) exceda 3.060€ no momento da autorização
  - o executado preste garantia idónea ou requeira a sua isenção e a mesma seja concedida

**Pessoas coletivas**

- Até 36 prestações quando a dívida (sem juros) for inferior a 3.060€
- Até 50 prestações quando a dívida (sem juros) for superior a 3.060€
  - é dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o devedor tenha **dívidas fiscais** de valor inferior a 10.000€
- Até 150 prestações, desde que, cumulativamente se verifiquem as seguintes condições:
  - a dívida (sem juros) exceda 15.300€ no momento da autorização
  - o executado preste garantia idónea ou requeira a sua isenção e a mesma seja concedida
  - se demonstre notória dificuldade financeira e previsíveis consequências económicas

Utilize os nossos canais alternativos

lgfss-divida@seg-social.pt 300 036 036 www.seg-social.pt  
sem juros, aos 10:00 de 10:00 (Regulação de dívidas)

Revisto e a 12 de março de 2017



<sup>255</sup> “IMP.PN.01.01, revisão 36, 04-09-2018”.

<sup>256</sup> Sob o Quadro 5 das instruções de preenchimento: “É dispensada a prestação de garantia quando, à data do pedido, o valor em dívida no processo executivo no qual é formulado o pedido (...) for inferior a (...)”.

<sup>257</sup> “IMP.PN.01.69, revisão 14, 05-09-2018”.

Algumas SPE juntaram cópia do folheto “*Como obter PLANO PRESTACIONAL*”, mas só na SPE de Viseu é que estava acessível ao público.

De todo o modo, neste suporte não consta a informação em causa (que nele deveria estar incluída, atenta a respetiva temática), acrescentando a manifesta desatualização dos escalões de valores/prestações máximas aplicáveis (ainda reportadas ao regime anterior a 2015)<sup>258</sup>.

Como posso requerer	Documentos a anexar ao pedido	Qual o número máximo de prestações
<p>Pode pedir o plano prestacional após receção da citação, através do preenchimento do <b>requerimento para pagamento em prestações</b> e do seu envio para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>IGFSS-divida@seg-social.pt</li> <li>Morada da Secção de Processo Executivo (consulte o site <a href="http://www.seg-social.pt">www.seg-social.pt</a>)</li> </ul> <p><b>Garantias</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Com o pedido de acordo prestacional deve oferecer garantia idónea (bancária, hipoteca legal, voluntária ou penhora)</li> <li>Pode ser pedido a isenção de prestação de garantia, desde que efetue prova de que não tem bens que cubram o valor em dívida</li> <li>A garantia ou pedido de isenção de garantia tem de ser apresentado no prazo de 15 dias a partir da entrega do pedido de pagamento em prestações</li> </ul> <p><b>Vantagem de apresentar garantias</b></p> <p>Se apresentar uma garantia real ou bancária beneficiará de uma redução de 50% na taxa de juro, a partir da data da sua constituição.</p> <p><b>Como receber o Documento Único de Cobrança (DUC) prestacional</b></p> <p>As referências para pagamento do plano prestacional são remetidas todos os meses por E-MAIL. Indique no requerimento de pagamento em prestações o seu endereço eletrónico.</p>	<p><b>Pessoas coletivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fotocópia do cartão do cidadão, bilhete de identidade ou passaporte do executado/gerente/administrador</li> <li>Certidão do registo comercial</li> <li>Último balancete analítico concluído e mapa de amortizações</li> <li>Certidão da inexistência de bens imóveis da AT - Autoridade Tributária e Aduaneira (para pedido de isenção de garantia)</li> </ul> <p><b>Pessoas singulares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fotocópia do cartão do cidadão, bilhete de identidade ou passaporte do executado/gerente/administrador</li> <li>Última declaração de IRS entregue</li> <li>Certidão da inexistência de bens imóveis da AT - Autoridade Tributária e Aduaneira (para pedido de isenção de garantia)</li> </ul>	<p><b>Pessoas singulares</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>60 prestações</li> <li>150 prestações, desde que, cumulativamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>a dívida (sem juros) exceda 5.100€ (50 unidades de conta) no momento da autorização</li> <li>o executado preste garantia idónea ou requeira a sua isenção e a mesma seja concedida</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Pessoas coletivas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>36 prestações quando a dívida (sem juros) é inferior a 5.100€ (50 unidades de conta)</li> <li>60 prestações quando a dívida (sem juros) exceder 5.100€ (50 unidades de conta)</li> <li>120 prestações, desde que, cumulativamente: <ul style="list-style-type: none"> <li>a dívida (sem juros) exceda 51.000€ (500 unidades de conta) no momento da autorização</li> <li>o executado preste garantia idónea ou requeira a sua isenção e a mesma seja concedida</li> </ul> </li> </ul> <p><b>Nota:</b> A unidade de conta é atualizada anualmente através de diploma legal, em 2014 o valor é de 102€.</p> <p><b>Qual o valor da prestação</b></p> <p>O valor da prestação é constituído por uma parcela fixa (o valor de capital em dívida a dividir pelo número de prestações aprovadas) e uma parcela variável (valor dos juros de mora em falta, atualizados mensalmente, a dividir pelo número de prestações aprovadas).</p>

As SPE visitadas foram questionadas sobre se informam/sugerem **pagamentos por conta** em montante adequado a viabilizar uma dispensa de garantia no âmbito de plano prestacional. Esta questão foi colocada, separadamente, quer ao responsável pela Coordenação de cada SPE, quer aos funcionários afetos ao atendimento presencial (à data da visita inspetiva).

Os interpelados responderam afirmativamente, excecionando-se as contradições verificadas nas SPE de Lisboa I, Portalegre e Santarém – os trabalhadores em atendimento responderam de forma afirmativa, ao contrário dos respetivos Coordenadores<sup>259</sup>. No âmbito da entrevista, as SPE de Lisboa II, Vila Real<sup>260</sup> e Viseu documentaram *emails* onde o contribuinte era informado da possibilidade de fazer “*pagamentos por conta de valor suficiente a reduzir o valor em dívida até ao valor da dispensa de garantia*”.

## Suspensão

Conforme já referido, a lei associa a suspensão do PEF à situação da garantia – à sua prestação ou à sua dispensa/isenção<sup>261</sup>. A prestação de garantia ou a sua isenção dependem da colaboração do contribuinte.

Já a dispensa de garantia opera-se num enquadramento claro (sem “*ruídos*”), ideal para confirmar que é prática dos Serviços associar a suspensão do PEF ao pagamento da 1.ª prestação – quando, por lei, o PEF deveria ser logo suspenso aquando do deferimento de PP com dispensa de garantia.

<sup>258</sup> Já diferente nesse ano (por força do DL n.º 128/2015, de 07-07), e objeto de mais alterações (introduzidas pelo DL n.º 35-C/2016, de 30-06).

<sup>259</sup> Nas palavras de um, “*o contribuinte que retire as consequências decorrentes da lei*”.

<sup>260</sup> Uma vez mais, a SPE de Vila Real destacou-se (positivamente) pela adaptação do teor ao destinatário (PC), inclusivamente discriminando o montante necessário a abater em cada um dos PP, identificados no email em causa.

<sup>261</sup> Artigos 52.º da LGT, 169.º/6 do CPPT e 14.º e parte inicial do 14.º-A do PEDSS.

Assim, as SPE visitadas foram questionadas sobre o ato/momento a partir do qual sustêm a emissão de ordens de penhora e/ou cancelam as penhoras ativas, no caso de PP deferido com dispensa de garantia.

PP deferido com DISPENSA DE GARANTIA (13.º-B do PEDSS)	Data do deferimento		Data de pagamento (1.ª prestação)	
	Suspende PEF	Cancela penhoras	Suspende PEF	Cancela penhoras
Coimbra	✓			•
Faro			•	•
Leiria	✓			•
Lisboa I			•	•
Lisboa II			•	•
Portalegre			•	•
Porto I			•	•
Santarém			•	•
Setúbal			•	•
Vila Real			•	•
Viseu			•	•

Confirmada a prática controvertida, parece que a mesma poderá estar relacionada com outra conduta, também *sui generis*, do IGFSS/SPE.

No seio da AT, se o PP for incumprido, não é deferido outro, relativamente à mesma dívida/PEF – a lei<sup>262</sup> não prevê o deferimento de mais do que um PP por PEF e determina a prossecução da execução em caso de incumprimento do PP (a “perda do direito ao pagamento em prestações”)<sup>263</sup>.

Os executados terão que levar a sério a oportunidade de pagamento prestacional, sob pena de perder este meio, faseado, de regularização.

No IGFSS, sob a máxima “enquadrar, enquadrar, enquadrar” (em prol da cobrança), é concedida mais do que uma oportunidade ao contribuinte – mormente PS, ainda que de forma condicionada.

A maioria das SPE (/IGFSS, por meio de atos centralizados) só suspende o PEF com o pagamento da 1.ª prestação, presumivelmente para evitar que o contribuinte use o PP como expediente para diferir as penhoras, sucessivamente (a cada nova oportunidade de PP), sem proceder a qualquer pagamento.

Sendo benéfico para ambas as partes, o risco estará na discricionariedade de critérios/exigências para a celebração de novos planos, de SPE para SPE, em prejuízo de um tratamento igualitário dos contribuintes em idênticas situações.

Conforme adiante melhor descrito, existem orientações nesta matéria, mas a prática das SPE não é uniforme – quando se moldem ao caso concreto e em função das suas circunstâncias, sob um mesmo princípio orientador, afigura-se razoável; quando assim não seja, suscitará preocupação.

Por outro lado, conforme adiante relatado, as SPE são mais uníssonas no tratamento dispensado a PC e a revertidos – por regra, não lhes é concedida mais do que uma oportunidade de regularização faseada.

Nestes casos, não se aplicando aquela lógica de prevenção (na ausência do risco de utilização abusiva do PP), a suspensão do PEF deveria operar aquando do deferimento do PP (com dispensa/isenção de garantia), que não apenas com o pagamento da 1ª prestação.

<sup>262</sup> Artigos 196.º e 200.º do CPPT.

<sup>263</sup> Lopes de Sousa, em *Código de Procedimento e Processo Tributário*, 6.ª Ed. – epígrafe da anotação 2 ao artigo 200.º.

## Isenção de garantia

Conforme já referido, a isenção de garantia *pode* ser concedida ao contribuinte “nos casos de a sua prestação lhe causar prejuízo irreparável ou [de] manifesta falta de meios económicos revelada pela insuficiência de bens penhoráveis para o pagamento da dívida”<sup>264</sup>.

### Informação

As SPE visitadas foram questionadas sobre se, quando o valor em dívida é igual ou superior<sup>265</sup> a €5000 (PS)/ €10.000 (PC), esclarecem o contribuinte da possibilidade/condições para requerer isenção de garantia – questão colocada, separadamente, ao responsável pela Coordenação e aos funcionários então afetos ao atendimento presencial.

Todos os interpelados afirmaram que tal informação é prestada ao contribuinte, salvo em Lisboa, onde:

- Um Coordenador afirmou que, “*por regra, informam é sobre modos de prestação de garantias*”; e
- Uma das pessoas integradas nos turnos de atendimento respondeu negativamente, “*já que remete o contribuinte para a respetiva SPE, para discutir a questão da garantia*”<sup>266</sup>.

Na lista de documentos que era entregue a cada SPE (para que os reunisse e disponibilizasse até ao termo da visita inspetiva), também eram arrolados os itens:

Folheto e/ou aviso (afixado) <i>com informação sobre a possibilidade/condições de isenção de garantia (52.º/4,5 LGT)</i>
Minuta de resposta a dúvidas dos contribuintes, <i>com informação sobre a possibilidade/condições de isenção de garantia (id)</i>
Outros suportes <i>com informação sobre a possibilidade/condições de isenção de garantia (id)</i>

Relativamente a minutas de resposta a contribuintes, foram 2 (de entre 11)<sup>267</sup> as SPE que disponibilizaram este elemento (cópia de *emails* com informação sobre as condições para se requerer isenção de garantia).

Refira-se que 2 SPE (Lisboa I e Santarém) remeteram para o “verso” do modelo de requerimento de PP, onde consta a informação referente a outro regime, o da dispensa de garantia.

A SPE de Vila Real juntou cópia do mesmo modelo, mas com propriedade, assinalando no seu rosto, entre os “Anexos Obrigatórios”, o item “*Certidão da inexistência de bens imóveis da AT (para pedido de isenção de garantia)*”.

Quanto a outros suportes, à exceção das SPE de Coimbra e de Santarém, as demais SPE tinham afixado o cartaz “*CITAÇÃO*”, com a informação em causa. Contudo, nas SPE de Portalegre e Viseu figurava versão desatualizada, indicando valores inaplicáveis desde 2017<sup>268</sup> – “*superior a 2.500€ [PS] e (...) 5.000€ [PC]*”.

Algumas SPE juntaram cópia do folheto “*O que fazer perante CITAÇÃO*”, mas só na SPE Porto I é que estava acessível ao público, ainda que por meio de afixação.

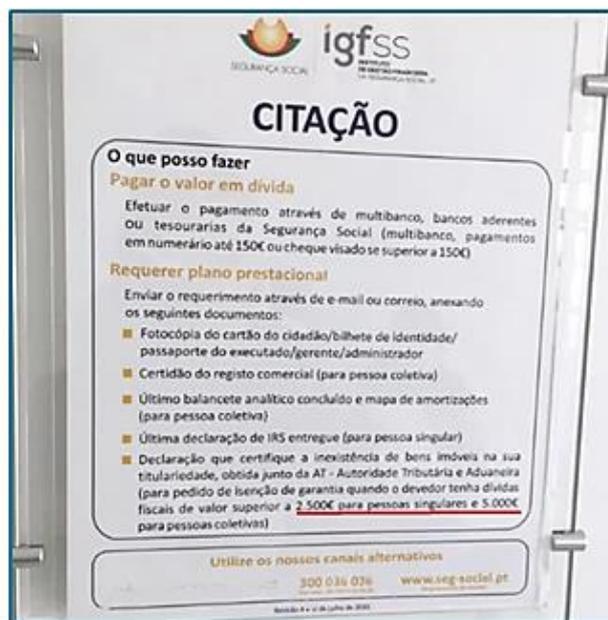
<sup>264</sup> Artigo 52.º/4 da LGT.

<sup>265</sup> I.e., não elegíveis para *dispensa* de garantia – artigo 13.º-B do PEDSS (aditado pelo OE2018), lei especial que fez cessar a aplicabilidade do artigo 198.º/5 do CPPT.

<sup>266</sup> Recorde-se que, nas SPE de Lisboa, o atendimento é assegurado através de recursos partilhados, pelo que o funcionário poderá não pertencer à SPE que gere o PEF do cidadão atendido.

<sup>267</sup> Não as juntaram as SPE de Coimbra, Faro, Leiria, Lisboa I, Portalegre, Porto I, Santarém, Setúbal e Vila Real.

<sup>268</sup> Com a alteração do artigo 198.º/5 do CPPT, pela Lei n.º 42/2016, de 28-12 (OE2017).



## Prática

As SPE visitadas foram questionadas sobre se concedem *isenção* de garantia quando o contribuinte a requeira porque a sua prestação lhe causará prejuízo irreparável ou pela falta de meios económicos, revelada pela insuficiência de bens penhoráveis.

ISENÇÃO de GARANTIA (52.º/4 da LGT)	Só com DOCUMENTAÇÃO		SEM documentação
	PS	PC	
Coimbra			SPE consulta o CDF (imóveis)
Faro	<i>Certidão negativa de bens imóveis (da AT), extratos, despesas fixas mensais</i>		
Leiria	<i>Extrato bancário com os movimentos dos últimos meses</i>	<i>Certidão negativa de bens imóveis (emitida pela AT) e "Conta 21"</i>	
Lisboa I e II (PC)	<i>"Raramente concedem isenção de garantia", senão mediante: Declarações dos bancos em como não prestam garantia bancária Declarações das seguradoras em como não prestam seguro caução Documentação contabilística para aferir do património remanescente da empresa Certidão negativa de imóveis (da AT)</i>		
Portalegre	<i>Certidão negativa de bens imóveis (da AT)</i>	<i>Idem, e documentação contabilística</i>	
Porto I	<i>Certidão negativa de bens imóveis</i>	<i>Idem, e documentação contabilística</i>	
Santarém	<i>Basta junção de print da AT relativo à ausência de imóveis</i>		
Setúbal	<i>Certidão negativa de bens imóveis (da AT) ou, tendo imóveis, caderneta atualizada e declaração dos ónus que recaem sobre tais bens</i>		
Vila Real			SPE consulta o CDF (imóveis)
Viseu			SPE consulta o CDF (imóveis)

Face ao quadro de respostas e quanto às SPE de Lisboa, a afirmação de que "*raramente*" concedem *isenção* de garantia conflitua com os dados do questionário nacional (cf. total de PP e de isenções, em PEF de 2018).

Relativamente a PS, destaca-se a boa prática das SPE de Coimbra, Vila Real e Viseu – que evitam diligências desnecessárias aos executados (pela possibilidade de consulta, em CDF, de imóveis).

Segundo as SPE, menos frequentes são os pedidos de isenção de garantia baseados em **prejuízo irreparável** – só 4 SPE concretizaram esta hipótese, com alguma divergência de critérios:

- 3 SPE associando-a a comprovação de que sobre o imóvel não pode recair hipoteca adicional, fruto das condições de mútuo bancário essencial à atividade da empresa (Porto I, Faro e Viseu)<sup>269</sup>;
- 1 SPE afirmando que “*basta requerimento descritivo (sem documentação) das despesas fixas/número do agregado familiar/atestados médicos, etc.*” (Vila Real).

### Redução de garantia

Nos termos da lei<sup>270</sup>, a garantia pode ser reduzida, oficiosamente ou a requerimento dos contribuintes, à medida que os pagamentos forem efetuados e se tornar manifesta a desproporção entre o montante da garantia e o da dívida restante.

É automática a redução do valor das prestações do PP, à medida que são imputados os pagamentos – prestacionais ou coercivos (estes, no caso de transferência de cativos ao abrigo de penhora anterior ao PP).

Segundo as SPE visitadas, não se procede oficiosamente a ajustamentos da garantia à situação da cobrança prestacional em curso. De acordo com as SPE, só a pedido do contribuinte e, mesmo assim, serão raros os casos de redução de garantias:

- 2 SPE (Vila Real e Viseu) afirmaram que “*não há pedidos destes*”;
- 1 SPE (Lisboa I) só se recorda de 2 casos;
- 1 SPE (Lisboa II), só recordando 1 caso<sup>271</sup>, afirmou que o faz “**quando se trate de devedor estratégico (acima de € 400.000)**” – este critério não é o legal (a lei não discrimina devedores consoante o volume da sua dívida, devendo aplicar-se, em termos igualitários, sempre que se verifique uma desproporção manifesta entre montantes de garantia e de dívida remanescente);
- 1 SPE (Portalegre) referiu que “*num caso de um **devedor estratégico**, não foi autorizada a redução de garantia porque fazia mais sentido o pagamento do resto da dívida*” – o que motivou a sua negação constituiria, precisamente, o pressuposto legal da redução pretendida (a desproporção manifesta entre valores de garantia e de dívida remanescente).

Ou seja, esta figura não tem expressão na prática das SPE, senão a pedido dos contribuintes e, nesses casos (aleadamente diminutos), os exemplos concretizados traduzem-se: ora numa redução de garantia cingida a universos discriminatórios (devedores estratégicos); ora à sua negação por incompreensão do pressuposto legal (o próprio invocado para indeferir a redução).

<sup>269</sup> SPE Porto I – “*Em 5 anos de Coordenação*”, só se recorda de “*um pedido devidamente instruído a alegar este fundamento*”; aceitou-se penhor mercantil (menos garantístico) em lugar de hipoteca voluntária, porque sobre o imóvel já incidia hipoteca de banco que, nesse mútuo, não admitia mais hipotecas sobre o bem.

SPE de Faro – “*Por exemplo, se a empresa demonstra que o imóvel é necessário para hipoteca no âmbito de empréstimo bancário essencial à sua atividade*”.

SPE de Viseu – “*Por exemplo, se demonstrado que a taxa de financiamento acordada com um banco depende de não recaírem mais ónus sobre o bem hipotecado*”.

<sup>270</sup> Artigo 199.º/11 do CPPT.

<sup>271</sup> De “*contribuinte com garantia prestada num valor de milhões, que, de 3 em 3 meses, solicita a sua redução, para o que a SPE vai emitindo declarações para apresentação no banco*”.

### (iii) Instruções de pagamento

A emissão de DUC<sup>272</sup> Prestacionais (com referências de pagamento) passou a poder fazer-se através da SSDireta a partir de 2017<sup>273</sup> – funcionalidade imediatamente acessível às PC, utilizadoras da SSDireta.

A possibilidade de obtenção de senha de acesso “*na hora*” foi operacionalizada a partir de 11-10-2018, viabilizando uma utilização imediata da SSDireta – sobretudo por parte de PS não utilizadoras.

Antes destes desenvolvimentos, os DUC Prestacionais eram centralmente remetidos a todos os titulares de PP, na primeira quinzena de cada mês.

Várias das queixas entradas neste órgão do Estado relacionavam-se com falhas, dos Serviços, na remessa daqueles DUC e, enquanto os executados os aguardavam, os PP entravam em incumprimento, o qual suscitava ordens de penhora.

O IGFSS invocava a existência de alternativas para a obtenção dos dados necessários ao pagamento, pelo que seria relevante aferir dos meios de divulgação destas alternativas, que adequadamente as dessem a conhecer aos contribuintes.

A partir de cada um daqueles desenvolvimentos, ora os DUC deixaram de ser remetidos às PC, ora também às PS, até ser igualmente negada a sua emissão em atendimento presencial (às PC), dependendo dos procedimentos adotados por cada SPE (segundo o apurado nas visitas inspetivas), a saber:

- Passou a constituir prática generalizada a remessa apenas do DUC referente à 1.ª prestação, em anexo ao *email* que comunica o deferimento do PP (e anuncia a sua iminente notificação formal), no qual os contribuintes são encaminhados para a SSDireta, para efeitos de emissão dos DUC subsequentes;
- Em atendimento presencial, a SPE de Viseu só emite DUC para PS (não para PC) – no atendimento de Lisboa, as SPE afetas a PC (I e II) não os emitem, as demais cingem-nos a PS;
- Em atendimento telefónico, 2 SPE prestam serviço nesta matéria – ora recolhem endereço de *email* para remessa de DUC (Faro), ora disponibilizam de imediato referências para pagamento (Portalegre);
- Em resposta a pedidos dos Serviços Locais (postos do CD dispersos pelo Concelho), 4 SPE tanto remetem *email* com o DUC, como o emitem para consulta em SEF (Faro, Portalegre, Santarém e Viseu).

Face a esta multiplicidade de procedimentos, mantém-se pertinente uma divulgação dos meios alternativos à SSDireta, sobretudo tendo em vista as PS total ou relativamente info-excluídas.

As SPE foram questionadas sobre os meios de divulgação das alternativas de obtenção de DUC Prestacionais – também foi solicitada documentação de “*todos os suportes com informação sobre meios alternativos de acesso a guias para pagamento prestacionais*”.

---

<sup>272</sup> Documentos Únicos de Cobrança.

<sup>273</sup> No âmbito da instrução de queixa (processo Q/2073/2016), o IGFSS veio informar, em 15-02-2017, que, não sendo possível disponibilizar cópia das comunicações de remessa dos DUC Prestacionais (porque “*são enviadas centralmente pelo II, IP*”), “*a sua não receção não obsta ao compromisso estabelecido de pagamento mensal, pois as guias podem ser solicitadas através:*

- Do endereço eletrónico [IGFSS-Divida@seg-social.pt](mailto:IGFSS-Divida@seg-social.pt);
- Da linha 300036036;
- Do atendimento e liquidadas em qualquer tesouraria da SS; e,
- A partir de agora, é possível obter guias para pagamento através da *segurança social direta* – SSD”.

As SPE visitadas mencionaram e documentaram o *email* que comunica o deferimento do PP e anuncia a proximidade da sua notificação formal (anexando DUC da 1.ª prestação) – neste *email*, o contribuinte é encaminhado para a SSDireta, quanto à emissão dos DUC subsequentes.

Boa tarde,

Exmo(s). Senhor(es),

Acusamos a receção da V/ mensagem infra que mereceu a nossa melhor atenção.

Na sequência da apresentação do seu requerimento para pagamento em prestações, do PEF 1301201900039861 e apensos, cumpre informar que o mesmo foi deferido em 60 prestações, com início no mês de março/2019.

Brevemente irá receber a notificação de deferimento do mesmo via postal.

Mais se informa que pode consultar e ainda emitir o(s) documento(s) para pagamento da(s) prestação(ões) diretamente na sua área da Segurança Social Direta, em Conta-corrente > Execuções Fiscais e Penhoras > Dívidas em execução fiscal > Obter documentos a pagamento.

Os DUC podem ser pagos nas Tesourarias da Segurança Social, Caixas Multibanco e Balcões das Instituições Bancárias.

Segue em anexo o DUC prestacional.

Sem mais e disponível para qualquer esclarecimento adicional,  
Melhores Cumprimentos,

Algumas SPE aludiram à informação divulgada no sítio da SS, documentando (com *prints*):

- A que consta em [www.seg-social.pt/planos-prestacionais](http://www.seg-social.pt/planos-prestacionais) (remetendo para a SSDireta)<sup>274</sup>
- A que figura em [www.seg-social.pt/perguntas-frequentes?bundleId=281737](http://www.seg-social.pt/perguntas-frequentes?bundleId=281737) (que, curiosamente, não remete para a SSDireta)<sup>275</sup>

Embora neste último suporte informativo sejam divulgados meios alternativos à SSDireta (designadamente a via telefónica e tesourarias da SS), a verdade é que o acesso a esta informação pressupõe um contribuinte utilizador de canais eletrónicos – *emails* e *site* da SS (que remetem, na sua maioria, para a SSDireta).

A informação sobre os meios alternativos de obtenção de guias (DUC) para pagamentos prestacionais devia constar no ofício formal de notificação do deferimento de PP e, conforme já referido, a respetiva minuta apenas integra convite para adesão ao sistema de débito direto<sup>276</sup> <sup>XX</sup>.

E, a manterem-se procedimentos mais ou menos abrangentes, consoante a SPE, o teor desta minuta devia ajustar a informação em causa (em falta) à prática da SPE que gere o PEF do PP (objeto desta notificação).

274

**Como posso pagar mensalmente as prestações**

Mensalmente poderá emitir o seu DUC (Documento Único de Cobrança) com o valor da prestação a pagar diretamente na sua área da **Segurança Social Direta**.

Evite deslocações aos nossos serviços e indique no requerimento de pagamento em prestações o seu endereço eletrónico.

275

**P2: Como posso obter um DUC para pagamento?**

Pode obter através de/a/o:

- Solicitação via *e-mail* para [igfss-divida@seg-social.pt](mailto:igfss-divida@seg-social.pt);
- Serviço de atendimento telefónico 300 036 036;
- Caso se trate de um documento para pagamento por conta ou prestacional pode ainda solicitar a sua emissão em qualquer tesouraria da Segurança Social.

276

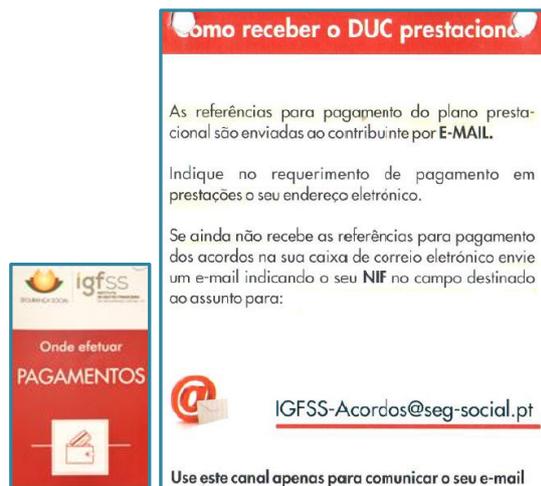
Para maior facilidade e comodidade no pagamento de prestações do presente acordo, estas podem ser liquidadas através de débito directo em conta.

O débito directo em conta consiste no desconto automático de um valor numa conta bancária, com base numa autorização prévia transmitida pelo executado ou pelo seu representante, ao IGFSS (entidade credora).

A adesão ao sistema de débitos directos (SDD) é efetuada através de uma autorização de débito em conta, via Segurança Social Directa. Esta adesão implica registo na Segurança Social Directa (veja como aderir à Segurança Social Directa).

Quanto a outros suportes, físicos, de informação, o que se constatou nas visitas foi o seguinte:

- O cartaz “**SECÇÃO DE PROCESSO online**”, cinge-se à via da SSDireta (como seria natural, pela designação) – não se encontra afixado nas SPE de Lisboa I, II (III e 100), Portalegre e Santarém;
- O folheto “**Onde efetuar PAGAMENTOS**” (de 2014), informa sobre um procedimento que deixou de ser praticado em todas as SPE (“as referências para pagamento de plano prestacional são enviadas ao contribuinte por E-MAIL”), tal como o folheto “**Como obter PLANO PRESTACIONAL**” (de 2014 e já ilustrado) – só eram distribuídos na SPE de Viseu (que não remete DUC Prestacionais “desde janeiro de 2017”);



Nas SPE de Lisboa figurava afixado (para o exterior do edifício) o cartaz “**PAGAMENTOS**”, informando alternativas à SSDireta – “emita o seu ...DUC na Segurança Social Direta (para pessoa coletiva) ou solicite-o por e-mail ou telefone” –, embora sem especificação sobre o tipo de DUC em causa.



Outro suporte físico de informação consiste no modelo de requerimento de PP, em cujo verso o contribuinte é instruído a emitir os DUC na SSDireta, sem mais. De todo o modo, uma informação completa deveria ser prestada em momento mais adequado – após deferimento, nos termos atrás referidos.

**Como posso pagar mensalmente as prestações?**  
Mensalmente deverá emitir o documento para pagamento da sua prestação (DUC prestacional) diretamente na sua área da Segurança Social Direta (SSD) em **Conta-corrente > Execuções Fiscais e Penhoras > Dívidas em execução fiscal > Obter documentos a pagamento**.  
O acesso a esta área implica registo prévio na Segurança Social Direta.  
O DUC poderá ser pago das seguintes formas: débito direto; multibanco; tesourarias da segurança social e bancos aderentes.

Em suma, em nenhum suporte físico (afixado ou distribuído ao público) é prestada informação sobre todos os meios alternativos (à SSDireta) de obtenção de DUC Prestacionais – salvo numa SPE (entre 11).

#### (iv) Incumprimento

##### Regimes distintos – PP com dispensa ou com prestação de garantia

A lei estabelece regimes diferentes, de incumprimento, consoante o PP seja deferido com dispensa de garantia ou com prestação de garantia.

Nos casos de dispensa<sup>277</sup> de garantia, basta 1 prestação em falta para que se possa retomar a execução e adotar diligências de penhora.

Nos PP com garantia prestada, só releva a falta de 3 prestações sucessivas ou de 6 interpoladas e, nesse caso, o executado ainda dispõe de um prazo de 30 dias para proceder à regularização, a contar da notificação<sup>278</sup> para esse efeito, sob pena de a execução ser retomada.

Ou seja, neste último caso, só há incumprimento e só podem ser promovidas penhoras se o órgão da execução notificar o executado para uma regularização em 30 dias, não verificada neste prazo.

##### Informação

As SPE visitadas foram questionadas sobre se o contribuinte é informado do regime de incumprimento aplicável aos PP, consoante tenham sido deferidos com dispensa de garantia ou com prestação de garantia – questão colocada, separadamente, ao responsável pela Coordenação e aos funcionários então afetos ao atendimento presencial.

As contradições foram de tal ordem, entre os diferentes interlocutores de cada SPE, que ficou a dúvida sobre se reconheceriam o que estava em causa (os regimes em si, os seus efeitos, a sua diferença), mesmo quando as respostas (afirmativas) eram coincidentes, no seio de algumas SPE – de Leiria, Setúbal, Portalegre e Viseu.

Restava um elemento de controlo, em matéria de informação ao público – na lista de documentos que era entregue a cada SPE (para que os reunisse e disponibilizasse até ao termo da visita inspetiva), encontravam-se arrolados os itens:

Folheto e/ou aviso (afixado) que incluam informação sobre o regime de incumprimento aplicável aos planos, consoante tenham sido deferidos com dispensa de garantia ou com prestação de garantia
Minuta de resposta a dúvidas dos contribuintes que inclua informação sobre o regime de incumprimento aplicável aos planos, consoante tenham sido deferidos com dispensa de garantia ou com prestação de garantia
Outros suportes que incluam informação sobre o regime de incumprimento aplicável aos planos, consoante tenham sido deferidos com dispensa de garantia ou com prestação de garantia

<sup>277</sup> Artigo 200.º/4 do CPPT (**Consequências da falta de pagamento**): “Nos casos de dispensa de garantia (...), a falta de pagamento de 1 prestação importa o vencimento imediato das seguintes, prosseguindo o processo de execução fiscal os seus termos”.

<sup>278</sup> Artigo 200.º/1 do CPPT: “A falta de pagamento sucessivo de 3 prestações, ou de 6 interpoladas, importa o vencimento das seguintes se, no prazo de 30 dias a contar da notificação para o efeito, o executado não proceder ao pagamento das prestações incumpridas, prosseguindo o processo de execução fiscal os seus termos”.

Artigo 189.º/6 do CPPT (Efeitos e função das citações): “Caso se vençam as prestações, nos termos previstos no nº 1 do artigo 200.º, ou logo que notificado o indeferimento do pedido do pagamento em prestações ou da dação em pagamento, prossegue de imediato o processo de execução”.

Relativamente a minutas de resposta a contribuintes, foram 2 as SPE (Lisboa II e Santarém) que disponibilizaram este elemento – cópia de *emails* informando sobre os regimes aplicáveis.

Mas, em ambas as SPE, sem menção ao prazo de 30 dias para regularização, na sequência de notificação para o efeito – o regime de incumprimento de PP sem dispensa de garantia cingia-se ao esclarecimento do número relevante de prestações em falta (3 sucessivas ou 6 interpoladas).

Quanto aos demais elementos, a maioria das SPE também não os facultou, sendo que os que foram indicados apresentavam insuficiências (num caso, total), a saber:

- 1 SPE<sup>279</sup> remeteu para o modelo de “**Requerimento para pagamento em prestações**”<sup>280</sup> (revisão em set/18), em cujo verso são aludidos ambos os regimes de incumprimento – contudo, omite a notificação para regularização no prazo de 30 dias (prévia à rescisão de PP com garantia)<sup>YY</sup>, acrescentando que alude a “isenção” e ainda cita norma do CPPT, em lugar da aplicável, do PEDSS (desde jan/18);

**Quando é que pode ser rescindido o meu plano prestacional?**

A falta de pagamento de uma prestação implica o vencimento imediato de todas as prestações nas situações de isenção de garantia legal (art. 198º, n.º5, CPPT). Nas restantes situações, a falta de pagamento de três prestações sucessivas ou seis interpoladas implica a rescisão do plano prestacional.

- 3 SPE<sup>281</sup> remeteram para o modelo de “**Notificação de deferimento de plano prestacional**”, que adverte quanto ao incumprimento do PP – contudo, fá-lo de forma parcial, só aludindo a 1 dos regimes, ao aplicável aos PP deferidos com dispensa de garantia (na ótica do executado, incluído o que tenha prestado garantia, o regime é um/único, em qualquer caso, bastando a falta de 1 prestação);

A falta de apresentação/constituição da garantia no prazo fixado implica que ficará sem efeito a autorização para pagar a dívida em prestação, bem como a falta de pagamento de qualquer prestação implicará vencimento imediato das seguintes e subsquente prosseguimento da tramitação do processo de execução fiscal.

- 1 SPE<sup>282</sup> estava convicta de que no sítio da SS constaria esta informação – não foi localizada, designadamente na parte referente aos PP.

Conforme já referido, o momento adequado para informar cabalmente o executado, nesta matéria, será o de quando é notificado do deferimento do PP – a partir de então, inicia-se o pagamento prestacional, devendo ser bem apreendidos os efeitos ou as prerrogativas, caso se falhe 1 ou mais prestações.

A informação sobre ambos os diferentes regimes de incumprimento devia constar no ofício formal de notificação do deferimento de PP, incluída a menção ao prazo adicional para regularização aplicável aos PP com garantia prestada (30 dias a contar de notificação para o efeito)<sup>ZZ</sup>.

Por último, refira-se que esta informação não foi identificada<sup>283</sup> em qualquer cartaz ou folheto, em SPE alguma.

<sup>279</sup> SPE de Coimbra.

<sup>280</sup> “IMP.PN.01.01, revisão 36, 04-09-2018”.

<sup>281</sup> SPE de Coimbra, Leiria e Setúbal.

<sup>282</sup> SPE de Coimbra.

<sup>283</sup> Todo o material informativo, afixado em zonas acessíveis ao público ou distribuído ao mesmo, foi objeto de registo fotográfico, no âmbito das visitas inspetivas.

## Penhoras ilegais – na falta de notificação para regularização em 30 dias (PP com garantia)

As SPE visitadas foram questionadas sobre se é remetida notificação para regularização (em 30 dias), nos casos de PP sem dispensa de garantia e de um seu incumprimento relevante (3.º sucessivo ou 6.º interpolado).

Todas as SPE informaram que estas notificações não são feitas centralmente – o que os Serviços Centrais remetem são meros *emails* automáticos sobre prestações em atraso. Estes *emails* figuram “*esporadicamente*” no histórico da tramitação dos PEF, como “*notificação de incumprimento*” – apesar da designação, não correspondem à notificação prevista na lei.

Exmos. Srs.

Verificando-se a existência de 2 prestações em atraso no plano prestacional em curso, deverá proceder à emissão do Documento Único de Cobrança para regularização até ao dia 28/02/2019 diretamente na sua área da Segurança Social Direta, em Conta-corrente > Execuções Fiscais e Penhoras > Dívidas em execução fiscal > Obter documentos a pagamento, de modo a evitar a rescisão do plano prestacional por incumprimento e a consequente tramitação do processo para a fase de penhora de bens.

Segundo algumas SPE, em reunião do DGD, realizada no início de 2019, o assunto foi abordado – a notificação em causa “*passará a rotina*”, “*centralizada*”.

Distritalmente, o que se apurou foi que 73 % das SPE não efetua esta notificação – “*essa notificação não existe, central ou localmente*”.

As SPE “*deixam correr os automatismos*” de rescisão. Segundo as SPE, a rescisão verifica-se “*assim que faltam 6 prestações sucessivas*”.

O sistema só contabiliza faltas sucessivas de prestações, não efetua contagens interpoladas (as listagens centrais de prestações em atraso e de rescisões reportam-se sempre a contagens sucessivas).

Apesar de o critério automático de rescisão se pautar por 6 prestações sucessivas (em falta), acautelando a premissa legal (3 sucessivas ou 6 interpoladas), sempre faltaria a notificação em causa, sem a qual não estão verificados todos os pressupostos de incumprimento, para que se retome a execução.

**Acresce o “*problema de os DUCs terem como data limite o final do mês em que são emitidos*” – “*o sistema nem sequer permite a emissão de DUC/referências de pagamento para um prazo de 30 dias, mas apenas até ao final do mês que esteja em curso*”, pelo que, “*mesmo que a Intranet incluísse minuta para este efeito [de notificação], não seguiria com DUC adequado*”.**

Ou seja, se um DUC (de qualquer tipo)<sup>284</sup> for emitido a meio do mês, as respetivas referências só podem ser utilizadas até ao termo desse mesmo mês, que não por um prazo de 30 dias.

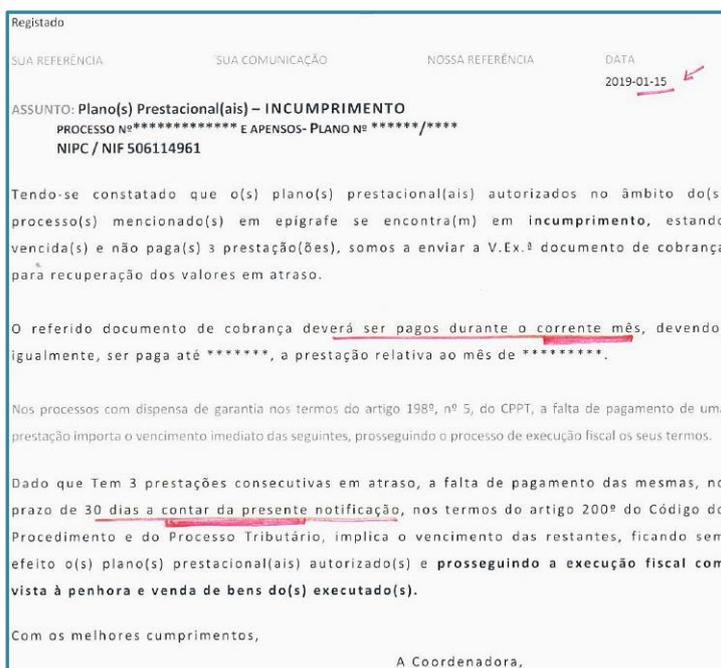
Parece que, enquanto não se superasse este constrangimento informático, a solução poderia passar pela emissão de notificações e DUC respetivos no primeiro dia de cada mês (excecionado fevereiro).

Antes disso, a notificação em causa terá que constituir uma prática, porquanto, na sua falta, todas as penhoras que se promovam serão ilegais – bem como todas as que foram efetuadas ao longo dos anos (e até ver), pelas SPE, na sequência de rescisões, ilegais, de PP com garantia prestada<sup>AAA</sup>.

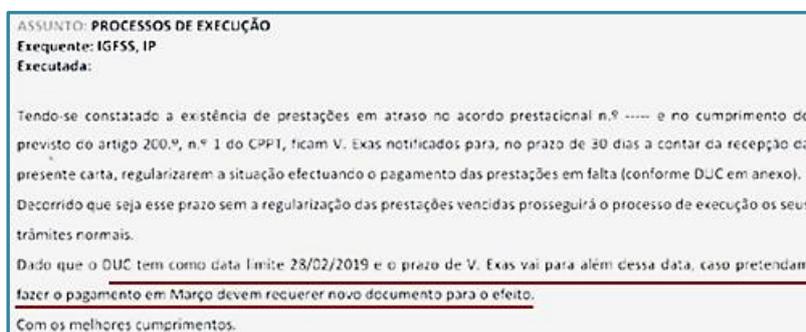
<sup>284</sup> «Em caso de lapso no pagamento da prestação (por utilização de referência caduca), entra como pagamento por conta, não evitando o incumprimento do plano, salvo reclamação, que origine a correção do tipo de pagamento (de “por conta” para “prestacional”)». Recorde-se que o pagamento será imputado à dívida mais antiga, podendo tratar-se de PEF não abrangido pelo PP, a aguardar análise da prescrição (se reconhecida, discute-se a restituição do valor, por ter sido *voluntariamente* pago e, assim, associar-se ao cumprimento de uma obrigação natural).

Só 3 SPE (Coimbra, Leiria e Portalegre) afirmaram e documentaram a realização do ato em causa – na lista de documentos foi solicitada a todas as SPE a disponibilização da “*Minuta de notificação para regularização de plano (sem dispensa de garantia) com atraso relevante (3º sucessivo/6º interpolado)*”. Ainda assim:

- A SPE de Leiria documentou a “*Notificação nos termos do nº 1 do artigo 200º do CPPT - Incumprimento de plano prestacional*”<sup>285</sup>, onde é comunicado o prazo de 30 dias para a regularização e anexado DUC com as referências de pagamento – contudo, não inclui qualquer advertência quanto às limitações temporais de utilização de tais referências (i.e., até ao termo do mês em que o DUC foi emitido);
- A SPE de Portalegre juntou cópia de notificação com o assunto “*Plano Prestacional - Incumprimento*”<sup>286</sup>, mas nela transmite-se informação conflituante (reflexo do problema associado ao DUC) – o contribuinte ora deverá regularizar as prestações em falta “*durante o corrente mês*” (§ relativo ao DUC anexo), ora disporá de “*30 dias a contar da presente notificação*” (§ que cita a norma aplicável);



- A SPE de Coimbra documentou notificação com o assunto “*Processos de Execução*”<sup>287</sup>, onde consta alerta para a necessidade de emissão de novo DUC, após data aí discriminada – contudo, a mesma SPE esclareceu que esta notificação só é efetuada “se for um contribuinte muito relevante: devedor estratégico ou devedor com valor de prestação elevada (de €1.500 a €2.000/mês)”.



<sup>285</sup> “IMP.IGFSS.14.01, Revisão 9, 02-04-2018”.

<sup>286</sup> “IMP.IGFSS.18.01, Revisão 9, 02-04-2018”.

<sup>287</sup> “IMP.IGFSS.10.01, Revisão 9, 02-04-2018”.

Estas SPE efetuarão esta notificação – de forma discriminatória (em Coimbra), ou com instruções confusas (em Portalegre) e/ou falíveis (em Leiria) –, ficando por esclarecer o modo pelo qual articulam o prazo adicional de 30 dias (decorrente da notificação) com o sistema, i.e., de como é que travam as rescisões automáticas de PP (só baseadas nas prestações em falta)<sup>288</sup>, se não atuarem antes deste automatismo.

*“Nunca há restituição” – valores penhorados após rescisões ilegais (não antecedidas de notificação)*

As SPE visitadas foram questionadas sobre se, em caso de penhora indevida – promovida na falta de notificação para regularização, ou antes de decorridos 30 dias sobre tal notificação –, cancelam a penhora sem transferência de cativos / restituem os valores já transferidos.

PENHORAS ILEGAIS (na falta de notificação para regularização em 30 dias)	
TRANSFERÊNCIA de CATIVOS: <i>“SEMPRE”</i>	RESTITUIÇÃO: <i>“NUNCA”</i>
Coimbra	<p>Cancela a penhora, sem transferência de cativos</p> <p><i>Nunca</i>  <i>“Se já houve transferência, há uma diretiva que impede a restituição a contribuintes com dívidas ativas”</i></p>
Faro	<p><i>Sempre, “porque não é aplicável a premissa desta questão (a realização da notificação)”</i></p> <p><i>Nunca</i>  <i>“Difícilmente a Sede anularia o DUC a pedido da SPE”</i></p>
Leiria	<p><i>“Não há penhoras nestas situações, pelo que nunca se restituem quaisquer valores desta natureza”</i></p>
Lisboa I	<p><i>Sempre</i> (porque não se faz a notificação)</p> <p><i>Nunca</i></p>
Lisboa II	<p><i>Sempre</i> (porque não se faz a notificação)</p> <p><i>Nunca</i></p>
Portalegre	<p><i>Apenas ordena a transferência de cativos (que não restitui) se não houver regularização oportuna ou renegociação da dívida</i></p>
Porto I	<p><i>Sempre</i> (porque não se faz a notificação)</p> <p><i>Nunca</i></p>
Santarém	<p><i>Sempre</i> (porque não se faz a notificação)</p> <p><i>Nunca</i></p>
Setúbal	<p><i>Sempre</i> (porque não se faz a notificação)</p> <p><i>Nunca</i>  <i>“Nunca se restituíram valores por este motivo”</i></p>
Vila Real	<p><i>Sempre (“não deveríamos fazê-lo”)</i></p> <p><i>Nunca</i>  <i>“Nunca há restituição, porque somos um órgão da execução fiscal e, enquanto houver dívida, não podemos restituir”</i></p>
Viseu <sup>289</sup>	<p><i>Sempre</i> (porque não se faz a notificação)</p> <p><i>Nunca</i>  <i>“Os Centrais não autorizariam”</i></p>

<sup>288</sup> Numa das visitas, foi solicitada a consulta, em SEF, de um PP com garantia, aí constando:

- Em 04-07-2018, “deferido”;
- Em 18-09-2018, “ação centralizada de penhora de IVA”;
- Em 04-02-2019, “incumprido”.

Num plano com prestação de garantia, só a falta de 3 prestações sucessivas (ou 6 interpoladas) suscitaria a questão de um seu incumprimento e subsequente notificação para regularização em 30 dias. No caso consultado, seria impossível o decurso do tempo associado a 3 incumprimentos e 30 dias, legalmente estipulado para que o plano pudesse ser rescindido e as penhoras retomadas.

Ainda que se equacionasse a falta de pagamento de qualquer prestação, por hipótese, em 04-07, 04-08 e 04-09-2018, entre esta última data e a da penhora, de 18-09-2018, apenas correram 14 dias, que não os exigíveis 30 dias (no mínimo, caso a notificação fosse logo expedida).

Não se estranha, por isso, a inexistência de qualquer referência (nos “Acontecimentos” do Histórico da tramitação) a uma notificação para regularização, em momento anterior ao da penhora. Ou seja, não se tratou de lacuna de registo de um evento, mas sim de omissão do próprio evento/ato de notificação.

<sup>289</sup> Se fosse “expressamente invocada a norma” (200.º/1 do CPPT), “a SPE faria um acordo de cavalheiros com o contribuinte: não restitui mas imputa às quotizações (à parte crime); concordam logo, por até então não estarem a antever esse enquadramento”.

Porque 73% das SPE visitadas não efetuam a notificação estipulada por lei, aplica às penhoras ilegalmente promovidas um tratamento indiferenciado: ordena *sempre* a transferência dos cativos e *nunca* restitui os valores transferidos.

Porque dependentes de diretiva central, as (3) SPE que efetuam aquela notificação, caso esta falhe (ou se penhore antes de findos os 30 dias), podendo cancelar a penhora sem transferência de cativos, não restituíam valores já transferidos.

### Novos planos – critérios

Sobre esta prática, traduzida em PP sucessivos relativamente à mesma dívida, remete-se para as considerações atrás feitas – a propósito da suspensão produzida por PP com dispensa de garantia (designadamente quanto ao facto de só se operar com o ato de pagamento da 1.ª prestação).

As SPE visitadas foram questionadas sobre os critérios que seguem para, face a PP incumprido, admitirem ou rejeitarem a celebração de novo PP.

Segundo as SPE, não existem orientações centrais nesta matéria, senão a máxima de “*enquadrar sempre*” / “*enquadrar, enquadrar, enquadrar*” (i.e., celebrar PP) – 2 SPE juntaram cópia da “*Instrução de Trabalho Plano Prestacional - Manual de Apoio*”<sup>290</sup>, que não integra orientações na matéria em apreço.

Em termos gerais, o critério comum a todas as SPE baseia-se no tipo de devedor em causa (PS / PC):

- Tratando-se de PS, o deferimento de novo<sup>291</sup> PP é condicionado à realização de pagamento por conta de valor equivalente à totalidade do que ficou em falta no PP anterior<sup>292</sup> – ou de parte (dessas prestações incumpridas), na SPE de Faro, “*quando se comprove falta de meios*”;
- Tratando-se de PC, uma vez rescindido o acordo, não se celebra novo PP, senão na titularidade de revertido<sup>293</sup> ou de terceiro (que assumia a dívida) – uma vez mais, a SPE de Faro destacou-se por ressaltar análise/adaptação casuística (“*por exemplo, se a PC tem 3 planos e 1 é rescindido, não se avança para reversão se os outros 2 estão em cumprimento, procurando-se uma solução*”).

- Estão em curso plano(s) prestacionai(s) com prestações em atraso. Remete-se DUC prestacional. Após o seu pagamento, deverá remeter-nos cópia do mesmo, podendo, nessa altura requerer novamente acordo prestacional.
- O (A) executado (a) principal em apreço já incumpriu planos prestacionais anteriores, pelo que não poderá beneficiar de novo deferimento. Poderá contudo requerer novo plano, em sede de reversão, uma vez que o (a) responsável subsidiário(a) está a requerer pela 1ª vez.
- O (A) executado (a) já incumpriu os planos prestacionais anteriores, pelo que só poderá beneficiar de novo plano se efectuar um pagamento por conta, cujo DUC se remete. Após o seu pagamento, deverá remeter-nos cópia do mesmo, podendo, nessa altura requerer novamente acordo prestacional.

294

<sup>290</sup> “IT.SPN.01.01.02, Revisão 6, 23-02-2018”.

<sup>291</sup> Orientação da SPE Porto I: “*até 3 planos*”; depois disso, só é deferido PP se houver assunção da dívida por terceiro.

<sup>292</sup> Ou do que esteja em falta noutros PP, pendentes: “*quando existem prestações em atraso nos acordos anteriores (ativos ou não ativos)*” – SPE de Coimbra.

<sup>293</sup> Na SPE Lisboa I, “ao fim de 2 planos incumpridos, não são celebrados outros com o revertido”.

<sup>294</sup> Minuta de “*FUNDAMENTAÇÃO DO INDEFERIMENTO*” do PP (“IMP.IGFSS.24.04, Revisão 8, 31-05-2017”) – disponibilizada por 2 SPE (Vila Real e Viseu).

Em suma, existindo um critério tendencialmente uniforme, destaca-se a boa prática da SPE de Faro, que, sem prejuízo de se pautar pelo mesmo princípio orientador, não deixa de atentar às circunstâncias que concretamente poderão justificar uma sua adaptação.

O que suscitou apreensão foi o conteúdo do documento facultado pela SPE de Coimbra, não pelos critérios sob análise (aí enunciados), mas por nele serem fixados valores mínimos para cada prestação, ao arrepio da lei, a qual estipula expressamente que “a fixação do número de prestações a autorizar não está condicionada a um limite mínimo de pagamento”<sup>295</sup>.

PESSOAS SINGULARES	
QE até 3.060€	COM OU SEM GARANTIA – vide n.º 3 a) da presente OS Até 60 prestações P Sing: mínimo por prestação 40€ Revertidos pessoas colectivas: mínimo por prestação 50€
QE entre 3.061€ e 15.000€	COM OU SEM GARANTIA – vide n.º 3 a) da presente OS Até 150 prestações P Sing: mínimo por prestação 40€ Revertidos pessoas colectivas: mínimo por prestação 50€
QE entre 15.001€ e 51.000€	COM GARANTIA Até 150 prestações P Sing: mínimo por prestação 40€ Revertidos pessoas colectivas: mínimo por prestação 50€
	SEM GARANTIA - vide n.º 3 c) da presente OS Até 138 prestações P Sing: mínimo por prestação 40€ Revertidos pessoas colectivas: mínimo por prestação 50€
Superior a 51.001€	Sujeito a despacho da coordenadora (máximo 150)
PESSOAS COLECTIVAS	
QE até 3.060€	COM OU SEM GARANTIA Até 36 prestações Mínimo por prestação 75€
QE entre 3.061€ e 15.300€	COM OU SEM GARANTIA Até 60 prestações Mínimo por prestação 75€
QE entre 15.301€ e 51.000€	Notificação pt apresentação COM GARANTIA Até 150 prestações Mínimo por prestação 102€
	contas 12 e 22 SEM GARANTIA Até 138 prestações Mínimo por prest 102€
Superior a 51.001€	Sujeito a despacho da coordenadora (máximo 150)

### e) Oposições à execução

Conforme já descrito na parte introdutória do presente Relatório, em matéria de oposições à execução, as queixas motivadas pela excessiva morosidade no processamento, pelos Serviços, deste meio de defesa, mantiveram-se como uma constante, ao longo dos anos, apesar das intervenções que foram sendo adotadas por este órgão do Estado (em processos correntes e em processo de iniciativa própria).

O executado dispõe de 30 dias, a contar da citação<sup>296</sup>, para deduzir oposição à execução, com fundamento<sup>297</sup> na inexistência da dívida (por inexistir o tributo ou por já estar pago/anulado), na sua prescrição, ou na sua ilegitimidade, para ser citado por tal dívida – por não ser o devedor ou, por exemplo, por não ser responsável subsidiário (no período associado à dívida).

<sup>295</sup> Artigo 13.º/6 do PEDSS.

<sup>296</sup> A contar da citação *pessoal* (ou, não a tendo havido, da primeira penhora) ou de facto superveniente (ou do seu conhecimento pelo executado) – artigo 203.º/1 do CPPT (**Prazo de oposição à execução**).

<sup>297</sup> Artigo 204.º/1 do CPPT (**Fundamentos da oposição à execução**).

Sendo dirigida ao TAF competente, deve ser apresentada junto do órgão da execução (SPE) e, para que se suspenda/m o/s PEF/s abrangido/s<sup>298</sup> pela oposição (leia-se, para que nele/s não se efetue/m penhoras), o executado terá que prestar garantia<sup>299</sup>.

Por sua vez, o órgão da execução dispõe de 20 dias, a contar da data em que a oposição é deduzida, para a remeter ao tribunal competente, podendo, no mesmo prazo, analisá-la e revogar o ato que a motivou.

A legislação aplicável determinava, até data recente, que “o órgão da execução fiscal **remeterá**, no prazo de 20 dias, o processo ao tribunal”, e que, “no referido prazo, (...) poderá pronunciar-se sobre o mérito da oposição e revogar o ato que lhe tenha dado fundamento”.

Desde novembro de 2019<sup>300</sup>, “o órgão da execução fiscal **remete** o processo, por via eletrónica, no prazo de 20 dias”, dispondo do mesmo prazo para revogar o ato que motivou a oposição.

Mesmo quem defende que este prazo é meramente ordenador ou indicativo, não deixa de expressar que este prazo “visa, desde logo, imprimir maior celeridade à tramitação da execução”<sup>301</sup>.

Independentemente da posição que se sufrague, a este propósito, sempre se dirá que ao legislador certamente não ocorreu que um prazo de dias se viesse a traduzir, na prática dos Serviços, em largos meses ou anos – período durante o qual o executado suporta o encargo da garantia associada a este meio de defesa.

## Consulta

Antes de cada visita inspetiva, as SPE foram instruídas no sentido de reunirem elementos para consulta, nesta matéria (exceto a SPE de Leiria), a saber, PEF com oposições à execução:

- [10 PEF] Pendentes – deduzidas em 2017 e em 2018 (5 PEF/ano);
- [5 PEF] Pendentes mais antigas (independentemente do ano em que foram deduzidas).
- [10 PEF] Despachadas com revogação total dos atos – por despachos de 2017 e de 2018 (5 PEF/ano);
- [10 PEF] Remetidas a tribunal – remessas de 2017 e de 2018 (5 PEF/ano).

Para contabilização da pendência das oposições (das mais antigas e das deduzidas em 2017 e 2018), incluíram-se os dias decorridos desde a última diligência até à data em que se realizou a visita de inspeção.

Nas oposições que não apresentavam evidências de interação com o CD (ISS), a totalidade do tempo decorrido seria exclusivamente assacável à SPE.

Nas oposições para cuja análise a SPE solicitou informação ao CD (ISS), calculou-se a percentagem de tempo imputável a cada entidade (SPE/IGFSS versus CD/ISS).

Naturalmente, nos procedimentos tidos por despachados (que não pendentes) – revogado o ato/remetida a oposição a tribunal – é que poderia ser conhecido o tempo definitivamente consumido por cada Instituto, i.e., o peso efetivo que cada um representou no tempo total decorrido (até revogação/remessa).

<sup>298</sup> Refira-se que, por alteração recente (introduzida pela Lei n.º 118/2019, de 17-09, vigente 60 dias após publicada), o legislador consagrou a possibilidade de o executado deduzir uma única oposição quanto a PEF não apensos (desde que no prazo aberto pela primeira citação), bem como a de o julgador apensar oposições – artigo 203.º/5 e 6 do CPPT.

<sup>299</sup> Artigo 212.º do CPPT (**Suspensão de execução**): “A oposição suspende a execução, nos termos do presente Código” – vd. artigos 169.º/2 e 199.º/1 do CPPT, a par da lei especial (14.º/2 do PEDSS).

<sup>300</sup> Altura em que entrou em vigor a Lei n.º 118/2019, de 17-09, que alterou o artigo 208.º do CPPT.

<sup>301</sup> [Acórdão do TCAS](#), de 19-09-2017 (Proc. 09598/16).

PENDENTES deduzidas em 2017 e 2018 <i>Média Dias (MD)</i>	Só SPE		Com instrução junto do CD (ISS)									
	Deduzidas em 2017 (MD)	Deduzidas em 2018 (MD)	Deduzidas em 2017						Deduzidas em 2018			
			Total (MD)	SPE		CD		Total (MD)	SPE		CD	
				MD	%	MD	%		MD	%	MD	%
Coimbra	-	68	-	-	-	SPE de Faro**		116	46	40	70	60
Faro	-	-	668*	10	1,5	658	98,5	365	4	1	361	99
Lisboa I	642	172	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lisboa II	548	159	-	-	-	-	-	381*	1	0,3	380	99,7
Portalegre	614	240	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto I	558	-	-	-	-	-	-	139	44	32	95	68
Santarém	509	190	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Setúbal	-	170*	411	116	31	295	69	-	-	-	-	-
Vila Real	493*	349	741	730	99	11	1	-	-	-	-	-
Viseu	504*	222	502	501	99,9	0,3	0,1	186	155	83	31	17

PENDENTES (5) Mais Antigas <i>Média Dias (MD)</i>	Só SPE (MD)	Com instrução junto do CD (ISS)				
		Total (MD)	SPE		CD	
			MD	%	MD	%
Coimbra	1205	734	5	0,7	729	99,3
Faro	-	1473	725	49	749	51
Lisboa I	-	2005	502	25	1503	75
Lisboa II	-	3826*	2	0,1	3824	99,9
Portalegre	937	-	-	-	-	-
Porto I	2198	3066*	3060	99,8	6	0,2
Santarém	-	-	-	-	-	-
Setúbal	-	-	-	-	-	-
Vila Real	1405	-	-	-	SPE Porto I ***	
Viseu	1628	1547	853	37,7	964	62,3

Despacho de REVOGAÇÃO em 2017 e 2018 <i>Média Dias (MD)</i>	Só SPE (MD)		Com instrução junto do CD (ISS)									
	Revogação em 2017	Revogação em 2018	Revogação em 2017						Revogação em 2018			
			Total (MD)	SPE		CD		Total (MD)	SPE		CD	
				MD	%	MD	%		MD	%	MD	%
Coimbra	70	255*	-	-	-	-	-	21*	4	19	17	81
Faro	14*	80*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lisboa I	105*	307	668	628	94	40	6	269	249	93	20	7
Lisboa II	662	899	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portalegre	237*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto I	14*	-	315	24	8	291	92	255	152	60	103	40
Santarém	-	221	84	32	38	52	62	-	-	-	-	-
Setúbal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vila Real	246	566	401*	401	100	0	0	-	-	-	-	-
Viseu	272	362	462*	416	90	46	10	50	41	81	10	19

REMESSA a TAF em 2017 e 2018 <i>Média Dias (MD)</i>	Só SPE (MD)		Com instrução junto do CD (ISS)									
	Remessa em 2017	Remessa em 2018	Remessa em 2017						Remessa em 2018			
			Total (MD)	SPE		CD		Total (MD)	SPE		CD	
				MD	%	MD	%		MD	%	MD	%
Coimbra	-	54*	295*	245	83	50	17	-	-	-	-	-
Faro	-	364	986*	290	29	696	71	805	602	75	203	25
Lisboa I	210	218	381	301	79	80	21	-	-	-	-	-
Lisboa II	1003	1055	-	-	-	-	-	1038*	1038	100	0	0
Portalegre	-	638	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto I	185	811	614	580	94	35	6	203	79	39	124	61
Santarém	45	145	1153*	1152	99,9	1	0,1	-	-	-	-	-
Setúbal	522	899	359	265	74	94	26	184	128	69	57	31
Vila Real	-	250	-	-	-	-	-	989*	989	100	0	0
Viseu	618	521	-	-	-	-	-	84*	56	67	28	33

\* Número absoluto (não média de dias), referente a 1 só PEF.

\*\*1 PEF, onde a instrução não envolveu o CD, mas sim a SPE de Faro – oposição pendia há **528 dias**, dos quais serão imputáveis: 377 à SPE de Coimbra (15 para formular pedido à SPE de Faro, 362 ao Advogado); 115 dias, ao Advogado; 36 dias, à SPE de Faro (até responder à homóloga).

\*\*\* 1 PEF, onde a instrução não envolveu o CD, mas sim a SPE Porto I – oposição pendia há **1206 dias**, dos quais serão imputáveis: 811 à SPE de Vila Real (para formular pedido à SPE Porto I) e 396 à SPE Porto I (tempo decorrido até responder à homóloga).

Para além do óbvio – médias de dias exponencialmente superiores ao prazo legalmente previsto (20 dias) –, interessaria perceber se a morosidade média das SPE se alterava, e em que sentido, nas oposições para cuja análise fosse solicitada informação ao CD (ISS).

Esta comparação só é possível de se fazer quanto às SPE com dados para todas as tipologias de elementos solicitados (e que não se reduzam a 1 exemplo, por tipo). E, conforme já referido, um balanço justo, correspondente à realidade definitiva dos factos, ter-se-á que basear em procedimentos findos, por despachados (mediante remessa a TAF, com ou sem revogação).

Despacho de REVOGAÇÃO em 2017 e 2018  Média Dias (MD)	Só SPE (MD)		Com instrução junto do CD (ISS)									
	Revogação em 2017	Revogação em 2018	Revogação em 2017					Revogação em 2018				
			Total (MD)	SPE		CD		Total (MD)	SPE		CD	
				MD	%	MD	%		MD	%	MD	%
Lisboa I		307	668	628	94	40	6	269	249	93	20	7
Santarém	-	221	84	32	38	52	62	-	-	-	-	-
Viseu	272	362						50	41	81	10	19

REMESSA a TAF em 2017 e 2018  Média Dias (MD)	Só SPE (MD)		Com instrução junto do CD (ISS)									
	Remessa em 2017	Remessa em 2018	Remessa em 2017					Remessa em 2018				
			Total (MD)	SPE		CD		Total (MD)	SPE		CD	
				MD	%	MD	%		MD	%	MD	%
Lisboa I	210	218	381	301	79	80	21	-	-	-	-	-
Porto I	185	811	614	580	94	35	6	203	79	39	124	61
Setúbal	522	899	359	265	74	94	26	184	128	69	57	31

Em geral, no âmbito de realidades comparáveis e minimamente sustentadas: serão mais os casos em que a há maior morosidade quando a análise da oposição só dependa da SPE; nas análises de oposições que envolvem o CD, a maior parte das vezes é imputável à SPE a fatia mais expressiva do tempo decorrido.

Em particular, na consulta detalhada destes dados (SPE por SPE), a amostra consultada indiciava o seguinte:

- SPE de Coimbra, Faro, Lisboa I, Setúbal e Vila Real – a tendência de maior morosidade quando solicitada informação ao CD (ou outras entidades), não por demora deste (sem grande impacto, no cômputo geral) ou do primeiro impulso da SPE, mas sim, depois de munida da informação solicitada, pelo tempo que a SPE demora até retomar o procedimento (para conclusão ou renovação instrutória);
- SPE de Faro – em 2017 e 2018, as revogações revelam *timings* menos preocupantes, mas não serão representativos, dada a exiguidade da amostra (2 exemplos, na modalidade de atuação exclusiva), sendo que, nas remessas, atuando sozinha, a SPE será mais célere, sem prejuízo da preocupação associada a uma pendência média de 1 ano, agravada em 2018, nos casos de instrução junto do CD, onde duplicou a média assacável à SPE;
- SPE Lisboa I – nas revogações despachadas em 2018, será mais morosa atuando de forma isolada (numa média de 307 dias), superior à consumida (249) em trâmites partilhados com o ISS onde, ainda assim, apresenta expressiva melhoria em 2018 (uma redução de 140% do tempo associado à SPE, que em 2017 correspondia à média de 628 dias); as remessas após análise exclusiva da SPE revelaram *timings* semelhantes (médias de 210 e 218 dias, em 2017 e 2018, ainda muito desfasadas do prazo visado, de 20 dias), superiores nas precedidas de interação com o ISS (onde a SPE consumiu 301 dias, em média), embora, no ano em causa (2017), as despachasse em metade do tempo despendido em revogações (média de 628 dias);

- SPE Lisboa II<sup>302</sup> – de 2017 para 2018, agravou-se em 36% a média de tempo para despachar revogações, passando a consumir mais 237 dias, em média (de 662 para 899) e, nas remessas a TAF, a média manteve-se quase inalterada, mas situada num nível muito preocupante (entre 1003 e 1055 dias);
- SPE Porto I – entre 2017 e 2018, as revogações passaram de uma muito boa média (24 dias) para uma agravada em mais do que o décuplo (255 dias) e, inversamente, as remessas para tribunal aparentam uma melhoria na ordem dos 66% (evoluíram de uma média de 614 dias para uma de 203 dias, também, em igual medida, no tempo imputável à SPE, que de 94% passou a 39%);
- SPE de Santarém<sup>303</sup> – comparadas as revogações despachadas em 2017 e em 2018, as primeiras após interação com o CD, as segundas por atuação exclusiva da SPE, parece que nesta última modalidade é significativamente mais morosa (em média, 188 dias adicionais), mas cumprirá salientar que se distingue pela celeridade que imprime ao tratamento das respostas do CD; já nas remessas a TAF, a pendência média triplicou de 2017 para 2018 (45 dias e 145 dias, respetivamente).
- SPE de Setúbal – inexistindo dados referentes a revogações, é extraordinária a diferença de tempo que lhe é imputável, nas remessas a TAF, consoante se trate de análise conjunta com o ISS (a média do biénio ronda os 70 dias) ou de tratamento isolado (médias de 522 e de 899 dias, em 2017 e em 2018), neste último caso registando-se quase uma duplicação dos timings, em 2018;
- SPE de Vila Real<sup>304</sup> – em 2018, as revogações passaram de uma média preocupante (246 dias) para uma incrementada em mais de 100% (566 dias), sendo que as remessas a tribunal registaram uma média equiparável à das revogações de 2017 (250 dias), não se percebendo o sentido da evolução, na falta de termo comparativo (em 2017 não remeteu oposições a TAF, o que suscita apreensão);
- SPE de Viseu – quando atua isoladamente (sem solicitar informação ao CD), apresenta uma morosidade exponencialmente superior (na ordem das largas centenas de dias, por contraposição às dezenas que caracterizam os trâmites que envolvem o ISS) e, entre 2017 e 2018, as revogações passaram de uma média preocupante (272 dias) para uma incrementada em mais de 33% (362 dias), ao contrário das remessas para TAF, objeto de ligeira melhoria em 2018, com diminuição da pendência na ordem dos 16%, mas ainda num quadro inquietante (médias de 618 dias em 2017, para 521 dias, em 2018);

No âmbito da instrução do processo que nesta matéria foi aberto por iniciativa deste órgão do Estado (P/001/2016), o IGFSS informou, em 2017, que solicitara a aquisição de um sistema que permitisse gerir os processos judiciais em curso, visando *“a extração de dados quanto às pendências, tempos médios de tratamento, e n.º de oposições em que houve revogação de ato ou remessa a Tribunal”*.

Segundo as SPE visitadas (e segundo o IGFSS, na resposta ao questionário), esta rastreabilidade dos contenciosos, designadamente das oposições, no SEF, passou a ser possível “desde há 1 ano” (em 2018), permitindo registar em sistema a entrada das peças (em *“Contenciosos”*), acompanhar a sua antiguidade e aferir o estado em que se encontram:

<sup>302</sup> No único caso, em processo findo, de interação com o CD, remeteu a oposição para tribunal decorridos 1038 dias, que serão totalmente imputáveis à SPE (dentro da média observada nas situações em que atuou de forma isolada).

<sup>303</sup> No único caso de interação com o CD, a SPE remeteu a oposição para tribunal após uma pendência que lhe será quase totalmente imputável, traduzida em 1153 dias, mas este total destoa das médias observadas nos processos despachados (revogações/remessas), situadas em níveis menos preocupantes do que os constatados na maioria das SPE.

<sup>304</sup> Nas oposições consultadas, constatou-se em 2 casos uma tramitação disfuncional: em 25-06-2015, a Mandatária da SPE elaborou Informação (visada pela Coordenação) solicitando cópia de documentos internos (da própria SPE) – até à visita não tinha sido presente a documentação pelo funcionário da SPE (em gabinete contíguo ao da Mandatária).

- Sem remessa/revogação;
- Remessa a TAF;
- Revogação.

Segundo uma SPE, estes campos são inúteis enquanto não forem incluídos nas listagens que o II,IP coloca na *Intranet*, designadamente na de “*Contenciosos Ativos*”.

Apesar de, a partir de 2018, as oposições serem finalmente rastreáveis em sistema, a amostra consultada aponta para um agravamento geral de morosidade nas que, nesse mesmo ano, foram objeto de revogação/remessa a TAF – muito significativo, na maioria das SPE (para o dobro ou, até, décuplo).

Os dados descritos correspondem a médias (de dias) extraídas de todos os PEF consultados, identificadas por SPE, que não permitiam o cálculo de uma média global – dada a presença de exemplos isolados (casos únicos, por tipologia, assinalados como tal).

Médias globais, para todas as SPE visitadas, já poderiam ser calculadas com base nos números de dias, *absolutos*, que na amostra de cada SPE corresponderam ao mínimo e ao máximo de tempo que lhes seria imputável – fosse por atuação exclusiva, fosse na medida da sua responsabilidade em análises dependentes de pronúncia do CD (ISS).

OPOSIÇÕES TRAMITADAS em 2017	REVOGAÇÃO		REMESSA	
	Mínimos	Máximos	Mínimos	Máximos
Coimbra	23	148	123	465
Faro	-	-	-	-
Lisboa I	105	844	40	504
Lisboa II	619	705	467	1755
Portalegre	-	-	-	-
Porto I	11	1155	77	850
Santarém	56	106	29	75
Setúbal	-	-	132	702
Vila Real	89	647	-	-
Viseu	12	532	340	932
<b>MÉDIAS</b>	<b>129</b>	<b>591</b>	<b>173</b>	<b>755</b>

OPOSIÇÕES TRAMITADAS em 2018	REVOGAÇÃO		REMESSA	
	Mínimos	Máximos	Mínimos	Máximos
Coimbra	4	255	8	178
Faro	-	-	236	1373
Lisboa I	74	559	53	510
Lisboa II	1538	14	449	1658
Portalegre	-	-	433	941
Porto I	18	503	135	1986
Santarém	134	307	16	607
Setúbal	-	-	138	1000
Vila Real	73	1545	163	358
Viseu	13	968	17	1219
<b>MÉDIAS</b>	<b>273</b>	<b>593</b>	<b>165</b>	<b>983</b>

Recorde-se que todos os procedimentos tramitados (em 2017 ou 2018), que integram a amostragem, foram livremente<sup>305</sup> selecionados pelas SPE, em momento prévio ao da visita de inspeção.

Questionadas sobre se atentam ao prazo legal de 20 dias, algumas SPE assumiram que “*não é respeitado*” – “*20 dias, esqueça, poderá levar meses, anos*”.

<sup>305</sup> A única tipologia não passível de seleção consistia nas 5 oposições mais antigas, ainda pendentes – estas e as demais pendências (oposições deduzidas em 2017 e 2018) não foram incluídas nas representações gráficas ou no texto a elas referente.

## Causas da morosidade

As SPE foram questionadas sobre as causas da morosidade no tratamento das oposições, não só no que respeitasse à sua atuação, mas também no que dependesse de outros Serviços, designadamente dos Centrais (IGFSS), de outras SPE, do ISS, do II,IP ou do próprio executado.

### ISS

Quando em sede de execução se tenha que solicitar informação/pronúncia à entidade credora (ISS), sobre a exigibilidade de dívida referente a contribuições/quotizações, a SPE regista um “*Pedido de Análise de Dívida*” (PAD), remetido ao CD, o qual dispõe de um prazo de 60 dias para prestar resposta à SPE, de acordo com o protocolado entre ISS e IGFSS.

Já se a dívida se reportar a prestações sociais (notas de reposição), ao pedido que segue para o CD nem sequer se aplica aquele prazo de resposta, porquanto este tipo de dívida não é abrangido pelo referido protocolo.

Ou seja, na melhor das hipóteses (quando se trate de dívida *contributiva*), o prazo legal dos 20 dias (para remessa a TAF) é logo à partida consumido e ultrapassado no primeiro impulso de instrução da oposição, porque os pedidos formulados ao CD (sobre a existência/exigibilidade da dívida) seguem com tipologia (“PAD”) idêntica à de pedidos comuns, que, por protocolo, são respondidos até 60 dias.<sup>BBB</sup>

Na prática, segundo as SPE:

- Os PAD sobre contribuições são respondidos entre “30 a 60 dias”, em “*meses*”, ou “*até 6 meses*” (na experiência de 1 SPE);
- Os pedidos relativos a reposição de prestações sociais são respondidos “*em cerca de 6 meses*”, “*mais ou menos num ano*”, em “*anos*”, ou “*até 2 anos*”.

### Própria SPE – carência de recursos humanos (qualificados)

A maioria das SPE visitadas assumiu que a morosidade no tratamento das oposições resultava, sobretudo, da sua própria atuação, invocando a carência de recursos humanos *qualificados* para a respetiva análise (nomeadamente, juristas)<sup>CCC</sup>.

Segundo 1 SPE, “*no ano passado [2018] houve uma reunião (sobre o ecrã/menu melhorado das revogações), onde se aproveitou para fazer o balanço do número de mandatários, por confronto com o número de oposições entradas em cada SPE*”.

Nas visitas, no âmbito das questões referentes ao registo das oposições, sua distribuição, instrução e termos de conclusão, constatou-se, porém, que nem sempre a análise das oposições é distribuída a juristas, mesmo quando a SPE deles disponha:

- Em 7 SPE, é distribuída a juristas (Coimbra, Faro, Lisboa II, Porto I, Santarém, Vila Real e Viseu);
- Em 4 SPE, a distribuição desta análise não é necessariamente distribuída a jurista – sendo 1 SPE destituída deste recurso (Lisboa I), ao contrário das demais (Leiria, Portalegre e Setúbal).

A nível nacional, o questionário recolheu dados sobre o número de juristas de que cada SPE dispõe e, nesse universo, de quantos são mandatários – recorde-se que nalgumas SPE é o/a Coordenador/a que (também) assume essa função, e que noutras o mandatário é partilhado (até por 3 SPE: Porto I, II e Viana do Castelo).

Juristas / SPE																					
Aveiro	Beja	Braga	Bragança	Castelo Branco	Coimbra	Évora	Faro	Guarda	Leiria	Lisboa I	Lisboa II	Lisboa III	SPE 100 (Lx)	Portalegre	Porto I	Porto II	Santarém	Setúbal	Viana do Castelo	Vila Real	Viseu
2	3	4	1	0	2	2	2	1	4	0	2	0	2	2	2	2	3	2	1	3	4

No mesmo questionário (nacional), também foi indagado o número total de oposições/SPE:

- Deduzidas em 2017/2018, por devedores originários/revertidos;
- Do mesmo universo, pendentes em meados<sup>306</sup> de 2019;
- Despachadas em 2017/2018, com revogação/remessa a TAF (independentemente do ano de dedução).

OPOSIÇÕES Devedores Originários	2017				2018				Acumulado (deduzidas 2017/2018)
	Deduzidas	C/ Revogação	C/ Remessa	Deduzidas em 2017 PENDENTES em meados de 2019	Deduzidas	C/ Revogação	C/ Remessa	Deduzidas em 2018 PENDENTES em meados de 2019	
Aveiro	10	0	3	3	33	2	7	5	8
Beja	12	8	1	3	16	5	1	10	13
<b>Braga</b>	<b>43</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>49</b>
Bragança	6	1	4	0	8	1	2	1	1
Castelo Branco	5	0	2	0	7	0	0	7	7
Coimbra	11	7	3	1	18	8	6	3	4
Évora	12	1	11	3	11	0	11	7	10
Faro	9	3	1	2	15	12	4	3	5
Guarda	1	1	0	0	2	0	2	0	0
Leiria	21	10	25	0	16	7	15	0	0
Lisboa I	50	1	6	2	80	1	38	1	3
Lisboa II	45	79	24	2	27	45	16	1	3
Lisboa III	7	0	1	6	5	2	0	3	9
100 (Lx)	20	1	5	11	43	15	22	18	29
Portalegre	2	0	0	2	1	0	0	1	3
Porto I	19	0	0	12	36	0	3	29	41
Porto II	35	0	1	32	15	2	0	13	45
Santarém	5	0	0	0	4	1	0	0	0
Setúbal	7	0	7	1	7	3	3	4	5
Viana do Castelo	10	0	9	1	15	1	9	5	6
Vila Real	21	2	0	13	16	1	4	11	24
Viseu	17	15	1	1	28	25	1	2	3
	368	138	107	122	428	134	145	146	
		245		33 %		279		34 %	

Ambas dotadas de 2 juristas, relativamente a oposições deduzidas por devedores originários:

- A SPE de Portalegre não despachou qualquer oposição durante 2 anos;
- O distrito do Porto (2 SPE), que no conjunto regista um volume de entradas significativo, despachou 6 oposições em 2 anos (1 em 2017, 5 em 2018);
- A SPE Lisboa II despachou o maior volume, mesmo face a SPE com entradas semelhantes – Lisboa I, com o maior volume de entradas em ambos os anos, mas sem juristas, que, “desde agosto de 2018, remete para TAF ao fim de 20 dias, independentemente de resposta por parte do CD” (de outro modo, “antes, a remessa demorava meses/anos”).

<sup>306</sup> À data das respostas ao questionário, prestadas pelas SPE entre junho e julho de 2019.

OPOSIÇÕES Revertidos	2017			Deduzidas em 2017 PENDENTES em meados de 2019	2018			Acumulado (deduzidas 2017/2018)	
	Deduzidas	C/ Revogação	C/ Remessa		Deduzidas	C/ Revogação	C/ Remessa		
Aveiro	69	3	14	50	29	2	3	24	74
Beja	6	0	2	4	11	0	1	10	14
Braga	131	40	102	92	184	26	64	127	219
Bragança	4	2	2	0	3	1	2	0	0
Castelo Branco	5	0	2	4	7	0	0	7	11
Coimbra	12	2	4	0	16	1	11	4	4
Évora	3	0	3	2	17	11	6	4	6
Faro	6	0	0	0	14	6	2	1	1
Guarda	2	1	6	0	3	0	5	0	0
Leiria	35	8	47	0	43	19	32	0	0
Lisboa I	70	0	0	43	116	7	56	51	94
Lisboa II	26	4	2	11	28	45	48	8	19
Lisboa III	7	0	2	5	10	0	7	3	8
100 (Lx) <sup>307</sup>									
Portalegre	27	12	0	15	16	0	0	16	31
Porto I	38	0	0	29	35	2	6	30	59
Porto II	31	0	0	31	38	0	0	36	67
Santarém	14	6	10	4	20	4	10	7	11
Setúbal	4	0	9	0	2	0	4	0	0
Viana do Castelo	45	1	44	0	51	3	31	17	17
Vila Real	13	12	0	3	7	4	2	7	10
Viseu	49	13	23	13	49	24	12	13	26
	597	104	272	306	699	155	302	365	
		376		51 %		457		52 %	

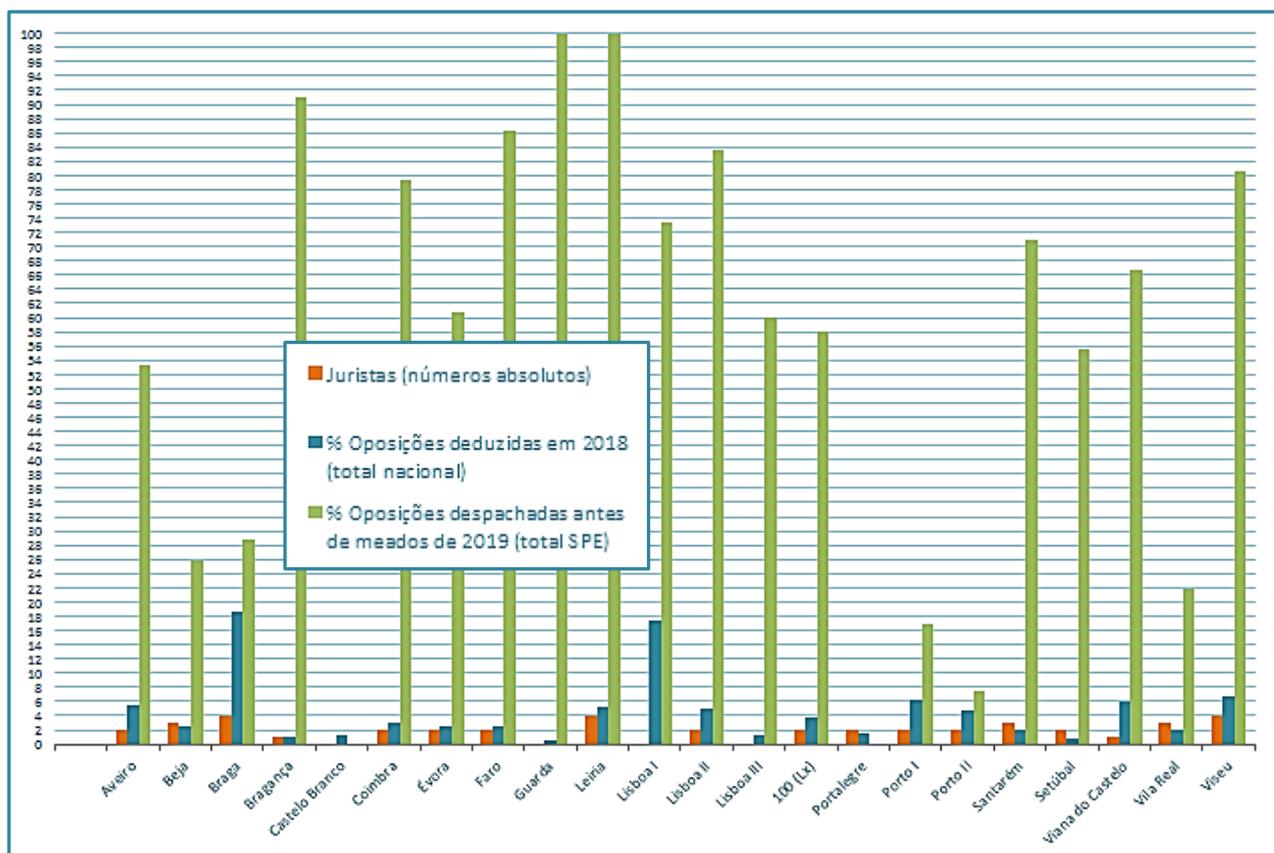
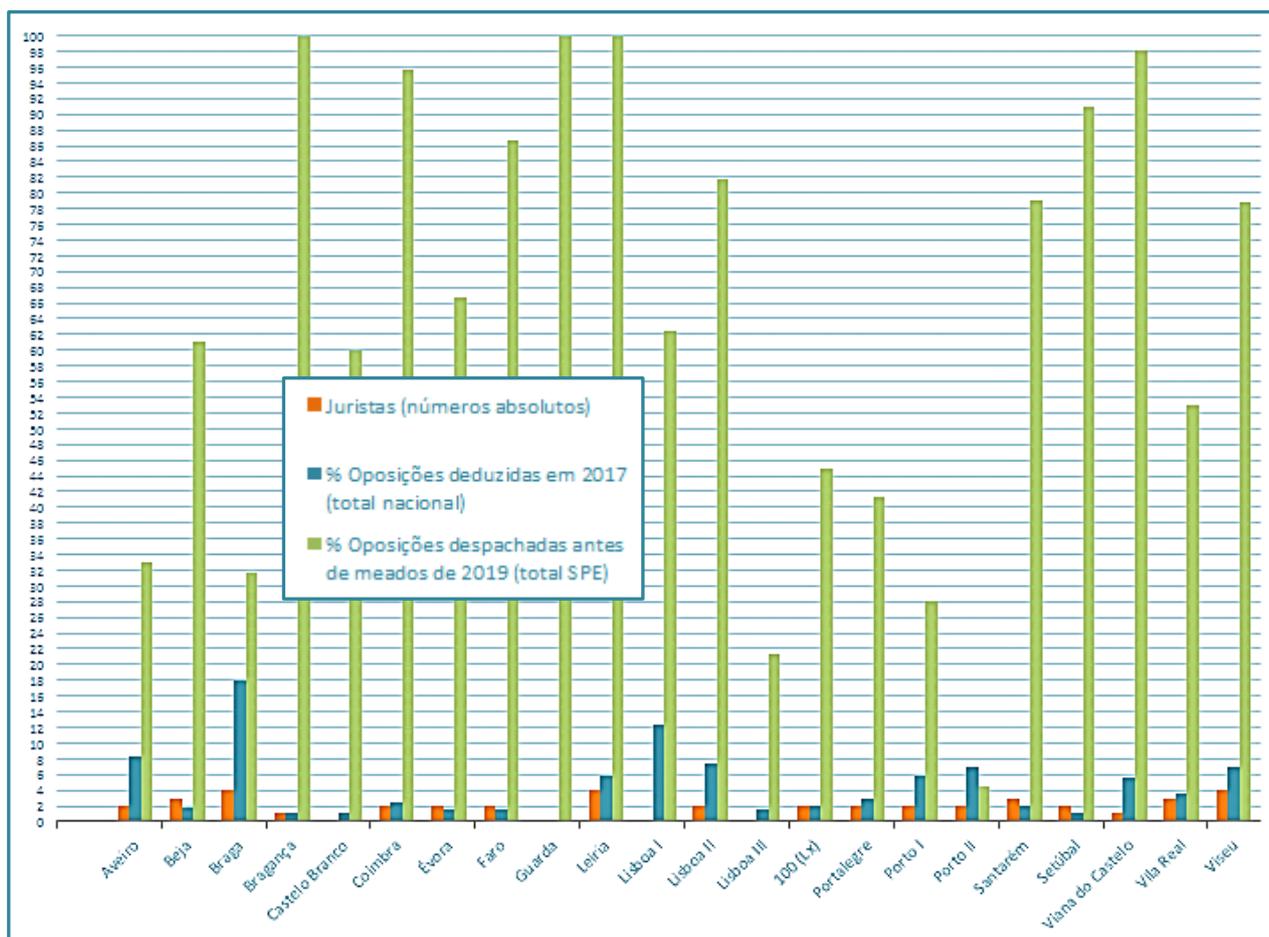
Quanto a oposições deduzidas por revertidos, destacam-se:

- Em 2017, não foram despachadas quaisquer oposições
  - No distrito do Porto (2 SPE),
  - Na SPE Lisboa I, sem juristas e com o segundo maior volume de entradas a nível nacional,
  - Na SPE de Faro;
- Em 2018, não despacharam oposição alguma
  - A SPE de Portalegre, aqui com mais impacto, pelo volume superior de entradas (de revertidos), e
  - A SPE de Castelo Branco (sem juristas);
- Em 2017 e 2018 (durante 2 anos), a SPE Porto II não despachou qualquer oposição – nesses anos despachara oposições de devedores originários (1 em 2017, 2 em 2018);
- Em 2018, percebe-se que a SPE Lisboa I (sem juristas) também aplicou o critério assumido às oposições de revertidos, remetendo quase tudo a TAF, acriticamente (única SPE com uma melhoria significativa de *timings*, conforme atrás referido) – repare-se que a SPE Lisboa II, munida de 2 juristas, apresenta números distribuídos tanto por revogações (que necessariamente requerem análise), como por remessas a tribunal (que, se criteriosas, pouparão ao IGFSS perdas de causa com encargos associados).

No conjunto, **em meados de 2019** estavam pendentes 44,35% (428) das oposições deduzidas em 2017 (965, por originários e revertidos) e 45,34% (511) das oposições deduzidas em 2018 (1127, originários e revertidos). Em suma, uma pendência de quase 50 % das oposições deduzidas no biénio 2017-2018, nela assumindo maior peso as de revertidos.

<sup>307</sup> SPE especializada em dívida de PS devedoras originárias (contribuições de TI e reposição de prestações sociais).

Recursos humanos qualificados (juristas) serão essenciais para a análise de oposições, mas constata-se que não há uma relação direta necessária entre as despachadas e a existência/número de juristas, por SPE.



SPE dotadas de juristas tanto despacham ou não oposições, como SPE deles carenciadas poderão despachá-las, dependendo da estratégia adotada (análise criteriosa, ou não, das oposições).

Analisando-as, a morosidade resultará da escassez de recursos qualificados, em prejuízo dos executados.

Não as analisando (não procedendo a revogações justificadas), o prejuízo será próprio, pelas despesas adicionalmente suportadas com improcedências, em sede judicial.

Também nas pendências mais antigas – quase 1/2 superior a 5 anos (onde quase 1/3 é superior a 10 anos) – não se verifica uma relação líquida entre a sua morosidade, por SPE, e a in/existência de juristas.

A SPE de Leiria, estando munida de 4 juristas (a quem as oposições não são necessariamente distribuídas), não deixa de ter volumes significativos de entradas, destacando-se com uma pendência “zero”.

JURISTAS		OPOSIÇÕES MAIS ANTIGAS (5/SPE) PENDENTES em 30-04-2019 (sem revogação/remessa a TAF)					
Aveiro	2	Entrada	21-02-2008	09-09-2008	28-04-2010	01-04-2011	19-04-2011
Beja	3	Entrada	19-04-2012	23-04-2012	18-12-2013	18-12-2013	22-12-2014
		Receção (provindo de outra SPE)	18-06-2014				23-06-2016
Braga	4	Entrada	01-04-2009	25-06-2009	07-09-2009	01-06-2010	22-09-2010
Bragança	1	Entrada	05-09-2018	25-02-2019	27-02-2019	26-03-2019	-
		Receção (provindo de outra SPE)	05-09-2018	06-03-2019		18-04-2019	-
Castelo Branco	0	Entrada	01-03-2016	27-04-2016	09-06-2016	20-12-2016	23-11-2017
		Receção (provindo de outra SPE)	07-03-2017	-			
Coimbra	2	Entrada	14-07-2015	17-07-2015	21-07-2015	23-11-2015	14-12-2015
Évora	2	Entrada	12-03-2019	15-03-2019	29-03-2019	08-04-2019	12-04-2019
Faro	2	Entrada	03-04-2013	13-08-2014	07-01-2016	05-06-2017	06-06-2017
Guarda	1	Entrada	19-02-2019	-			
Leiria	4	"Não existem oposições judiciais pendentes de análise em 30-04-2019, sem revogação total/parcial e sem remessa ao tribunal"					
Lisboa I	0	Entrada	19-02-2009	25-06-2010	21-07-2010	15-09-2010	11-11-2011
Lisboa II	2	Entrada	11-06-2008	19-07-2008	23-07-2008	27-10-2008	25-02-2009
Lisboa III	0	Entrada	30-05-2008	04-09-2008	19-02-2009	17-06-2009	20-10-2009
100 (Lx)	2	Entrada	04-07-2013	12-07-2013	17-10-2013	29-11-2013	29-11-2013
Portalegre	2	Entrada	02-03-2017	30-05-2017	28-06-2017	02-08-2017	07-08-2017
Porto I	2	Entrada	03-09-2008	03-11-2010	02-10-2012	18-01-2013	26-06-2013
Porto II	2	Entrada	18-05-2006	26-03-2008	05-05-2008	08-09-2008	19-03-2018
Santarém	3	Entrada	03-05-2017	24-11-2017	06-09-2018	-	-
Setúbal	2	Entrada	05-06-2017	05-02-2018	13-04-2018	24-10-2018	04-01-2019
		Receção (provindo de outra SPE)	-				21-12-2018
Viana do Castelo	1	Entrada	01-08-2017	02-03-2018	02-03-2018	08-03-2018	09-04-2018
Vila Real	3	Entrada	30-10-2014	07-01-2015	12-10-2015	15-10-2015	05-01-2016
Viseu	4	Entrada	17-09-2012	22-03-2013	19-03-2015	26-06-2015	09-09-2015
		Receção (provindo de outra SPE)	-	09-01-2015	-	-	-
		Remessa SPE-SPE: quase 2 anos					

Pendência mais antiga (5/SPE)	Total	%
Superior a 10 anos (2006-2008, inclusive)	13	13,27
Superior a 5 anos (2009-2013, inclusive)	33	33,67
Inferior a 5 anos (2014-2018, inclusive)	42	42,86
Inferior a 6 meses (2019)	10	10,20

	Total	%	Subtotais	%	
Superior a 5 anos (quase 1/2)	46	46,94	> 10 anos (quase 1/3)	13	28,26
			≤ 10 anos	33	71,74
Até 5 anos	52	53,06	< 5 anos	42	80,77
			< 6 meses	10	19,23

No decurso da visita inspetiva, um dos colaboradores da SPE de Viseu esclareceu que, entre as causas mais comuns de não remessa da oposição a TAF, inclui-se a pendência de decisão de impugnação<sup>308</sup>.

Já a título de critério de gestão, o mesmo interlocutor afirmou que **“dá prioridade a oposições relativas a valores significativos, porque os oponentes que ficam a aguardar não são prejudicados, pois o PEF está suspenso”**.

Acrescente-se que o PEF está suspenso porque o oponente prestou garantia, retida enquanto a sua oposição não é analisada/despachada pela SPE.

Desconhece-se se o descrito constituirá prática comum, no seio das SPE, mas cumprirá sublinhar, a título de prevenção, que o critério legal, para agilização da análise das oposições, é o da data em que as mesmas são deduzidas (ponto de partida para a contagem dos 20 dias), não estando contemplado qualquer tratamento prioritário em função do valor da dívida.

## II,IP

Questionadas sobre um eventual impacto da atuação do II,IP, nesta matéria, algumas das SPE (27%) afirmaram que a morosidade de resposta deste Instituto é muito elevada.

Seja a pedido de SPE ou de CD (de cuja resposta dependem as SPE), o apoio solicitado ao II,IP, para a resolução de constrangimentos pontuais (*Helpdesk*), é prestado **“meses ou anos depois”**.

1 das SPE concretizou o referido com o exemplo de que o II,IP **“demorou mais de 1 ano para resolver um caso (não se conseguia anular em conta corrente, por duplicação de NIF)”**. Outra, aguardou 2 anos.

Outra SPE, qualificando como elevada a morosidade de resposta do II,IP, também informou que **“no último ano registou uma melhoria (após reunião), atualmente rondando os 3 meses”**.

## Outras SPE (SPE de origem)

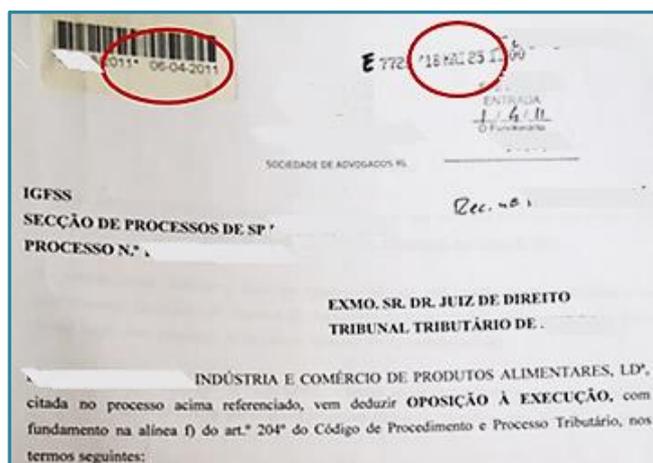
Algumas SPE (27%), de entre as que gerem NIF de outros distritos, apontaram às SPE de origem (**“exportadoras”** de NIF) uma morosidade excessiva, seja para a disponibilização de elementos necessários à reconstituição dos trâmites do PEF abrangido pelas oposições, seja para a própria remessa das oposições que nelas dão entrada.

Para que facultem elementos do histórico dos PEF, decorrerão **“largos meses”**, segundo 1 SPE de destino (**“importadora”** de NIF).

Tratando-se de originais, chegam **“dentro de 1 ano”**, de acordo com outra SPE, **“embora tenha havido uma melhoria desde meados de 2018”**.

Relativamente às próprias oposições (apresentadas junto das SPE de origem/exportadoras, mas que são analisadas pelas SPE de destino/**“importadoras”**, que gerem os PEF dos NIF em causa), 1 SPE documentou um exemplo de 1 oposição, deduzida em abril de 2011, que só foi recebida na SPE gestora em maio de 2018.

<sup>308</sup> Refira-se que, num dos casos aí objeto de consulta, só decorridos 1140 dias (sobre a dedução da oposição) é que a SPE perguntou ao ISS se estava pendente uma impugnação. Por sua vez, volvidos 1043 dias sobre o pedido da SPE, o ISS prestou resposta (a impugnação ainda estava pendente de decisão).



O mesmo problema foi detetado no âmbito da consulta das oposições pendentes mais antigas (5/SPE), nomeadamente nas SPE (de destino/"importadoras"):

- De Beja, que recebeu oposições (2) deduzidas há mais de 2 anos na SPE de origem, (1) decorrido 1 ano e meio ou (2) volvidos 6 meses;
- De Castelo Branco, onde uma oposição chegou mais de 1 ano após a sua dedução (na SPE de origem);
- De Viseu, que rececionou uma oposição com quase 2 anos, desde que deu entrada na SPE de origem.

### IGFSS

Sobre os *timings* de colaboração dos Serviços Centrais, na sequência de pedidos de informação ou de documentação necessárias à análise ou reconstituição dos PEF objeto de oposição, as SPE visitadas afirmaram que o IGFSS responde de forma rápida (em cerca de "1 semana") – só 1 SPE acusou um tempo de resposta superior (cerca de "30 dias").

Nesta matéria, o contributo do IGFSS assumirá menos relevância no apoio que concretamente possa dispensar às SPE na instrução das oposições. Fundamental será a direção e a organização que imprima, genericamente, aos procedimentos em causa.

No âmbito das visitas inspetivas foi reportado que o tratamento de oposições não integra qualquer das metas definidas anualmente pelo IGFSS, porquanto "não existem objetivos centrais em matéria de oposições", ao contrário dos fixados para cobranças (proporcionando contrapartidas, quando alcançados)<sup>DDD</sup>.

No decurso de uma entrevista inspetiva, indagou-se sobre a existência de alguma orientação interna na temática em causa. Foi recolhida, no momento, uma instrução<sup>309</sup> central (fluxograma de procedimentos).

O teor desta instrução não inclui qualquer referência expressa ao prazo legal de 20 dias para remessa a TAF<sup>EEE</sup> – ao passo que já é expressamente assinalado que "a oposição judicial deve ser deduzida no prazo de 30 dias" (dotando o instrutor de ferramenta para controlar a tempestividade da defesa do executado, mas não o sensibilizando para uma instrução oportuna).

Por último, recorde-se que o IGFSS submete à tipologia de PAD os pedidos feitos aos CD, para instrução de oposições, sabendo que lhes é aplicável um prazo de resposta de 60 dias, protocolado com o ISS.

Isto, no melhor cenário, pois os pedidos sobre reposições (prestações sociais) nem gozam desse 'privilégio'.

<sup>309</sup> "Instrução de Trabalho (Oposição)" – "IT.SPN.01.01.01, Revisão 3, 13-12-2011".

## Executado

À esfera do executado, 1 SPE assacou-lhe a falta de pronúncia em 10 dias, na sequência de notificação de uma revogação parcial.

A este propósito, refira-se desde já que a falta de pronúncia do executado, naquele prazo, não deverá ser convalidada em adiamento da remessa da oposição ao tribunal. Ou, muito menos, na eliminação deste ato, sempre devido, conforme esclarecido no ponto que se segue.

### Procedimentos ilegais/irregulares

O envio da oposição ao tribunal “tem de ser efetuado mesmo que seja decidida a revogação”, pois “é a este que compete proferir a respetiva decisão”<sup>310</sup>.

De acordo com jurisprudência do STA<sup>311</sup>, “não obstante ter havido revogação ..., o órgão da execução fiscal deve proceder ao envio do processo de oposição ao Tribunal ..., sob pena de nulidade, uma vez que são os tribunais os competentes para decidir o destino a dar à oposição”.

Ademais, a “oposição implica despesas para o oponente (taxa de justiça e ... honorários de advogado), pelo que lhe deverá ser dada oportunidade de ser indemnizado nos termos das regras sobre custas de parte”<sup>312</sup>.

O valor pago por taxa de justiça, pelo oponente, ingressa no *Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP (IGFEJ)*, e o comprovativo emitido deve ser junto à oposição a apresentar na SPE.

Só ao executado/opponente cabe a decisão de porventura recuar na sua intenção inicial, podendo, em caso de desistência, requerer a devolução da taxa de justiça ao IGFEJ – mas, para esse efeito, terá que entregar o comprovativo do seu pagamento e fazê-lo no prazo<sup>313</sup> de 6 meses após a sua emissão.

Deduzida a oposição, a SPE não tem poder de decisão sobre a sua remessa a tribunal – com ou sem revogação do ato que motivou a oposição, tem sempre de a fazer seguir para o TAF competente<sup>FFF</sup>.

Mas, terá vantagem em analisar a oposição e, sendo caso disso, proceder à revogação (total/parcial), porquanto, em sede judicial, podendo ser condenada em custas de parte – a ressarcir o oponente (da taxa de justiça e honorários de advogado) –, poderá evitar o pagamento da sua taxa de justiça, a final<sup>314</sup>.

---

<sup>310</sup> Jorge Lopes de Sousa, em *Código de Procedimento e Processo Tributário*, 6ª Ed. 2011, Volume III, pág. 552 (anotação 6 ao artigo 208.º do CPPT).

<sup>311</sup> Vd. Acórdãos de 15-02-2012 ([Proc. 098/12](#)) e de 12-07-2018 ([Proc. 0559/18](#)).

<sup>312</sup> Jorge Lopes de Sousa (obra/anotação *supra* citadas).

<sup>313</sup> Artigo 14.º/8 do **Regulamento das Custas Processuais**: “Se o interessado não pretender apresentar o documento comprovativo em juízo, requer ao (...) [atual IGFEJ], no prazo de seis meses após a emissão, a sua devolução, mediante entrega do original ou documento de igual valor, sob pena de reversão para o referido Instituto”.

<sup>314</sup> Vd. Acórdão do STA, de 22-03-2017 ([Proc. 0289/15](#)).

De acordo com o artigo 15.º/1 a) do *Regulamento das Custas Processuais*, o Estado é dispensado de pagamento *prévio* da taxa de justiça, mas deverá pagá-la, *a final* (artigo 15.º/2), como contrapartida do serviço prestado pelo tribunal, se promover *impulso processual* (artigo 6.º) – i.e., se apresentar defesa (o que fará, na falta de revogação do ato que motivou a oposição).

Já se se limitar a requerer a *absolvição do pedido* (assente na revogação), não deverá taxa de justiça – no caso analisado no Acórdão citado, a Fazenda Pública invocara *inutilidade superveniente da lide* (dada a revogação), que o STA equiparou a uma contestação e, assim, a um *impulso processual*, por cujo serviço judicial de análise já seria devida taxa de justiça.

Analisada a oposição, poderá a SPE reconhecer-lhe mérito quanto a todos ou só alguns dos seus fundamentos, proferindo despacho de revogação total ou parcial.

Nestes casos, constitui prática das SPE dar a conhecer ao executado a revogação total ou parcial (e, até, a mera manutenção do ato), através de notificação que, na prática, o convida a desistir da oposição, ou nem isso, colocando-se problemas diversos quanto ao seu teor e quanto aos procedimentos subsequentes.

### Revogação total

Em caso de revogação total:

- Umhas SPE (pelo menos 36%, das visitadas)<sup>315</sup> notificam-na ao oponente e, no mesmo ato, procedem à devolução da oposição e do comprovativo de pagamento da taxa de justiça, sem mais;

Com esta prática, ficam prejudicadas quer a reserva legal de competência judicial, quer a possibilidade de, nessa sede, o executado recuperar despesas suportadas em honorários de advogado.

Se não reagir contra essa prática e se com ela for confrontado já decorridos 6 meses sobre a emissão do comprovativo de pagamento da taxa de justiça, o oponente também perderá o seu valor (então não recuperável, junto do IGFEJ) – hipótese provável, atentos os *timings* das SPE nesta matéria.

- Outras SPE (55% das visitadas)<sup>316</sup>, notificando a revogação ao oponente, perguntam-lhe, no mesmo ato, se mantém interesse na remessa da oposição a tribunal, para o que se deverá pronunciar em 10 dias – sobre esta prática, cumpre destacar, pela negativa, que:
  - 1 SPE (Santarém) não clarifica o objetivo da pronúncia solicitada ao executado (limita-se a notificar a revogação, para que se pronuncie sobre “*o que tiver por conveniente*”);
  - A mesma SPE esclareceu que não devolve a taxa de justiça, salvo em caso de anulação de dívida (“*assim inexigível antes da instauração do PEF*”), confundindo as custas do PEF com as despesas associadas à dedução da oposição (ressarcíveis, em ganho de causa, decorrente da revogação);
  - Só 2 SPE<sup>317</sup> aludiram à devolução da taxa de justiça (no mesmo ato);
  - Nenhuma destas SPE inclui alerta sobre a perda da possibilidade de ressarcimento das despesas suportadas com honorários de advogado (este terá o conhecimento necessário, não necessariamente o oponente/executado);
  - **1 SPE (Faro) afirmou que, na falta de pronúncia (do oponente), remete a oposição para arquivo.**

Na falta de desistência expressa pelo oponente, a SPE de Faro não poderá deixar de remeter a oposição para tribunal, sob pena de usurpação de poderes judiciais, também prejudicando a possibilidade de, nessa sede, o executado recuperar as despesas suportadas com advogado.

<sup>315</sup> SPE de Coimbra, Lisboa II, Portalegre e Viseu.

<sup>316</sup> SPE de Faro, Leiria, Lisboa I, Porto I, Santarém e Vila Real.

<sup>317</sup> SPE de Faro e Lisboa I.

Quando o oponente tome conhecimento desta prática (convidado a desistir, o seu silêncio não legitimaria o arquivo da oposição), se não reagir, também poderá perder a oportunidade de recuperar a taxa de justiça (junto do IGFEJ), caso já tenham decorrido 6 meses sobre a emissão do respetivo comprovativo – hipótese provável, atentos os *timings* das SPE nesta matéria.

### Revogação parcial

Tratando-se de revogação parcial, as SPE notificam-na ao oponente e, no mesmo ato, solicitam-lhe pronúncia (em 10 dias) sobre se mantém interesse na remessa da oposição a tribunal, anexando à notificação um DUC de valor correspondente à dívida remanescente, destacando-se, pela negativa, que:

- 1 SPE (Santarém) não clarifica o objetivo da pronúncia solicitada ao executado (limita-se a notificar a revogação, para que se pronuncie sobre “*o que tiver por conveniente*”);
- Na falta de pronúncia do executado (em 10 dias),
  - 1 SPE (Lisboa I), só volvidos 30 dias é que remete a oposição a tribunal;

Com esta prática, a SPE de Lisboa I prorroga, indevidamente, o prazo legal de remessa da oposição para tribunal (20 dias), arrastando o encargo de garantia prestada pelo oponente.

- 1 SPE (Vila Real), aguarda indefinidamente por pronúncia de desistência, sem remessa ao TAF;
- **1 SPE (Faro), remete a oposição para arquivo.**

Na falta de desistência expressa pelo oponente, as SPE de Vila Real e de Faro não poderão deixar de remeter a oposição para tribunal (com a agravante de se manter parte da dívida em execução, e respetiva garantia), sob pena de usurpação de poderes judiciais, também prejudicando a possibilidade de, nessa sede, o executado ressarcir-se dos custos de patrocínio.

Convidado a desistir, o silêncio do oponente não legitimaria a pendência/arquivo da oposição (aqui paralela à manutenção da garantia que suspende a execução sobre a dívida remanescente). Quando tome conhecimento desta prática, se não reagir, também poderá perder a taxa de justiça (para o IGFEJ), caso já tenham decorrido 6 meses sobre a emissão do respetivo comprovativo – hipótese provável, face aos *timings* das SPE nesta matéria.

### Manutenção do ato

Por último, confirmou-se a adoção de outra prática problemática, a saber, a notificação da decisão de manutenção do ato (i.e., de que não se procederá a revogação alguma), solicitando-se pronúncia (em 10 dias) sobre se é mantido o interesse na remessa da oposição a TAF.

Transcrevendo as respostas dos CD – com factos já conhecidos/cognoscíveis pelo oponente, ou nem isso (consta documentada uma resposta de CD que encaminha o esclarecimento da dívida para outro CD) –, perguntam ao notificado se mantém a sua intenção (oposição).

Sublinhe-se que a oposição foi deduzida partindo daquela mesma premissa – o ato prévio, que se manteve.

Esta prática é adotada nas SPE de Lisboa II, Setúbal, Santarém e, em certos casos, na de Viseu – a sua adoção foi negada por Lisboa I, SPE que motivou<sup>318</sup> o quesito em causa, na presente inspeção.

SPE	NOTIFICAÇÃO de MANUTENÇÃO DO ATO (para pronúncia sobre remessa a TAF)
Lisboa II	<i>“É notificado da conclusão da análise do CD (“não aceite”) e convidado a pronunciar-se, em 10 dias, sobre se mantém interesse na remessa da oposição a tribunal (juntando-se DUC para regularização, em alternativa)”</i>
Setúbal	Ofício <sup>319</sup> : <i>“...foi remetida ao Centro Distrital... [que] ...respondeu, decidindo o seguinte...”</i> – transcrevendo a resposta do CD <b>(que remete o esclarecimento de parte da dívida para a consulta de outro CD)</b> – <i>“...nestes termos, deverá no prazo de 10 dias informar se mantém interesse no envio da Oposição ao competente Tribunal”</i>
Santarém	Notifica a decisão de manutenção integral do ato, confrontando o oponente com os respetivos fundamentos, para que se pronuncie (em 10 dias) sobre <i>“o que tiver por conveniente”</i>
Viseu	Só em alguns casos <i>“quando a oposição se cinja a prescrição”</i> ) é que notifica/confronta o contribuinte com a manutenção do ato, para que se pronuncie (em 10 dias) sobre se mantém o propósito inicial (oposição/sua remessa para TAF)

Coloca-se sobre o oponente um ónus de pronúncia adicional – à semelhança dos anteriores (que, pelo menos, radicam em notificação de uma alteração jurídica) –, o qual seria apenas compreensível se viesse o oponente a ser confrontado com novos e relevantes factos/fundamentos, o que não se alcançou nas situações reportadas.

Com esta prática, prorroga-se, indevidamente, o prazo legal de remessa da oposição a tribunal (20 dias), arrastando o encargo de garantia prestada pelo oponente.

<sup>318</sup> Numa queixa instruída por este órgão do Estado (Processo Q/6477/2018), constava documentado que, por ofício datado de set/2018, esta SPE (ou outra que gira NIF/PEF exportados pela SPE Lisboa I) questionou uma advogada sobre se mantinha interesse na remessa para TAF, no contexto de uma oposição relativamente à qual foi proferido despacho de manutenção do ato (anexo ao ofício).

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		23200/2018	05/09/2018
<b>ASSUNTO:</b> Oposição à execução do processo de execução fiscal: <b>NOME:</b> MANUEL ..... LDA <b>NIF:</b> ..... <b>Responsável subsidiário de:</b> ..... LDA <b>NIF:</b> .....			
Na sequência do nosso ofício n.º 6636/2018, que se anexa, somos a solicitar para, no prazo de 10 dias, se pronunciar se é entendimento manter a remessa da referida peça processual para Tribunal Administrativo e Fiscal.			

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
		6636/2018	09/03/2018
<b>ASSUNTO:</b> Resposta ao requerimento <b>NIF Originário:</b> ..... LDA <b>NIF Revertido:</b> ..... MANUEL ..... <b>Processo de execução fiscal n.º</b> ..... e apensos			
Exmo. Senhor MANUEL .....			
Na sequência do requerimento apresentado, cumpre-nos informar que por Despacho do Senhor Coordenador da Secção I de Processo, foi proferido despacho no sentido de manter o ato de citação em reversão efetuado por despacho de 09/03/2018, procedendo-se, à reversão, considerando que V. Exa. exerceu funções de gerente da devedora originária no período de 1998/01/01 a 2007/10/29.			

<sup>319</sup> Com o assunto *“Oposição Judicial – PEF...”* (*“IMP.IGFSS.22.01, Revisão 11, 02-04-2018”*).

## Taxa de justiça

Este quesito foi incluído na inspeção por se terem detetado casos, na instrução de queixas, em que a SPE ancorava pendências na falta de junção de comprovativo de pagamento da taxa de justiça (só informando o contribuinte no decurso da intervenção deste órgão do Estado).

Em termos de informação divulgada junto do público, o folheto “O que fazer perante REVERSÃO”, apesar de conter informação relevante, só era facultado ao público na SPE de Viseu.

Apresentar oposição judicial, no prazo de 30 dias (seguidos), junto da Secção de Processo Executivo, dirigida ao Tribunal Administrativo e Fiscal competente e remeter 3 cópias da mesma, acompanhada do comprovativo do pagamento da taxa de justiça.



Quando esteja em falta a junção de comprovativo de pagamento da taxa de justiça, as SPE não adotam procedimentos uniformes – destaca-se, com apreensão, a prática reportada pela SPE de Vila Real (abaixo).

### Notificação para aperfeiçoamento (comprovativo de pagamento da TAXA DE JUSTIÇA)

	SIM	NÃO
Coimbra <sup>320</sup>	“Não podemos remeter a tribunal sem junção da taxa de justiça, pois, em mão, nem recebem e, por correio, devolvem no dia seguinte”	
Faro		“Remete para tribunal e este que retire os devidos efeitos”
Leiria		Envia a oposição para o TAF, “taxa paga ou não”, e este é que notifica o executado
Lisboa I		Passou a remeter para TAF, “mesmo sem taxa de justiça, e o tribunal que tramite em conformidade”
Lisboa II		“Para os valores em causa nesta SPE, não se coloca a questão; a SPE100 é que lida com pedidos de proteção jurídica”
Portalegre	“Aproveita-se o ato de notificação da remessa a tribunal para promover o suprimento da falta de pagamento da taxa de justiça”	
Porto I	Remete “ofício de aperfeiçoamento” (documentado)	
Santarém		“O tribunal faz o saneamento”
Setúbal	Notifica para aperfeiçoamento (documentado)	
Vila Real	Quando não reúne os requisitos de uma oposição (taxa, patrocínio, irrelevando que esteja, ou não, dirigida a juiz), é processada como PAD	
Viseu	Só remete para TAF “com comprovativo da taxa ou de notificação em como a solicitou”	

320

Exmo. Sr. Dr.

Na sequência de apresentação de oposição ao processo C..... que corre na SP de Coimbra contra a sua constituinte mencionada em assunto foram solicitados esclarecimentos quanto à dívida à Entidade Participante, a saber Centro Distrital de Coimbra do ISS, Ip.

Veio o Centro Distrital manter a execução pelo que a oposição vai ser remetida ao TAF de Coimbra, porém verificou-se que a mesma não vem acompanhada de taxa de justiça ou comprovativo de requerimento/concessão de apoio judiciário.

Desta feita notifica-se V. Exa para, querendo e no prazo de dez (10) dias, remeter os elementos em falta sob pena da oposição não ser remetida ao TAF por falta de preenchimento de requisitos.

Com os melhores cumprimentos.

## 6. DÍVIDA PARTICIPADA (ISS) *versus* PAD (prescrição) e anulação de custas

### Participação de dívida *inexistente* ou *prescrita*

A instauração de PEF verifica-se exclusivamente em meio informático, através de participação, pelo CD (ISS), de dívida corrente – clicando em “participar”, gera-se automaticamente, em SEF (na esfera do IGFSS), um PEF e a respetiva certidão de dívida.

Esta operação pode ser promovida de duas formas: em massa (listas de devedores cuja dívida é participada e objeto de citações massificadas), ou a pedido da SPE.

Pelo expressivo volume de queixas em que se constata que a dívida é inexistente ou já se encontrava prescrita antes da instauração de PEF, esta questão foi incluída nas indagações inspetivas, em ambiente de visitas e no questionário nacional.

A questão implica diretamente a entidade credora (ISS), responsável pela participação de dívida para execução, entidade que não foi objeto da presente inspeção. É reportada a informação recolhida junto das SPE e do IGFSS, respeitante ao impacto do ISS na respetiva atividade.

Nesta matéria, de acordo com os dados disponíveis, será assacável:

- Aos CD, a participação de dívida inexistente (por erro), que só vem a ser anulada em sede executiva – com todos os prejuízos que tal acarreta para o contribuinte não devedor, ademais sobrecarregando as SPE com diligências alheias à cobrança;
- Ao ISS, a participação de dívida prescrita (por opção), por não analisar a sua prescrição em sede pré-executiva, mesmo quando tal lhe seja requerido pelos interessados;
- Ao IGFSS (e, porventura, ao II,IP), a insuficiência dos automatismos implementados para detetar prescrições (de conhecimento *oficioso*), aquando da sua participação/instauração de PEF;
- Às SPE, uma análise excessivamente morosa (e frequentemente incorreta) das prescrições que escapam aos automatismos, que na maioria dos casos só é feita a pedido dos interessados.

### Participação de dívida *inexistente*

Na parte do questionário (nacional) respondida pelo IGFSS, este aditou que, “*face ao processo de validação das Declarações de Remunerações implementado em 2017, foi possível reduzir de forma muito significativa os erros de participação de dívida, com impacto positivo na atividade das Secções de Processo*”<sup>GGG</sup>.

Na instrução de queixas é recorrente a verificação de que o ISS participa, para execução, dívida inexistente – porque paga oportunamente (o tributo ou a reposição de prestação social) ou porque o seu pagamento nunca foi devido (por isenção contributiva/outros ou por benefício legítimo do subsídio/pensão).

Quanto a notas de reposição (de prestações sociais), estes erros de participação decorrem, pelo menos em parte, de circunstância já descrita (na parte das compensações) – da falta de análise, pelos CD, das reclamações apresentadas em tempo, quanto a notas de reposição (de subsídio/pensão)<sup>321</sup>.

<sup>321</sup> Prejudicando o seu efeito suspensivo (sem decisão do reclamado, não poderá haver compensação), a par da natureza, de último recurso, da execução – nesta matéria, primeiro afere-se da possibilidade de compensação (no seio do ISS, só depois de decidida a reclamação) e, apenas na inviabilidade deste meio, é que poderá seguir-se a execução (no seio do IGFSS).

Quanto a obrigações contributivas (contribuições, quotizações ou contribuições de TI), para além das já pagas ou inaplicáveis, acrescem erros de participação duplicada, constatados (na instrução de queixas) relativamente a este tipo de dívida – i.e., o mesmo tipo de tributos, de iguais períodos e valores, figurarem repetidos (em execução num PEF e também noutra PEF).

De acordo com as informações recolhidas nas visitas inspetivas, os erros em causa:

- Eram muito frequentes quando a participação de dívida era exclusivamente manual (“falível”) – assim se manteve quanto a dívidas de reposições (prestações sociais);
- Foram massivos quando, em 2005/2006, “houve um procedimento, na SS, no sentido de passar toda a dívida corrente para as SPE, sem que se filtrasse o que fosse ou não exigível, pelo que deste forcing resultaram muitas duplicações”;
- Foram abundantes, em finais de 2010, aquando da transição para o novo modelo, de participação automática de dívida contributiva<sup>322</sup> – altura em que se verificaram duplicações quanto às que, manualmente, entretanto, já haviam sido feitas;
- Atualmente, apesar de alguma melhoria trazida pelos automatismos, 1/4 das SPE aponta como problema, persistente, a fraca qualidade da dívida participada.

Em suma, nas palavras de 1 SPE, referindo-se à participação para execução de ambos os tipos de dívida:

*“Nas execuções, só devia estar dívida **certa, líquida e exigível**, mas a maior parte das certidões de dívida não reúne estes pressupostos”.*

*“As reposições são um grande problema, pois em **2018** houve uma participação massiva, abrindo um novo mundo de dívidas que **não** são certas, líquidas e exigíveis, porque o ISS não faz atendimento ao público para este efeito, não responde às reclamações das notas de reposição (notas que chegaram massivamente ao IGFSS, sem essa triagem), e depois os contribuintes são surpreendidos com penhoras”.*

A este propósito, as SPE foram questionadas sobre se solicitam esclarecimentos à entidade credora, face a certidões de dívida com dados *manifestamente* duvidosos (por exemplo, duplicação de valores/períodos relativamente ao mesmo tipo de contribuição).

Face a erros manifestos de participação de dívida (duplicações), as SPE não deixam de prosseguir na sua execução (cabe-lhes, tão só, “**cobrar o que o ISS manda**”).

Apenas a pedido, do executado, é que as SPE contactam os CD, via *email*<sup>323</sup>, para esclarecimento<sup>324</sup> – 1 SPE também o faz por iniciativa própria, quando prepara reunião de negociação com o executado (mas só reúne com “grandes devedores”).

<sup>322</sup> Mensalmente, de dívida corrente com 3 meses (de valor superior a € 50).

<sup>323</sup> “Antes, registavam PAD, para este tipo de situações, mas depois o IGFSS proibiu estes PAD, porque nessa altura acabavam por suspender os PEF – ao tempo, os automatismos de penhora não incluíam PEF com PAD ativo; a partir de 2010, passaram a abrangê-los”.

<sup>324</sup> “Na Visão Conjunta (informação agregada de contas correntes do ISS e do IGFSS), se o valor em execução for superior ao da dívida corrente, está indiciada/confirmada uma duplicação”.

Numa das visitas, ilustrou-se **exemplo** de uma garantia prestada por dívida inexigível, que o ISS não anulava há anos, apesar dos vários pedidos da SPE – *emails* onde figurava a *bold* e sublinhado o saldo credor do contribuinte, que foi evoluindo até quase meio milhão de euros, desde que, em setembro de 2008, deduzira oposição, só merecendo resposta em 03-04-2019, do CD (comunicando a anulação).

### Participação de dívida prescrita

No Relatório da *Inspeção Geral das Finanças* (de 2016), consta que o IGFSS referiu que aguardava «*desenvolvimentos aplicacionais que permitam que a dívida possa vir a ser prescrita “... em sede administrativa (sem participação para SEF) e em sede executiva, por aplicação de critérios que transversalmente avaliam a inexistência de suspensões ou interrupções de prazos”*» (sublinhados nossos).

Segundo informação recolhida nas visitas inspetivas, “há cerca de 2 ou 3 anos foram introduzidos (e desde então funcionam) parâmetros no SEF para que a prescrição seja oficiosamente reconhecida, sem distinções quanto à natureza dos devedores ou da dívida<sup>325</sup>”. Os parâmetros introduzidos recorrem a elementos inseridos pelo ISS, a quem cabe registar factos interruptivos da prescrição.

Face a participação intempestiva de dívida, o SEF opera a respetiva prescrição – os períodos de dívida prescrita figuram nos PEF, mas a “zeros” (quanto a valores). PEF há que nascem extintos, por prescrição (quando todos os seus períodos de dívida estejam prescritos)<sup>326</sup>.

Em regra, verifica-se em tempo real (quando a participação entra em SEF, instaurando PEF), “*mas nem sempre, pois embora automática, por vezes a prescrição só opera diferidamente*”.

A prescrição, em direito tributário, é de conhecimento oficioso (i.e., não tem de ser invocada), o qual é associado, por lei<sup>327</sup>, à execução fiscal.

Discutindo-se na jurisprudência e na doutrina se a prescrição também será de conhecer *oficiosamente* antes da execução (i.e., relativamente à liquidação da dívida), independentemente da posição que se acolha, a verdade é que não fica prejudicado o poder/dever de análise e reconhecimento da prescrição em fase pré-executiva (pelo ISS), *a pedido* do contribuinte (mediante invocação).

Contudo, mesmo que invocada junto da entidade credora (ISS), a prescrição só é reconhecida em sede *executiva* (que não *administrativa*) – o ISS não a analisará, participando para execução dívida prescrita.

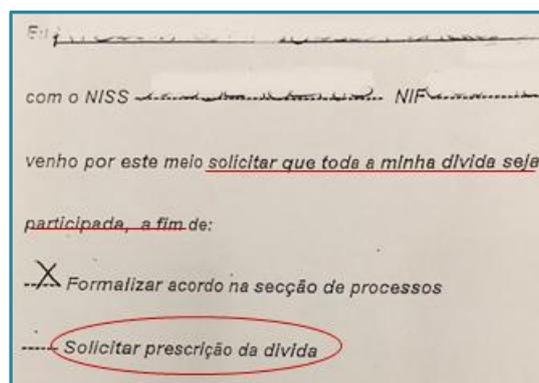
Nesta linha, o ISS faculta, aos contribuintes que pretendem invocar a prescrição, formulário de requerimento de participação da dívida para execução fiscal.<sup>HHH</sup>

Mais precisamente, o teor minutado e depois preenchido, é o seguinte:

<sup>325</sup> Estranha-se a alegada “*indistinção*” (igual critério ou contemplação de todas as diferenças?), porquanto o regime de prescrição varia consoante a natureza da dívida – contributiva (5 anos a contar do vencimento do tributo) ou de prestações sociais a repor (5 anos a contar de interpelação para pagamento) –, e consoante o tipo de devedor (nos revertidos, os 5 anos contam-se a partir da emissão da certidão de dívida, i.e., desde a instauração do PEF contra a empresa devedora originária, e desde que na esfera desta a dívida não esteja prescrita).

<sup>326</sup> Ainda são recebidas queixas, neste órgão do Estado, onde se conclui que o IGFSS voltou a exigir juros e custas isentos por regularização de QE no âmbito do PERES (programa especial de redução do endividamento ao Estado), com base na falta de pagamento de dívida corrente existente ao tempo do PERES, mas que, participada após a sua vigência, originava PEF extintos por prescrição, que já se verificara na vigência do PERES (logo, não exigível).

<sup>327</sup> Artigo 175.º do CPPT (**Prescrição ou duplicação de coleta**): “A prescrição ou duplicação da coleta serão conhecidas oficiosamente pelo juiz se o órgão da execução fiscal que anteriormente tenha intervindo o não tiver feito”.



Sendo exclusivamente filtrada em sede executiva, a verdade é que, apesar de o SEF ter sido parametrizado para identificar dívida prescrita, “o sistema não abrange todas as situações, que carecem de análise posterior, casuística” – realidade bem documentada nas queixas apresentadas a este órgão do Estado.

### Dados recolhidos

No questionário, recolheram-se os valores totais, em 2017 e em 2018, de dívida participada para execução, de dívida exequenda anulada e de dívida exequenda declarada prescrita – automaticamente (com a instauração) e por análise casuística (após citação).

Estes dados correspondem a um “*instantâneo*” dos movimentos em apreço (em cada ano), em alternativa à aferição de anulações/prescrições por universos de dívida participada – realidade mutável e abrangendo vários anos (sobretudo em matéria de prescrições dependentes de análise, como se verá).

2017 DÍVIDA (Exequenda/€)	Participada	Anulada	Declarada prescrita			Balanço	%
			Automaticamente (instauração PEF)	Por análise (pós citação)			
				Quotiz/Contrib	Contrib. TI		
Aveiro	47.761.482,09	3.806.885,76	1.386.187,88	3.033,67	3.462,79	42.561.911,99	89,113
Beja	27.664.721,41	4.804.742,42	850.382,92	0	124,09	22.009.471,98	79,558
Braga	59.108.603,39	3.823.373,38	1.390.223,26	4.219,09	1.735,11	53.889.052,55	91,170
Bragança	14.687.152,16	870.830,83	856.945,28	372,27	372,26	12.958.631,52	88,231
Castelo Branco	16.803.155,22	2.062.100,93	1.185.983,47	0	319,44	13.554.751,38	80,668
Coimbra	28.343.009,16	4.299.973,36	1.068.153,85	0	611,21	22.974.270,74	81,058
Évora	10.637.621,08	598.253,02	204.969,72	0	2.605,82	9.831.792,52	92,425
Faro	37.515.752,76	5.176.927,09	2.319.866,11	858,33	2.047,43	30.016.053,80	80,009
Guarda	9.488.226,11	979.979,42	569.665,50	0	0	7.938.581,19	83,668
Leiria	65.718.720,21	4.019.372,08	1.156.563,30	114.919,69	3.137,69	60.424.727,45	91,944
Lisboa I	58.694.684,24	19.272.672,37	3.147.316,78	0	0	36.274.695,09	61,802
Lisboa II	223.904.473,07	174.306.012,07	2.467.136,70	227,45	0	47.131.096,85	21,050
Lisboa III	73.423.041,62	9.919.612,20	1.582.911,94	0	0	61.920.517,48	84,334
100 (Lx)	29.320.690,68	1.150.560,21	3.314.485,64	0	2.511,37	24.853.133,46	84,763
Portalegre	24.526.170,36	3.496.909,62	2.697.040,70	0	101,83	18.332.118,21	74,745
Porto I	60.572.019,73	7.569.971,73	1.975.283,87	0	3.415,85	51.023.348,28	84,236
Porto II	62.210.213,79	3.856.862,00	1.194.687,64	959,19	137,44	57.157.567,52	91,878
Santarém	34.061.087,64	3.462.491,28	1.630.793,07	0	2.264,09	28.965.539,20	85,040
Setúbal	46.441.701,31	2.899.213,95	4.710.945,82	0	0	38.831.541,54	83,614
Viana do Castelo	20.544.655,85	1.938.580,40	2.828.288,24	0	7.701,95	15.770.085,26	76,760
Vila Real	17.773.226,42	1.468.987,60	947.062,84	311,85	0	15.356.864,13	86,404
Viseu	37.128.070,88	4.473.338,42	1.393.392,46	0	0	31.261.340,00	84,199
<b>TOTAIS</b>	<b>1.006.328.479,18</b>	<b>264.257.650,14</b>	<b>38.878.286,99</b>	<b>124.901,54</b>	<b>30.548,37</b>	<b>703.037.092,14</b>	<b>70 %</b>
	(100%)	26,260 %	3,863 %	0,012 %	0,003 %		

**30 %**

38.878.286,99	155.449,91 (após citação)
<b>39.033.736,90</b>	

2018 DÍVIDA (Exequenda/€)	Participada	Anulada	Declarada prescrita			Balço	%
			Automaticamente (instauração PEF)	Por análise (pós citação)			
				Quotiz/Contrib	Contrib. TI		
Aveiro	49.417.494,22	4.667.449,94	627.649,43	17.570,46	186,13	44.104.638,26	89,249
Beja	60.773.520,56	36.691.377,52	370.360,02	0	124,09	23.711.658,93	39,016
Braga	64.175.087,20	5.019.591,77	582.857,93	0	843,97	58.571.793,53	91,269
Bragança	15.709.364,61	1.631.229,85	608.746,75	0	0	13.469.388,01	85,741
Castelo Branco	13.233.236,84	1.115.462,97	551.451,13	0	0	11.566.322,74	87,404
Coimbra	28.810.686,78	3.646.470,18	644.848,67	0	549,7	24.518.818,23	85,103
Évora	12.772.972,68	1.681.697,31	285.944,98	0	0	10.805.330,39	84,595
Faro	40.721.753,70	6.647.290,42	1.596.840,42	0	0	32.477.622,86	79,755
Guarda	10.379.479,57	1.752.942,91	391.676,30	0	0	8.234.860,36	79,338
Leiria	61.529.115,52	4.174.773,47	961.431,45	0	248,16	56.392.662,44	91,652
Lisboa I	57.013.397,15	19.520.718,20	700.721,57	0	0	36.791.957,38	64,532
Lisboa II	78.007.864,25	24.083.876,43	2.422.980,34	0	0	51.501.007,48	66,020
Lisboa III	69.804.611,85	15.623.578,48	5.738.342,87	0	0	48.442.690,50	69,398
100 (Lx)	33.494.608,62	6.442.687,19	3.014.362,09	0	744,53	24.036.814,81	71,763
Portalegre	30.041.371,80	9.480.833,31	437.493,95	0	0	20.123.044,54	66,984
Porto I	68.092.801,04	12.426.536,28	1.419.566,71	0	0	54.246.698,05	79,666
Porto II	65.291.637,78	4.216.188,81	1.320.655,35	0	0	59.754.793,62	91,520
Santarém	34.344.773,13	3.234.691,36	1.420.328,29	0	0	29.689.753,48	86,446
Setúbal	50.704.455,94	7.952.509,29	3.233.773,45	169,17	124,09	39.517.879,94	77,938
Viana do Castelo	20.285.360,66	2.475.143,35	705.472,73	0	0	17.104.744,58	84,321
Vila Real	20.638.016,98	3.600.505,44	800.964,76	0	186,13	16.236.360,65	78,672
Viseu	40.254.202,67	4.421.408,76	1.026.778,47	0	0	34.806.015,44	86,466
<b>TOTAIS</b>	<b>925.495.813,55</b>	<b>180.506.963,24</b>	<b>28.863.247,66</b>	<b>17.739,63</b>	<b>3.006,80</b>	<b>716.104.856,22</b>	<b>77 %</b>
	(100%)	19,504 %	3,119 %	0,002 %	0,0003 %	<b>77 %</b>	
			<b>23 %</b>				

28.863.247,66	20.746,43 (após citação)
<b>28.833.994,09</b>	

Em 2017, o volume de dívida anulada ou declarada prescrita, em sede de execução, correspondeu a 30 % da que, no mesmo ano, foi participada para execução (pelo ISS) – cerca de **300 milhões de euros indevidos ou inexigíveis**. Em 2018, as anulações e as prescrições representaram 23% dos montantes que, nesse ano, entraram em execução – cerca de **210 milhões de euros indevidos ou inexigíveis**.

Estes números não revelam a dimensão real do problema, salvo quanto às prescrições automáticas (operadas com a instauração dos PEF, em 2017 e em 2018), que necessariamente integram o universo de dívida participada no mesmo ano – quer as anulações (pelos CD, em resposta a PAD remetidos pelas SPE), quer as prescrições resultantes de análise casuística (das SPE), respeitam a dívidas participadas em qualquer ano, que, em 2017 ou 2018, foram concretizadas.

Ou seja, apenas revelam a capacidade anual dos Serviços para as promover, que não o volume real das que ainda dependam de concretização – os dados recolhidos revelam que, tanto anulações como prescrições *casuísticas*, embora dependendo de entidades distintas (CD / SPE), importam morosidade excessiva.

Assim, um balanço definitivo sobre que dívida, participada num certo ano, seria efetivamente exigível (depois de expurgada a inexistente e a prescrita), implicaria, no mínimo e sem certezas, um universo de consulta constituído por vários anos.

Mesmo no que se mostra viável de analisar, e que ficará aquém da realidade, é impressionante o volume de anulações e de prescrições registado, quando comparado com o volume de dívida participada (nos anos de amostra) – i.e., constitui indício preocupante da grandeza que assumirá a participação de dívida inexistente ou prescrita.

No questionário, também foi solicitado o preenchimento do número de PEF findos por ano (2017 e 2018), discriminados por **motivos de extinção/arquivamento**<sup>328</sup> – consoante o facto conducente<sup>329</sup> à extinção do PEF – pagamento voluntário (por conta ou prestacional), penhora, anulação ou prescrição de dívida.

2017 PEFs extintos	MOTIVO (último facto, conducente à extinção do PEF)					
	Pag. Vol.	Penhora	Anulação	Prescrição	Outros	
Aveiro	15.186	1.867	2.235	1.742	537	21.567
Beja	8.591	165	1.794	735	355	11.640
Braga	20.780	1.580	3.571	1.719	548	28.198
Bragança	4.480	537	773	579	137	6.506
Castelo Branco	5.417	1.070	767	622	175	8.051
Coimbra	10.386	912	1.953	1.163	569	14.983
Évora	4.609	514	758	488	175	6.544
Faro	17.426	1.217	2.202	3.795	781	25.421
Guarda	5.045	552	681	551	108	6.937
Leiria	17.158	2.372	2.344	1.070	568	23.512
Lisboa I	21.409	1.905	3.249	999	1.455	29.017
Lisboa II	21.231	2.854	3.692	937	1.093	29.807
Lisboa III	578	39	141	126	5	889
100 (Lx)	15.321	2.329	1.311	2.088	92	21.141
Portalegre	7.679	665	1.191	431	338	10.304
Porto I	20.436	1.899	3.712	1.300	737	28.084
Porto II	17.620	1.404	3.363	1.462	423	24.272
Santarém	15.199	726	1.752	1.060	378	19.115
Setúbal	15.330	1.447	1.881	1.927	608	21.193
Viana do Castelo	7.292	458	1.251	634	208	9.843
Vila Real	8.458	827	1.332	741	313	11.671
Viseu	13.480	2.052	2.742	2.256	686	21.216
	273.111	27.391	42.695	26.425	10.289	379.911
	72 %	7 %	11 %	7 %	3 %	

2018 PEFs extintos	MOTIVO (último facto, conducente à extinção do PEF)					
	Pag. Vol.	Penhora	Anulação	Prescrição	Outros	
Aveiro	16.181	1.855	1.779	239	403	20.457
Beja	9.758	551	1.186	188	376	12.059
Braga	21.897	2.472	2.426	272	513	27.580
Bragança	4.562	568	674	170	126	6.100
Castelo Branco	6.274	822	657	187	193	8.133
Coimbra	11.738	1.224	1.872	159	644	15.637
Évora	5.605	627	486	79	162	6.959
Faro	21.465	1.946	2.343	611	620	26.985
Guarda	5.964	736	760	170	41	7.671
Leiria	20.375	1.170	1.641	301	617	24.104
Lisboa I	21.321	2.031	2.545	156	2.029	28.082
Lisboa II	21.806	1.574	2.655	169	1.701	27.905
Lisboa III	675	6	156	8	2	847
100 (Lx)	18.002	2.962	2.965	1.010	34	24.973
Portalegre	8.667	1.007	1.049	183	338	11.244
Porto I	21.355	2.197	1.900	419	475	26.346
Porto II	19.188	2.222	1.475	456	257	23.598
Santarém	18.594	239	1.426	536	252	21.047
Setúbal	20.503	930	1.740	902	400	24.475
Viana do Castelo	8.562	449	965	246	239	10.461
Vila Real	8.658	1.158	1.197	409	337	11.759
Viseu	15.258	2.355	2.182	528	673	20.996
	306.408	29.101	34.079	7.398	10.432	387.418
	79 %	8 %	9 %	2 %	3 %	

<sup>328</sup> Sendo motivo de arquivamento a declaração em falhas, este dado não foi facultado, porque "não existe no sistema extinção/arquivamento por este motivo" – repare-se, o mesmo sistema que não distingue, nas penhoras automáticas, entre PEF em fase de penhora e PEF com declaração em falhas.

<sup>329</sup> "Quando a extinção/pagamento decorreu de vários factos (por ex., parte da dívida exequenda foi paga voluntariamente e outra parte foi paga por penhora de vencimento/pensão), contabilizar de acordo com a modalidade que permitiu pôr termo à execução (se o último pagamento foi voluntário, considerar que esse foi o motivo da extinção)".

Os números baseiam-se apenas no ato extintivo (que poderá ter sido precedido de outros, distintos), mas não deixa de impressionar que as anulações constituam logo a 2.ª maior causa de extinção destes PEF (depois dos pagamentos voluntários, dominantes).

Em ambos os anos, os PEF extintos por anulação de dívida superam o número dos concluídos por penhora (estas, sim, diligências próprias de uma execução fiscal).

Em 2017, o número de PEF extintos por prescrição equivale ao dos findos através de penhora.

### **PAD** (*Pedidos de Análise de Dívida*)

Estas vicissitudes geram a formulação de pedidos, pelos executados, invocando a inexistência ou a prescrição da dívida.

A estes pedidos é dada a tipologia de PAD (*Pedido de Análise de Dívida*), que não têm efeitos suspensivos – a execução prossegue os seus trâmites, designadamente em matéria de penhoras.

São apresentados às SPE e por elas registados (porque a dívida está em execução), mas depois têm que os remeter aos CD (porque lhes cabe a análise/decisão sobre a in/existência da dívida), cujo prazo de resposta, protocolado, é de 60 dias.

Os PAD relativos a prescrição são analisados pelas SPE – centrando-se em atos interruptivos verificados no âmbito do próprio PEF.

Estes PAD são registados por impulso do executado, ao contrário dos PAD registados por iniciativa das SPE, para instrução de oposições<sup>330</sup> à execução.

No âmbito do processo P/001/2016 (aberto por iniciativa deste órgão do Estado), o IGFSS reportou, em 27-10-2017, que *“tem vindo a verificar-se uma diminuição do nº de pedidos de análise de dívida [PAD] apresentados pelos contribuintes no âmbito dos processos de execução fiscal”*, totalizando 28.457 em 2015, 23.430 em 2016 e, em 2017, 16.417.

Independentemente deste reporte, que o IGFSS atribuiu à implementação de novas funcionalidades, a verdade é que são recorrentes as queixas por omissão/morosidade na resposta aos PAD, pelo que na inspeção foram incluídos quesitos sobre este assunto.

### **Antecedentes de PAD (desconhecidos)**

De acordo com a informação recolhida, se os executados não formularem PAD, em sede executiva, as SPE desconhecem, de todo, quaisquer antecedentes, designadamente:

- Pedidos idênticos (sobre inexistência/prescrição da dívida) apresentados aos CD (antes da execução);
- Reclamações de notas de reposição (de prestações sociais), também pré-executivas;
- Pendência de impugnações judiciais (visando a ilegalidade do ato de liquidação da dívida) – que deveria ter efeito suspensivo, se prestada garantia<sup>331</sup>.

<sup>330</sup> Recorde-se a manifesta inadequação desta tipologia (PAD), quanto às oposições, que em 20 dias devem ser remetidas a tribunal – prazo inconciliável com o protocolado para a resposta dos CD (60 dias).

<sup>331</sup> Artigo 103.º/4 do CPPT.

Se e quando conhecida a pendência de uma impugnação judicial (através de PAD apresentado em execução), as SPE suspendem o PEF.

Conhecida, pela entidade credora (ISS/CD), a pendência de impugnação judicial, a dívida não deixa de ser participada para execução – uma SPE recebe *email* do CD com advertência: “*Procedemos hoje à participação de dívida do NIF..., alertando para o facto de que está pendente impugnação judicial*”.

A este propósito, a mesma SPE esclareceu que:

Existe **orientação do ISS** no sentido de que “a apresentação de garantia para dívida impugnada deve ser feita em execução fiscal”.

“*Em miúdos, parece que os CD não sabem/querem calcular garantias, chutando para as SPE o seu cálculo (valor que é informado nas citações), i.e., participando dívida que não seria participada noutras circunstâncias*”.

#### Informação (sem efeito suspensivo)

Equiparável a uma reclamação graciosa, o PAD não suspende a execução, salvo se prestada garantia<sup>332</sup> – não há evidência alguma de que tal seja informado/promovido, neste tipo de pedidos.

Neste contexto, as SPE visitadas foram questionadas sobre se o executado é informado da necessidade de prestação de garantia para suspender a execução – questão colocada, separadamente, ao responsável pela Coordenação e aos funcionários então afetos ao atendimento presencial.

Todos os interpelados afirmaram que tal informação é prestada ao contribuinte – com a *nuance* de, em Lisboa, o PAD poder ser diretamente depositado na caixa de entrega de documentos, situação em que o executado não chega a contactar com o pessoal afeto ao atendimento presencial.

Na lista de documentos que era entregue a cada SPE (para que os reunisse e disponibilizasse até ao termo da visita inspetiva), constavam arrolados os seguintes itens:

Formulário/Modelo de requerimento de PAD ( <i>Pedido de Análise de Dívida</i> )
Folheto e/ou aviso (afixado) <i>com a informação de que, na pendência de PAD, a execução só se suspende se for prestada garantia (169.º/2 CPPT)</i>
Minuta de resposta a contribuintes <i>com a informação de que, na pendência de PAD, a execução só se suspende se for prestada garantia (id)</i>
Outros suportes <i>com a informação de que, na pendência de PAD, a execução só se suspende se for prestada garantia (id)</i>

Foi facultado o modelo<sup>333</sup> de PAD, que não inclui qualquer alusão/declaração de conhecimento dos efeitos não suspensivos deste ato e/ou da necessidade de prestação de garantia, para que o PEF se suspenda.

Também foi disponibilizado modelo<sup>334</sup> de reclamação quanto a dívida por prestações sociais (notas de reposição), igualmente sem a informação em causa – mas este esclarece que a reclamação “*irá ser remetida para análise ao CD*” e que o resultado será notificado.

<sup>332</sup> Artigo 169.º/2 do CPPT (*Suspensão da execução. Garantias*): “*A execução fica igualmente suspensa, desde que, após o termo do prazo de pagamento voluntário, seja prestada garantia antes da apresentação do meio gracioso (...), acompanhada de requerimento em que conste (...) a indicação da intenção de apresentar meio gracioso (...) para discussão da legalidade ou da exigibilidade da dívida exequenda*”.

<sup>333</sup> “*Requerimento - Pedido de Análise de Dívida*” (“IMP.PN.01.41, revisão 11, 16-03-2017”).

<sup>334</sup> “*Requerimento Reclamação - Prestações Sociais*” (“IMP.PN.01.75, revisão 8, 16-03-2017”).

Relativamente a minutas de resposta a contribuintes, foram 4 (de entre 11) as SPE que disponibilizaram este elemento (cópia de *emails* com informação pertinente):

- A SPE de Coimbra – «*em outubro de 2018 foi alterado o email da SPE relativo à receção de PAD, mediante aditamento da menção de que “o presente PAD não suspende a execução”*»;

Com o v/ mail infra foi registado Pedido de Análise de Dívida que será enviado para análise e informação ao Núcleo de Contribuições do Centro Distrital de Segurança Social de Coimbra.  
Queiram solicitar resultado para SPET.Coimbra@Seg-Social.pt dentro de 60 dias.  
Esclarecemos que o pedido de análise registado não tem efeitos suspensivos do processo de execução.  
Atentamente,

- A SPE de Vila Real – *emails* que acusam o registo do PAD e procedem à advertência em causa (um deles informando da necessidade de prestação de garantia);

Bom dia:  
informa-se que foi registado o pedido de análise de dívida nº .....e que o mesmo será remetido ao Centro Distrital de Segurança Social da área do seu domicílio fiscal/sede social por ser aquela a entidade legalmente competente para o efeito.  
Mais se informa que o pedido de análise de dívida não suspende o (s) processo(s) de execução fiscal.

O seu pedido de análise de dívida encontra-se registado sob o nº  
Será remetido ao Centro Distrital da Segurança Social da área da sua residência/sede, que procederá à respectiva análise.  
**Adverte-se que o presente pedido de análise não tem a virtude de suspender o processo de execução fiscal, a menos que constitua garantia idónea e suficiente, no prazo de 30 dias.**

- A SPE de Santarém – *email* que acusa a receção de PAD, informando que será remetido para o CD e advertindo que o mesmo “*não tem efeitos suspensivos na execução*”;
- A SPE de Viseu – que também inclui o prazo de resposta do CD (60 dias).

O seu pedido de análise de dívida será registado.  
Será remetido ao Centro Distrital da área da sua residência no caso das pessoas singulares ou sede no caso das pessoas colectivas, que procederá à respectiva análise.  
Deverá V. Exª contactar-nos dentro de 60 dias para aferir do resultado da mesma.  
**Adverte-se que o presente pedido de análise não tem a virtude de suspender o processo de execução fiscal.**

Destaca-se, pela positiva, a **SPE de Viseu**, que documentou ter **criado o seu próprio modelo** de “*Requerimento Genérico*” (“*não homologado pelos Serviços Centrais*”), com a informação em apreço.

O seu pedido de análise de dívida encontra-se registado, ...  
Será remetido ao Centro Distrital, que procederá à respectiva análise.  
Deverá V. Exª contactar-nos dentro de 60 dias para aferir do resultado da mesma.  
**Adverte-se que o presente pedido de análise não tem a virtude de suspender o processo de execução fiscal.**

Documentos anexos:  
Anexam-se os seguintes documentos: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
Sem outro assunto, aguarda deferimento,  
\_\_\_\_\_  
(O/a) Executado(a)

Não foi detetado qualquer meio/suporte acessível ao público (cartaz, folheto) onde se informe o executado de que a apresentação de PAD, reclamação ou de qualquer outro tipo de requerimento, não suspende a execução, senão mediante prestação de garantia.  
**Esta advertência devia constar nos modelos de PAD/reclamação.**

### Timings e qualidade de resposta (CD)

Segundo as SPE visitadas, o tempo médio de resposta dos CD varia consoante o tipo de dívida – contribuições (PAD, com prazo protocolado, de 60 dias) ou prestações sociais (sem prazo protocolado) –, rondando os 30 a 60 dias, salvo em matéria de **reposições**, onde se aguarda por vários “**meses ou anos**”.

TEMPO MÉDIO DE RESPOSTA do CD (ISS)		
	Dívida contributiva (PAD – protocolo de resposta até 60 dias)	Reposições - prestações sociais (Sem prazo protocolado)
Coimbra	60 dias	Muito superior (a 60 dias)
Faro	30 dias (1 semana, com penhora – sinalizado como “prioritário”)	3 meses a 2 anos (1 semana, com penhora – sinalizado como “prioritário”)
Leiria	30 dias	Vários meses
Lisboa I	“nunca se sabe, é um poço sem fundo, são meses ou anos”	
Lisboa II	“semanas, meses, anos”	
Portalegre	45 dias	
Porto I	60 dias	Até 6 meses
Santarém	30 dias	
Setúbal	60 dias	1 ano
Vila Real	6 meses	
Viseu	30 dias	
<b>MÍN-MÁX</b>	1 semana – meses, anos (36 % das SPE: 30 dias)	3 meses – 2 anos

No questionário nacional (22 SPE), solicitou-se o preenchimento do número total de PAD (de iniciativa dos executados) registados em 2017 e em 2018, a par do total dos respondidos até 30-04, de 2018 e 2019, respetivamente: nos 2 universos, quase 20 % apresentam pendências entre 4 meses e 1 ano e 4 meses.

PAD	Registados em 2017	Respondidos (pelo CD) até 30-04-2018	%
Aveiro	1.660	1.439	86,69
Beja	483	458	94,82
Braga	1.350	1.230	91,11
Bragança	332	266	80,12
Castelo Branco	370	304	82,16
Coimbra	873	707	80,99
Évora	204	186	91,18
Faro	1.102	916	83,12
Guarda	402	347	86,32
Leiria	1.449	1.332	91,93
Lisboa I	1.491	1.219	81,76
Lisboa II	1.291	1.129	87,45
Lisboa III	25	16	64,00
100 (Lx)	1.922	1.254	65,24
Portalegre	331	225	67,98
Porto I	1.814	1.366	75,30
Porto II	1.651	1.190	72,08
Santarém	810	610	75,31
Setúbal	1.130	910	80,53
Viana do Castelo	663	563	84,92
Vila Real	572	455	79,55
Viseu	1.007	882	87,59
<b>TOTAIS</b>	<b>20.932</b>	<b>17.004</b>	<b>81,23 %</b>
<b>PENDENTES (até 1 ano e 4 meses)</b>		<b>3.928</b>	<b>18,77 %</b>

PAD	Registados em 2018	Respondidos (pelo CD) até 30-04-2019	%
Aveiro	1.729	1.587	91,79
Beja	659	615	93,32
Braga	1.430	1.329	92,94
Bragança	292	250	85,62
Castelo Branco	347	284	81,84
Coimbra	932	828	88,84
Évora	259	236	91,12
Faro	1.124	976	86,83
Guarda	397	355	89,42
Leiria	1.429	1.281	89,64
Lisboa I	1.655	1.335	80,66
Lisboa II	1.292	1.198	92,72
Lisboa III	23	15	65,22
100 (Lx)	1.759	1.179	67,03
Portalegre	425	271	63,76
Porto I	1.773	1.487	83,87
Porto II	1.416	1.117	78,88
Santarém	820	660	80,49
Setúbal	1.592	1.067	67,02
Viana do Castelo	639	564	88,26
Vila Real	611	510	83,47
Viseu	1.094	907	82,91
<b>TOTAIS</b>	<b>21.697</b>	<b>18.051</b>	<b>83,20 %</b>
<b>PENDENTES (até 1 ano e 4 meses)</b>		<b>3.646</b>	<b>16,80 %</b>

Relativamente à qualidade das respostas, a maioria das SPE reputou de insuficiente ou deficiente a informação que é prestada pelos CD (ISS).

Nas palavras de 1 SPE, *“é frequente os funcionários do ISS não apreciarem devidamente os PAD – concluem a análise, mas sem apreciação da questão de fundo”,* obrigando a *“vários pedidos, sucessivos, para que o assunto seja efetivamente analisado”*. *“Em suma, muitos PAD são finalizados sem uma apreciação mínima por parte do ISS”*.

A título de exemplo, a mesma SPE já recebeu respostas a PAD com o seguinte teor: ***“não aceite, porque ultrapassado o prazo SIADAP”***; ***“concluído por falta de resposta da equipa”***.

De acordo com a mesma SPE, no atendimento, tentam filtrar este tipo de informação, mas não evitam que esta má atuação do ISS dê origem a inúmeros atos inúteis.

No entretanto, porque o PAD não tem efeitos suspensivos e o PEF prossegue os seus trâmites, são apresentados novos PAD, reiniciando-se o mesmo tipo de problema que, assim, se vai multiplicando.

### Prescrição

Em matéria de prescrição, os PAD são analisados pelas SPE, sendo frequentes as queixas relacionadas com a morosidade, excessiva, da apreciação em causa – sempre a pedido dos executados, apesar de ser de conhecimento oficioso –, ou com a não restituição de valores penhorados, imputados a dívida prescrita.

No que respeita à qualidade técnica destas análises, é recorrente a constatação (em documentação junta às queixas e recolhida na sua instrução) de que são utilizados:

- Parágrafos minutados comuns (sobre legislação e jurisprudência), mas utilizados através de operações de corte/cola destituídas de sentido/enquadramento concreto, e sobrepondo soluções inconciliáveis;
- Universo de factos/atos pretensamente interruptivos (da prescrição), totalmente desfasados da lei, que se repetem em SPE distintas.

Por este motivo, nesta inspeção, para além da questão das restituições, cumpria averiguar, sobre a análise casuística das prescrições (das que não integram os parâmetros dos automatismos): se só é feita a pedido dos interessados, se é distribuída a juristas, se é genericamente morosa, e se existem orientações internas nesta matéria.

As SPE analisam a prescrição **só a pedido** (não oficiosamente) – salvo quando rastreiam universos para declarações em falhas de devedores originários (analisam a prescrição na esfera dos responsáveis subsidiários).

Uma coisa será omitir análises oficiosas, outra coisa será recusar análises oficiosas.

Na intermediação instrutória de queixas, os Serviços Centrais recusavam aferir oficiosamente a prescrição de contribuições de TI, invocando que, nestes casos, o pedido seria condição *necessária* da análise em causa, pelos efeitos na carreira contributiva do devedor (leia-se, na respetiva pensão) – quando, por lei, a oficiosidade do conhecimento da prescrição não estabelece distinções.

Questionadas, as SPE (à exceção da de Coimbra) afirmaram que não se pautam por tal critério, porquanto *“os efeitos na carreira contributiva, advertidos, não condicionam a análise à formalização de pedido pelo TI”*, pois *“toda a prescrição é de verificação oficiosa”*, ademais informando-se os interessados de que *“podem sempre solicitar a instauração de PEF para pagamento desses períodos”*.

Assim, a prática em causa limitar-se-á aos Serviços Centrais (quando interfiram neste assunto) e à SPE de Coimbra (“só com assinatura do próprio”).

Totalizando quase metade das SPE, para além da de Faro não distribuir a jurista a análise de prescrição de devedor originário (só a de revertido, mais complexa), **não cometem a jurista esta análise as SPE:**

- De Coimbra;
- De Lisboa I, “*porque não há juristas*”  
Recorde-se, esta SPE não analisa prescrições desde que perdeu o *outsourcing* jurídico, em março de 2019 – declara em falhas em vez de analisar prescrição (prática que resulta dos próprios critérios centrais de declarações em falhas, conforme já relatado, que elegem dívida prescrita para o efeito);
- De Portalegre – só a final, quando a proposta é submetida a despacho da Coordenadora (jurista);
- De Setúbal (nunca teve jurista, senão desde janeiro de 2019, então a iniciar a sua formação).

Questionadas sobre que matéria implica **a análise mais morosa**, na parte que caiba à SPE, a resposta das SPE visitadas foi unânime e sempre imediata: a prescrição, pela sua complexidade.

A maioria das SPE afirmou que a análise demorará cerca de 30 dias, podendo alargar-se (para 60 dias ou mais) se solicitados elementos ao CD ou a outra SPE.

1 SPE afirmou que são feitas “**sem grande prioridade, porque não dá dinheiro**”.

Outra SPE esclareceu que “**a análise não é prioritária, a não ser que haja penhoras**” – “**sem penhoras, pode levar 2 a 3 anos**”

Acerca de **orientações** técnico-jurídicas, 1 SPE referiu que, “*na sequência de uma recomendação do Tribunal de Contas, exigindo uma melhoria nos procedimentos atinentes a esta matéria, foi criado um Grupo de Trabalho, que não vingou, por falta de colaboração do ISS e do II, IP*”.

Na listagem de documentação solicitada nas visitas, incluíam-se diversos itens relativos a eventuais suportes de orientações nesta matéria (manual, guia, minutas, instruções, ofícios circulados, outros).

As SPE disponibilizaram várias orientações centrais, relacionadas com o enquadramento jurídico da prescrição e com os procedimentos internos a adotar nesta matéria (pelos riscos envolvidos).

Contudo, várias foram as SPE que incluíram instruções centralmente revogadas (em 2017), acrescentando que cada SPE apresentou o seu próprio/distinto arranjo de orientações (de entre o acervo central disponível).

Os atos interruptivos (do prazo prescrição) elencados, naquelas orientações, parecem corretos.

Assim, será assacável aos concretos instrutores e decisores (distritalmente) a invocação de atos de todo desprovidos de efeito interruptivo – porque não dados a conhecer ao devedor (por exemplo, a mera emissão de ordens de penhora ou de certidões de dívida), ou porque não emitidos pelo órgão da execução (por exemplo, comunicações dos bancos aos seus clientes, sobre penhoras).

Entre os elementos facultados, também se constatou que 1 SPE (Lisboa I) emite instruções inaplicáveis – *email* remetido aos colaboradores em 29-03-2019, com o assunto “*Prescrição - Acontecimentos a ter em conta - A verde o que compete ao IGFSS, IP*”. Analisado o respetivo teor, são 3 os “acontecimentos” que suscitam dúvidas:

- “*Instauração de ação executiva*” – manifestamente obsoleto (ainda do tempo do CPT);
- “*Declaração de insolvência*” – cf. o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º [557/2018](#), que declara a “*inconstitucionalidade, com força obrigatória geral*”, do artigo 100.º do CIRE se interpretado no sentido da suspensão do prazo prescricional na esfera do responsável subsidiário;
- “*Paragem do processo de execução fiscal por um ano*” – esta determinação (49.º/2 da LGT)<sup>335</sup> foi revogada pela Lei n.º 53-A/2006, de 29/12.

Outra SPE (Coimbra), documentou *email* de 26-10-2018, remetido aos colaboradores, com a seguinte instrução: “*nunca nos devemos pronunciar no atendimento sobre a prescrição, nem sobre o prazo (para salvaguardar a aplicação da lei no tempo), nem sobre atos interruptivos, etc*”.

ORIENTAÇÕES CENTRAIS (prescrição) documentadas pelas SPE	Coimbra	Faro	Leiria	Lisboa I	Lisboa II	Portalegre	Porto I	Santarém	Setúbal	Vila Real	Viseu
	<b>Informação 5/2012</b> , de 14-03, e Despacho de 19-04, sobre <i>Prescrição-Atos Interruptivos e Suspensivos</i>				-						
<b>Circular Normativa 5/CD/2012</b> , de 15-06, sobre <i>Prescrição-Atos Interruptivos e Suspensivos</i>				-							
Orientação Interna (OI) <b>01/DGD/2012</b> , de 21-06-2012, com o assunto <i>Prescrição (MOD.IGFSS.02.12, Revisão 0, 02-04-2012)</i> – <b>revogada</b> pela OI 02/CD/17				-							
<b>OI 04/DGD/2012</b> , de 28-09-2012 (MOD.IGFSS.02.12, Revisão 0, 02-04-2012) – atos interruptivos (administrativos, do ISS, praticados após instauração do PEF), ora a solicitar pelo IGFSS, ora a comunicar pelo ISS, até/após a entrada em vigor da Circular Normativa				-							
Orientação Técnica (OT) <b>01/CD/2013</b> , de 28-04 - <i>Suspensão do Processo Executivo (IGFSS.01.11, Revisão 3, 28-03-2013)</i>				-							
<b>OT 3/CD/2015</b> , de 20-11, <i>Prescrição-Registo na aplicação SEF</i> – <b>revogada</b> pela OI 02/CD/17				-							
“ <b>Orientação Conjunta</b> ” do IGFSS e do ISS, de <b>01-12-2015</b> , sobre <i>Prescrição Procedimentos</i> , à luz das recomendações dirigidas àqueles Institutos, em 2010, pelo Tribunal de Contas e pela Inspeção Geral do MESS, “normalizando procedimentos que visam reduzir o risco associado à declaração da prescrição” – incluindo: <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Prescrição de dívida na fase administrativa</i><sup>336</sup>;</li> <li>– <i>Prescrição de dívida, pelo sistema, aquando da instauração</i>;</li> <li>– <i>Atos interruptivos da contagem do prazo de prescrição identificados e reconhecidos pelo IGFSS e pelo ISS, para parametrização pelo II,IP.</i></li> </ul>				-							
<b>Email de 24-11-2017</b> , sobre <i>Registo de notas de processo sobre prescrição em SEF</i>				-							
<b>OI 02/CD/17</b> , de 04-12-2017, do DGD, <i>Prescrição - Registo na aplicação SEF (IMP.IGFSS.01.11, Revisão 3, 31-05-2017)</i> , que <b>revoga</b> a OI 1/DGD/2012, de 21-06, e a OT 03/CD/15, de 20-11				-							
<b>OT 2/CD/2018</b> , de 15-05, <i>Declaração de insolvência de pessoas coletivas - prossecução dos PEF relativamente ao responsável subsidiário</i> – «de harmonia com o artigo 100º, do CIRE, “a sentença de declaração da insolvência determina a <u>suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade oponíveis pelo devedor, durante o decurso do processo</u> ”»				-							
<b>InfoDívida n.º 19, de 15-11-2018</b> , <i>Suspensão do prazo prescricional dívidas revertidos</i> , com sumário (e link) do Ac. do Tribunal Constitucional n.º 557/2018 – inconstitucionalidade do 100.º do CIRE quando interpretado no sentido de que a declaração de insolvência suspende o prazo prescricional das dívidas imputáveis ao responsável subsidiário				-							

<sup>335</sup> “A paragem do processo por período superior a um ano por facto não imputável ao sujeito passivo faz cessar o efeito previsto no número anterior [interrupção da prescrição], somando-se, neste caso, o tempo que decorrer após esse período ao que tiver decorrido até à data da autuação”.

<sup>336</sup> Ponto I a) e b): “Em fase anterior à instauração do PEF, compete aos CD do ISS reconhecer e declarar, a pedido dos respetivos devedores, a prescrição total ou parcial da dívida à SS; Quando se trate de dívida de contribuições e o CD conclua que se encontra total ou parcialmente prescrita, após proferir despacho de declaração de prescrição, participa a dívida ao IGFSS (...). A participação da dívida prescrita deve-se ao facto de o sistema informático apenas permitir o registo da prescrição em SEF (...)”.

Por último, perguntou-se às SPE se restituíam valores penhorados, imputados a dívida prescrita (assim reconhecida pela SPE), caso o executado o requeresse.

RESTITUIÇÃO (requerida pelo executado) – valores <i>penhorados</i> , imputados a dívida <i>prescrita</i>		
	SIM	NÃO
Coimbra	✓	
Faro	✓	• “Não sei, pois temos 1 caso (de pedido de anulação de DUC coercivo), a que a <b>Sede não respondeu</b> ”
Leiria		“O que se faz é a <i>transferência</i> , desses créditos, para a conta corrente do contribuinte”
Lisboa I	✓	
Lisboa II		• “ <i>Dependeria da altura em que foi analisada a prescrição</i> ”, “ <i>tal análise só é feita em dívida ativa</i> ”; • “ <i>Não sabe se os Serviços Centrais anulariam o DUC coercivo, pois esta SPE nunca o solicitou nestas circunstâncias</i> ”
Portalegre	✓	
Porto I	✓	
Santarém	✓	
Setúbal		• Porque “ <i>a prescrição foi declarada a posteriori</i> ” (sic) – são as “ <i>instruções superiores</i> ”
Vila Real	✓	
Viseu	✓	

Todas as SPE mencionam o procedimento de *anulação do DUC coercivo* (atrás apenas associado a revertidos, sem conta corrente no ISS), enquanto a SPE de Leiria alude à *transferência do crédito* (originado pela prescrição) para o ISS – que, nestes casos (de conta corrente no seu seio), compensa o crédito do executado com obrigações contributivas *futuras* (salvo intervenção deste órgão do Estado).

Na premissa, errónea, de que o ato de reconhecimento será constitutivo ou pressuposto da prescrição (como se esta só se verificasse na data em que é emitido o ato), as SPE de Lisboa II e Setúbal:

- Se a extinção da dívida (/PEF), por penhora, verificar-se antes da conclusão da análise da prescrição, já não retirarão quaisquer efeitos do que se conclua (como dívida prescrita);
- Se a prescrição for invocada depois dessa extinção, já não a analisarão.

Ou seja, alegadamente a coberto de instruções centrais, estas SPE não procedem à restituição dos valores penhorados (imputados a dívida prescrita), apesar de a prescrição verificar-se no seu tempo, próprio e alheio à data em que seja reconhecida – tardiamente, por não ser detetada *oficiosamente* (como deveria), por só ser analisada *a pedido* e por tal análise ser excessivamente morosa.

### Anulação total de dívida (CD) e anulação de custas (SPE)

Na instrução de queixas, é recorrente a constatação de que, anulada totalmente uma dívida, por inexistente, e promovida a restituição dos pagamentos efetuados (coercivos ou voluntários), fica em falta o valor que foi imputado a custas do PEF.

Nestes casos, o PEF nunca deveria ter sido instaurado, pelo que as custas não são devidas pelo executado.

Sistematicamente, este órgão do Estado teve que promover a restituição (também) dessas custas, motivo pelo qual se indagaram, nesta inspeção, as causas que obstam ao seu normal (e devido) processamento.

De acordo com as SPE, em caso de anulação total da dívida, em conta corrente, pelo ISS<sup>337</sup>, tal anulação gera uma correspondente, no SEF, em tempo real.

Entre as maiores dificuldades ou problemas, 1 SPE enunciou o da «*insuficiência da informação associada às anulações em SEF, que muitas vezes são integradas sem comunicação prévia, só figurando a expressão “anulação” no histórico dos trâmites, sem imediato acesso ao objeto/motivo da anulação (“decisão da entidade credora”, apenas)*».

As SPE podem tomar conhecimento destas anulações através de consulta de listagens centrais (PEF extintos por anulação), ou “tropeçando” no PEF em causa (expressão utilizada por 1 SPE).

SPE há que normalmente são alertadas pelos CD com que interagem (numa base regular) – estranhamente, com base nas informações recolhidas em cada uma das SPE de Lisboa, o mesmo CD, comunicando as anulações à de Lisboa I, não as comunica à de Lisboa II.

Outras SPE só são interpeladas diretamente, a este propósito, se/quando:

- O contribuinte requer a restituição dos valores (penhorados/pagos) que foram imputados à dívida anulada;
- O CD ou o contribuinte solicitam a anulação das custas (operação que cabe às SPE, tratando-se de valor adstrito à sede executiva, alheio à entidade credora).

SPE - TOMADA DE CONHECIMENTO (ANULAÇÕES TOTAIS de dívida, pelo CD/ISS)	
Regular (via CD)	Fortuita (por pedido do Executado / CD)
Coimbra	CD / contribuinte
Faro <i>Email do CD</i>	
Leiria	CD / contribuinte
Lisboa I <i>Email do CD</i>	
Lisboa II	<i>O CD não remete emails com essa informação</i>
Portalegre <i>Email do CD</i>	
Porto I	CD / contribuinte
Santarém	CD / contribuinte
Setúbal	CD / contribuinte
Vila Real	CD / contribuinte
Viseu <i>Email do CD</i>	

Em SEF, a informação relativa à anulação da dívida integra a sua data, o montante anulado e o motivo – de entre os tipificados:

- “Pagamento” – que se reportará a tributo/reposição pagos antes da instauração do PEF;
- “Decisão da Entidade Credora” – que se referirá à inaplicabilidade do tributo/reposição;
- “Medida Especial” – regularização verificada sob condições excecionais (por exemplo, RERD, PERES).

Tomando conhecimento através de *email* do CD, nele constam estes elementos – estranhou-se a menção, por uma SPE, de que o CD aí também esclarece “*se o pagamento ocorreu antes da instauração do PEF*”. Isto parece admitir a hipótese de o ISS receber *pagamentos*<sup>338</sup> já depois de participada a dívida para execução.

<sup>337</sup> A propósito de dívidas inexistentes, segundo 1 SPE, na última reunião de articulação de procedimentos (IGFSS-ISS) falou-se na eventual implementação de um procedimento de notificação, do ISS ao contribuinte, antes da participação da dívida para execução (/instauração de PEF).

<sup>338</sup> *Pagamentos* por conta/voluntários, ou assim também são classificadas as deduções por *compensação*?

Aparentemente, o acesso a estes dados é mediato, uma vez que, segundo 1 SPE, o “*ideal seria figurar a natureza da dívida, o período e o motivo específico da decisão de anulação, sem que a SPE tivesse que recorrer a diferentes menus/ecrãs para aceder a essa informação (no atendimento, por exemplo, que se quer expedito)*”.

Conhecida a anulação total da dívida, a par dos dados associados, as SPE foram questionadas sobre se restituíam *oficiosamente* os valores pagos/penhorados, no âmbito da execução, e imputados a QE e juros (de dívida inexistente):

- A maioria das SPE fá-lo aquando do conhecimento desse facto – para efeitos de restituição, procedem à transferência do crédito para o ISS;
- As SPE de Coimbra, Lisboa II e Santarém só agem a pedido do interessado.

Quanto aos montantes (pagos/penhorados) que haviam sido imputados a custas do PEF, confirmou-se a existência do problema indiciado na análise e instrução de queixas.

Apesar de totalmente anulada a dívida, pelo ISS (QE e juros), e apesar de tal anulação refletir-se em SEF (no PEF), não se verifica uma anulação automática de custas, em sistema. Sem a sua anulação, não se gera o crédito correspondente, a restituir ao executado (via ISS, para onde as SPE transferem o respetivo crédito).

As SPE têm que proceder à anulação *manual* das custas, recorrendo a diferentes métodos, designadamente:

- 1 SPE «*usa uma “manigância”, por não poder anular custas num PEF extinto, pelo que insere um valor fictício de custas adicionais (por exemplo, €0,01), para ressuscitar o PEF e, então, anular o valor correto de custas (mais €0,01) e, finalmente, transferir para o ISS esse mesmo valor (desta, sem €0,01)*»;
- Noutra SPE, “*se o CD pedir formalmente a anulação das custas, a SPE encaminha superiormente para se autorizar a reativação do PEF*”, só depois procedendo às diligências de anulação manual.

*“Na prática, o ISS só consegue anular a dívida associada a QE e juros, pelo que o crédito gerado em SEF fica sempre aquém do total a restituir, faltando as custas. Só quando o contribuinte reclama, é que a SPE analisa e procede à anulação, manual, das custas (gerando crédito em SEF e transferindo-o para o ISS)”.*

Ou seja, se/quando percecionem que o ISS operou uma anulação total da dívida – dependendo do tipo de relação/colaboração que tem com o CD –, as SPE (pelo menos 3) nem sempre promovem, por sua iniciativa, a restituição dos valores penhorados/pagos e imputados à dívida (inexistente, mas executada).

Fazendo-o sempre a pedido do interessado, só se/quando este constate que o crédito informado não corresponde ao total do que teria a receber (do que lhe foi penhorado/pagou para sustar penhoras), só requerendo também a restituição do diferencial (correspondente às custas), é que as SPE adotam diligências – a anulação *manual* das custas (numa SPE, ainda precedida de pedido e autorização superior de reativação do PEF extinto), para que se gere o crédito equivalente.

Acresce o atrás relatado (na parte das restituições), a saber, os créditos destes interessados (à exceção dos revertidos), **executados por dívida inexistente**, são transferidos para o ISS, o qual: aos contribuintes não os restitui (retém-nos para compensação com contribuições *futuras*, salvo intervenção deste órgão do Estado); aos beneficiários de prestações sociais, restituindo tais créditos, fá-lo ao fim de “anos”.

## IV. CONCLUSÕES

### 1. INSTALAÇÕES E CONDIÇÕES DE TRABALHO (págs. 30-32 do Relatório)

Embora todas as SPE visitadas sejam acessíveis a público com mobilidade reduzida, o mesmo não acontece na ótica dos funcionários: nas SPE de Coimbra, Viseu e Lisboa I e II (que partilham o edifício com as SPE 100 e Lisboa III) dificilmente se pode equacionar a contratação de pessoas com mobilidade reduzida, devido aos degraus/escadarias que separam os espaços de trabalho do exterior.

Nas SPE de Leiria e Viseu inexistem instalações sanitárias adaptadas a pessoas com mobilidade reduzida, prejudicando funcionários e utentes. As restantes SPE, embora não disponham de instalações sanitárias adaptadas reservadas aos funcionários, dispõem desses equipamentos na zona de atendimento ao público.

As condições de trabalho dos funcionários demandam melhorias que em alguns casos deveriam assumir natureza prioritária: foi o caso da SPE de Santarém e ainda é o caso da SPE de Leiria, a primeira por um problema ao nível da (má) qualidade do ar circulante e a segunda com o sistema de ar condicionado avariado desde meados de 2015, situação especialmente crítica no verão.

As SPE de Faro, Setúbal e Vila Real não estão dotadas de espaço adequado/suficiente para acomodar adequadamente o número de funcionários que ali exercem funções.

Relativamente à privacidade no atendimento dos utentes, impõem-se melhorias nas SPE de Setúbal, Viseu, Lisboa I e Lisboa II (que partilham o atendimento, também com as SPE 100 e Lisboa III).

### 2. RECURSOS HUMANOS (págs. 33-38 do Relatório)

Os dados recolhidos e as informações prestadas pelas SPE (todas, não apenas as visitadas) apontam no sentido da escassez de recursos humanos em geral e de juristas em especial.

A análise dos dados recolhidos não revelou ligação direta entre o número de funcionários (incluindo juristas) e a produtividade/eficiência de cada SPE pelo que, embora se acompanhe a ideia de que são necessários reforços nesta área – com especial enfoque nos que tenham formação jurídica –, seria também importante repensar a forma de organização e trabalho de cada SPE, eventualmente replicando o modelo utilizado nas mais eficientes e revendo também estratégias como a da importação/exportação de PEF entre SPE, cujos inconvenientes parecem suplantar eventuais vantagens.

Um bom domínio das normas que regem as execuções fiscais, bem como das especificidades existentes em matéria de SS, é essencial ao aumento de produtividade dos serviços, pelo que a par do reforço quantitativo de meios humanos é essencial apostar na formação profissional especializada dos funcionários das SPE.

### 3. SISTEMA INFORMÁTICO (págs. 39-48 do Relatório)

A quantidade e a exigência técnica do trabalho a cargo das SPE demanda que estas se encontrem dotadas de meios informáticos que sejam verdadeiras ferramentas auxiliares do seu trabalho, sendo urgente repensar a atual multiplicidade de aplicações, a funcionar em diferentes plataformas, bem como permitir/agilizar a acessibilidade dos funcionários a toda a informação essencial à gestão dos PEF.

A interconexão com as bases de dados da AT e do IRN afigura-se importante mas, acima de tudo, apresenta-se como absolutamente essencial que a informação gerida pelo ISS, relevante para a tramitação dos PEF, seja direta e integralmente acessível pelas SPE.

Por fim, é inevitável lançar a questão de saber se é financeiramente viável que o Estado continue a investir separada e simultaneamente em sistemas informáticos que visam um mesmo fim: AT e SS (via IGFSS) têm competências idênticas para a cobrança coerciva de dívidas, fazem-no através do mesmo procedimento (execução fiscal), regulamentado pelas mesmas normas (salvo especificidades pontuais) e nenhuma sinergia se deteta, na relação entre estes dois mundos.

#### 4. ATENDIMENTO AO PÚBLICO (págs. 48-59 do Relatório)

O atendimento presencial mediante marcação prévia deveria ser incrementado, por ser tendencialmente mais cómodo para o utente (que evita filas de espera) e para os serviços (que podem prever antecipadamente o fluxo de trabalho), sendo importante assegurar que os pedidos de agendamento pudessem ser formulados telefonicamente, para evitar prejudicar os executados info-excluídos, aspetos, estes, que foram assegurados na sequência das sugestões formuladas em sede de audição prévia.

Quanto ao atendimento telefónico, é essencial que seja disponibilizado pelo menos nas SPE “importadoras” – i.e., as que recebem PEF de contribuintes residentes na área territorial de outra SPE –, situação em que esse atendimento, telefónico, compensará a impossibilidade ou a extrema dificuldade de os executados em questão beneficiarem de atendimento presencial. Esta será mais uma ocasião, a par de outras aludidas ao longo do Relatório, em que se justificará repensar a bondade da solução de “importação e exportação” de PEF entre SPE.

Atenta as diferentes realidades geridas por cada SPE, desde logo induzidas pela sua localização geográfica, poderá ser difícil a implementação de um único esquema de atendimento (presencial e à distância) que a todas sirva de igual forma. Na reflexão que se faça sobre o tema – para a qual aqui apenas se deixam algumas pistas –, convirá ter presente que o atendimento (presencial ou à distância) pode dar um importante contributo à eficácia e celeridade na tramitação processual.

Formação profissional específica na área do atendimento também não deverá ser descartada, por se tratar de atividade desgastante e com papel fundamental na aproximação entre serviços e executados, o mesmo é dizer, entre Estado e cidadãos.

#### 5. GESTÃO DOS PROCESSOS DE EXECUÇÃO FISCAL

##### 5.1. ORGANIZAÇÃO DOS PROCESSOS (págs. 59-65 do Relatório)

A adoção de um verdadeiro sistema de gestão processual que integre todos os trâmites e documentos dos PEF é essencial a uma gestão eficiente do trabalho das SPE.

##### 5.2. TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS

###### a) Notificações e Citações (págs. 66-81 do Relatório)

###### (i) Notificação de Valores em Dívida

O direito à informação e o direito de defesa dos executados sairiam reforçados se as NVD permitissem identificar os processos apensos e as custas devidas por processo, bem como se fosse possível a obtenção de NVD reportadas a datas passadas e não apenas à data da respetiva emissão.

## (ii) Notificação para Audição Prévia

Revela-se essencial rever e uniformizar as minutas de NAP, de requerimento de reversão e de requerimento para o exercício de audiência prévia, compatibilizando-as com a legislação em vigor, de modo a informar cabalmente o contribuinte, evitando, a todo o custo, induzi-lo em erro.

## (iii) Citação

Revela-se também essencial rever e uniformizar as minutas de citação, de modo a que contenham todas as menções legalmente obrigatórias e de forma a assegurar clareza e rigor nas informações a prestar ao executado. A citação deve ser sempre acompanhada de NVD certificada, devendo ainda proceder-se à repetição da citação nos casos legalmente exigíveis.

### b) Penhoras (págs. 81-129 do Relatório)

#### (i) Penhora de saldos de contas bancárias – termo de validade e embargos de terceiro

É importante que as minutas de penhora de saldo de conta bancária remetidas às instituições financeiras sejam alteradas, evitando-se que subvertam o regime legal aplicável em matéria de preferência na escolha da(s) conta(s) a penhorar. Mais premente, porém, é a consciencialização – pelos Serviços Centrais e pelas SPE – de que a penhora ordenada é válida apenas por 1 ano e de que a sua não renovação, findo esse prazo, invalida toda e qualquer penhora/cativação posterior, legitimando pedidos de restituição do valor transferido, por parte do executado.

#### (ii) Penhora de créditos e penhora de rendimentos

É urgente uniformizar e atualizar as minutas de penhora de rendimentos, adaptando-as à legislação em vigor.

#### (iii) Mínimos de impenhorabilidade e redução ou isenção de penhora

As SPE não podem demitir-se do exercício de competências que o CPC atribui ao órgão da execução, desde logo a possibilidade de, excecionalmente, reduzir ou determinar a isenção temporária de penhora (artigo 738.º/6 do CPC).

Enquanto órgão da execução, é também às SPE que cabe apreciar a prova produzida pelo executado, de que o valor depositado em determinada conta bancária é impenhorável atenta a respetiva proveniência (artigo 739.º do CPC) e, se comprovada essa impenhorabilidade, é o órgão da execução que deve notificar o banco do cancelamento ou redução da penhora.

#### (iv) Cancelamento

Os cancelamentos automáticos de penhoras de saldos de contas bancárias carecem de aperfeiçoamento, desde logo para passarem a ser rastreáveis/comprováveis pelo IGFSS e, por outro lado, para que se encontre o necessário equilíbrio entre a rapidez/eficiência do cancelamento automático e a assiduidade e acuidade da informação sobre cativos a transferir (ou não), desde logo mediante revisão da data a incluir nas ordens de cancelamento.

#### (v) Imputação dos valores penhorados

É essencial reduzir o tempo que medeia entre a transferência, para o IGFSS, dos valores cativos pelos bancos e a imputação de tais valores à dívida.

#### (vi) Restituição de remanescentes de penhora versus outras restituições

Esta inspeção permitiu confirmar o que já há muito se intuía: o ordenamento jurídico nacional carece de um regime – especial, para a SS, ou transversal a todos os setores do Estado – que consagre prazos de restituição de valores indevidamente entrados nos cofres da SS/ do Estado, bem como a obrigatoriedade de pagamento de juros indemnizatórios aos cidadãos que, para além desse prazo, permaneçam privados de valores que lhes pertencem.

Quanto às normas que já fixam prazos para restituição e às que já preveem o pagamento de juros por atraso na restituição de valores indevidamente pagos, é essencial que os serviços da SS pugnem pelo respetivo cumprimento. Neste segmento, incluem-se as restituições de remanescentes de penhora, a efetuar se, volvidos 30 dias sobre a extinção do PEF, não tiverem sido aplicados noutras dívidas (artigo 81.º/1 e 2 do CPPT), e as restituições decorrentes da anulação de atos de natureza tributária praticados pela SS (artigo 43.º da LGT, sobre o pagamento de juros).

#### (vii) Penhora de bens – reversão e declaração em falhas

Não constitui prática do IGFSS proceder a penhoras de imóveis, situação que deve ser alterada, em especial quando seja ponderada a reversão da dívida. De facto, o legislador faz depender a reversão da fundada insuficiência de bens penhoráveis do devedor principal, pelo que não é legítimo avançar para a reversão (ou, sequer, o seu projeto) antes de o órgão da execução ter esgotado os meios ao seu alcance para detetar – e, sendo caso disso, penhorar – bens do devedor originário, nomeadamente bens imóveis e bens móveis sujeitos a registo.

Em matéria de reversões, revela-se ainda importante investir no reforço/melhoria de outros atos que devem precedê-la: para além da busca por património do devedor originário, é importante identificar corretamente o gerente de direito, tal como é importante analisar cuidadosamente a prova produzida pelo gerente de direito que, nomeadamente logo em sede de audição prévia, sustenta não ter sido gerente de facto no período a que se reporta a dívida.

#### c) Compensações e imputação dos valores compensados (págs. 130-134 do Relatório)

Saúda-se a alteração legislativa de junho de 2019 que veio determinar a suspensão do PEF nas situações em que a dívida de contribuições de TI esteja a ser regularizada por compensação, no seio do ISS, mas urge definir o critério que deverá estar subjacente à opção de cobrança do ISS, ao qual cabe a tarefa de elaborar e divulgar orientações pelos serviços (CD e CNP), de modo a que estes saibam quando enveredar pela compensação e quando participar a dívida para execução, evitando decisões distintas em casos análogos.

Relativamente aos PEF que se encontravam pendentes à data da entrada em vigor da referida alteração legislativa, é essencial que ISS e IGFSS comuniquem entre si de forma célere e eficiente para que se apure, em cada caso, o valor total já pago (seja por via de compensações, seja no âmbito do PEF), assim se conhecendo – e dando a conhecer ao interessado, sempre que este o solicite – o valor que permaneça ainda em dívida.

#### d) Planos prestacionais (págs. 135-162 do Relatório)

É importante atualizar e uniformizar a informação disponível nas SPE sobre tetos/limites das prestações a ter em conta na celebração de planos prestacionais, bem como fazer cessar a prática, ilegal, de consagrar “*mínimos por prestação*”.

### (i) Pedido e deferimento

É importante diminuir o tempo que medeia entre o pedido e o deferimento do plano prestacional, bem como complementar e uniformizar a minuta de ofício de notificação do deferimento do plano.

Deve continuar a investir-se tempo e meios na missão de assegurar que o executado é sempre informado de que o deferimento de plano não impede a transferência de valores cativos ao abrigo de penhora de saldo de conta bancária previamente concretizada. As queixas que continuam a chegar à Provedoria de Justiça a este respeito, a par da baixa percentagem de SPE que logra documentar a disponibilização dessa informação ao executado, não permitem que se considere este assunto resolvido/ultrapassado.

### (ii) Garantia – dispensa e isenção ou redução de garantia

As SPE devem ter sempre presente a diferença entre *dispensa* de garantia e *isenção* de garantia: a primeira depende, apenas, do valor da dívida no PEF em que é solicitado o plano prestacional. Isto é, o executado só tem de requerer e provar que preenche os requisitos para a *isenção* de garantia quando o valor da dívida não tenha feito operar, desde logo, a *dispensa* de garantia. Crê-se que o maior rigor nesta distinção essencial, entre *dispensa* e *isenção* de garantia, trará consequências benéficas para os executados (escusados de provar os requisitos para a *isenção* quando estão *dispensados* da garantia) e para os serviços (que poderão poupar recursos e tempo preciosos na análise de pedidos de *isenção* desnecessários).

### (iii) Instruções de pagamento

Na notificação de deferimento do plano prestacional deve ser incluída informação clara e completa sobre todas as formas possíveis de pagamento das prestações acordadas.

### (iv) Incumprimento

A notificação do deferimento do plano prestacional deve incluir informação clara e completa sobre os regimes de incumprimento aplicáveis.

A falta de pagamento de 3 prestações sucessivas ou 6 interpoladas não equivale a incumprimento definitivo do plano com prestação de garantia enquanto não for efetuada a notificação do executado para regularização em 30 dias. Todas as SPE devem assegurar tal notificação, sob pena de serem inválidas as rescisões dos planos e, conseqüentemente, ilegais as penhoras subsequentes.

Para o cumprimento desta formalidade essencial será necessário que o sistema informático esteja apto a emitir DUC com validade de 30 dias.

### e) Oposições à execução (págs. 162-179 do Relatório)

O tratamento das oposições à execução carece de orientações centrais claras e adequadas, tendentes, não apenas ao cumprimento do prazo de 20 dias que vem sendo sistemática e substancialmente ultrapassado pelas SPE, mas também à definição dos procedimentos a adotar – e a evitar – na análise das oposições, de modo a torná-la mais rigorosa e eficiente, evitando atos desnecessários, ilegais ou inúteis. O executado não pode ficar refém do órgão da execução, assistindo-lhe o direito de ver o assunto remetido ao Tribunal competente em 20 dias (corridos).

## 6. DÍVIDA PARTICIPADA (ISS) versus PAD (prescrição) e anulação de custas (págs. 180-195 do Relatório)

A participação de dívida para cobrança coerciva deve ser efetuada, pelo ISS, de forma responsável e cuidada: é impossível garantir que toda a dívida participada seja, efetivamente, devida, mas há muito a

fazer na melhoria do sistema de triagem prévia da dívida a participar. A falta dessa triagem prévia leva a que sejam alocados recursos – humanos e materiais, ambos escassos – a diligências de cobrança coerciva que nunca deveriam ter lugar.

A participação de dívida inexistente penaliza os serviços e os cidadãos/contribuintes não devedores e em nada contribui para aproximar o Estado dos cidadãos, nem para a gestão eficaz dos recursos públicos.

Cumulativamente com o reforço da triagem prévia à participação da dívida, a cargo do ISS, também o IGFSS e as SPE podem melhorar a qualidade técnica e o tempo de análise de questões como a da prescrição das dívidas – seja quando é invocada pelo executado, seja quando oficiosamente analisada, nos casos em que a deteção/reconhecimento da prescrição escapa aos automatismos do sistema.

Crê-se que o II,IP terá papel determinante na concretização destas melhorias.

## Considerações finais

Num Estado Social, que assegura o pagamento de pensões com base nas contribuições da população ativa, e que assiste à possibilidade de colapso do sistema, pela diminuição demográfica desta população, face à maior longevidade da não ativa, o mínimo seria acautelar que, no universo disponível, a eficiência de cobrança seja otimizada tanto quanto possível.

Com perplexidade, constata-se a exiguidade de investimentos em recursos humanos (no IGFSS e, aparentemente, também no ISS, com reflexos na gestão do primeiro) e em sistemas informáticos (no II,IP), onde os prejuízos tanto abrangem a sustentabilidade das prestações sociais, em geral, como os direitos e garantias dos executados, objeto de sistemático (e até institucionalizado) atropelo, no que, afinal, também deveria ser um Estado de Direito.

A dimensão da realidade que carece de melhoria no universo inspecionado é de tal ordem que apenas duas alternativas parecem viáveis: **ou** se retoma o sistema que vigorou até 2001, previamente à criação das SPE, voltando-se a atribuir à AT competência para a cobrança coerciva de dívidas à SS, **ou** se investe **intensivamente** na criação de condições que permitam ao IGFSS, ao ISS e ao II,IP atuar de forma concertada e direcionada para uma cobrança eficiente e consentânea com os direitos dos cidadãos.

Não cabe à Provedora de Justiça definir qual a melhor opção de entre as duas assinaladas, mas não pode também este órgão do Estado, depois de tomar conhecimento da realidade descrita no presente Relatório, deixar de suscitar a questão, nem pode, tão pouco, deixar de demandar que à análise e decisão da mesma seja conferida a importância, a atenção e a dignidade de que é merecedora: cobrar tudo o que é devido, mas apenas o que é devido, será a única forma de conciliar eficiência na cobrança com respeito pelos direitos dos cidadãos.

Lisboa, 8 de junho de 2020

A Assessora,



Alexandra Sousa

## V. FICHA TÉCNICA

### Coordenação Geral

Elsa Dias – Coordenadora

### Coordenação das visitas de inspeção, tratamento de dados e elaboração do Projeto de Relatório

Alexandra Sousa – Assessora

### Visitas de inspeção

Alexandra Sousa – Assessora

António Magalhães – Assessor

Fátima Martins – Assessora

Luís Pereira – Assessor

### Revisão geral do Projeto de Relatório

André Barata – Assessor

## VI. NOTAS DE FIM

### Destaques do Contraditório

---

<sup>A</sup> **Contraditório IGFSS:** “...esta matéria está devidamente sinalizada e em acompanhamento pelo Departamento de Gestão e Administração deste Instituto, para implementação das alterações que se revelam prementes”.

<sup>B</sup> **Contraditório IGFSS:** “Quanto ao problema do ar condicionado na SPE de Leiria continuamos a insistir junto do CDSS de Leiria tendo-se o IGFSS disponibilizado para fazer diretamente a intervenção necessária por forma a que o problema esteja resolvido antes do verão”.

<sup>C</sup> **Contraditório IGFSS:** “No caso da SPE de Santarém a mesma foi provisoriamente transferida, em abril de 2019, para instalações no IEFP daquela cidade, sendo que o espaço antes partilhado com o CDSS está a ser intervencionado com obras que visam resolver as anomalias detetadas”.

<sup>D</sup> **Contraditório IGFSS:** “...as SPE gerem 496.453 contribuintes, que têm associados 3.131.106 processos de execução”.

<sup>E</sup> **Contraditório IGFSS:** “De forma a melhor otimizar os recursos, o IGFSS tomou a decisão de distribuir contribuintes de SPE que tinham maior volumetria associada de contribuintes/processos e recursos reduzidos, a outras que tendo a seu cargo menos contribuintes, teriam uma maior capacidade instalada. Esta opção visou também uniformizar o número de contribuintes/ processos adstritos a cada SPE equilibrando a respetiva taxa de esforço”.

<sup>F</sup> **Contraditório IGFSS:** “Sendo certo que esta opção terá os seus constrangimentos, as vantagens da mesma são claramente superiores atendendo às volumetrias envolvidas e à necessidade de utilização da capacidade instalada de forma mais eficiente”.

**G** **Contraditório IGFSS:** “De forma a colmatar alguns dos constrangimentos o sistema informático está a ser desenvolvido para que reflita esta realidade de competências distribuídas. Assim, num futuro próximo, toda a documentação de SEF será emitida da SPE competente em razão da distribuição efetuada, passando as SPE que receberam terminações a ter os mesmos acessos a informação de gestão extraída da aplicação. Será também facilitada toda a troca de correspondência com os contribuintes que desde o início saberão qual a SPE competente para tratar do seu processo”.

**H** **Contraditório IGFSS:** “As secções de processo de Lisboa II, III e SPE 100, Castelo Branco e Guarda não têm mandatários nos seus mapas de pessoal. Para colmatar esta necessidade de recursos qualificados, em novembro de 2019, foi aprovado em Conselho Diretivo a abertura de procedimentos para contratação de 19 Juristas, 16 dos quais mandatários, para as Secções de Processo”.

**I** **Contraditório IGFSS:** “Atualmente, existem no Departamento de Gestão da Dívida 37 mandatários a nível nacional, dos quais 8 são coordenadores e 11 são solicitadores, a que acrescem 20 colaboradores com formação Jurídica”.

**J** **Contraditório IGFSS:** “A Direção de Recursos Humanos limitou-se a comunicar a última formação realizada por cada um dos trabalhadores, independentemente do ano da sua frequência, (...), a leitura a fazer é a de que dos 238 colaboradores todos, à exceção destes (8 e 20) tiveram a última ação de formação no ano 2019 (...). Mas também tiveram ações de formação em 2017 e em 2018, apenas não se prestou tal informação porque a mesma não foi questionada.

Neste sentido, e com vista a uma clarificação da situação, remete-se em anexo quadro com a informação do número de trabalhadores por SPE que frequentaram as ações de formação no período considerado”.

SPE	2017		2018					2019						
	jun-jul	set.	maí		jun	set	jan.		mar	abril		abr-mai		
	Atendimento Presencial	CPA 2015	Insolvência	SEF	Contact Center	PEF	Trabalhadores Independentes	DQC	Revitalização	Fl Cálculo	Plano Prestacional no SEF	Reversão	venda	MPE (Nova Aplicação de Penhoras)
Aveiro	8	3	6	1	1	2		3	6		1	8	3	3
Beja	5	2	2	2	1	3		3	2		1	3	1	4
Braga	15	1	5	2	1	7		2	3			6	5	3
Bragança	4		3	1	1			3	2		1	4	2	4
Castelo Branco	5		3	2	1	2		3	2		1	3	3	3
Coimbra	9	1	3	2	1	3		1	3		1	2	3	3
Évora	5	1	3	2	1									
Faro	10	1	3	2	1	4								
Guarda	5	1	2	2	1	1		1	2		1	2	2	3
Leiria	8	3	6	2	1	1		2	3		1	2		3
Lisboa I	13		2	2	1	7		3			1	6	2	3
Lisboa II	7		3	3	1	8		3		1	1	1	2	2
Lisboa III	5		3	2	1	3		1	4			4	2	3
100 (Lx)	4		3	2	1	5		4		1	1	3	2	4
Portalegre	4	1	3	2	1			2	2		1	2	2	4
Porto I	11	3	4	2	1	6	3	1	3		1	3	3	3
Porto II	9	2	3	2	1	4		4	2		1	10	12	3
Santarém	7	2	3	3	1	3		2	3		1	3	3	3
Setúbal	12	1	4	2	1	4		6	5		1	8	8	4
Viana do Castelo			3		1			2	2		1	2	3	3
Vila Real	6	2	2	2	1			2	2		1	2	2	4
Viseu	7	1	2	2	1	1		2	3		1	3	3	2
<b>PARTICIPANTES</b>	<b>159</b>	<b>25</b>	<b>71</b>	<b>42</b>	<b>22</b>	<b>64</b>	<b>3</b>	<b>50</b>	<b>49</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>77</b>	<b>63</b>	<b>64</b>
	184				202						323			

**K** **Contraditório IGFSS:** “Estão previstas formações em execuções fiscais para todos os colaboradores entrados entre Janeiro de 2018 e a presente data, a realizar no ano 2020 (já adiadas as de março e abril devido ao Estado de Emergência) logo que as contingências sociais o permitam”.

**L** Vide Nota J (acima, no antepenúltimo parágrafo desta página).

**M** **Contraditório II,IP:** “...os subsistemas Identificação e Qualificação (IDQ) e SICC (ao contrário do indicado trata-se da conta corrente de prestações) e o GC (conta corrente de contribuições) são da responsabilidade do parceiro ISS”.

---

<sup>N</sup> **Contraditório II,IP:** *“O subsistema CDF é uma consulta, de acesso restrito, e que apenas retrata informação remetida pela AT, não tem negócio implementado, que é um módulo auxiliar à atividade dos vários organismos, desde que para tal seja concedido o perfil de acesso”.*

<sup>O</sup> **Contraditório II,IP:** *«No caso dos subsistemas referidos nesta inspeção, quer o sistema de Execuções Fiscais (SEF), quer o Módulo Integrado de Penhoras (MIPE) – que visa substituir o SAG no âmbito das penhoras – (SAG: Sistema de Apoio à Gestão criado, gerido e mantido diretamente pelo IGFSS sem intervenção do Instituto de Informática, que, à data, se encontra completamente obsoleto no que à tecnologia diz respeito, não existindo inclusive no mercado capacidade instalada para intervir nesta “plataforma” como é por vós referida), portanto aqui sim um contributo válido para aquilo que é designado como “manta de retalhos” (pág. 40)».*

<sup>P</sup> **Contraditório IGFSS:** *“Efetivamente ainda não existe uma conexão direta entre conta corrente de GC/SICC geridos pelo Instituto de Segurança Social e o SEF gerido pelo IGFSS, no entanto têm sido desenvolvidas formas de articulação entre os dois institutos”.*

<sup>Q</sup> **Contraditório II,IP:** *“O Sistema de Informação da Segurança Social é apenas uma plataforma tecnológica. O que existe, como em quase todos os sistemas de informação com uma dimensão semelhante, são outras ferramentas de suporte à atividade diária, como será o caso da ferramenta de gestão documental citada”.*

<sup>R</sup> **Contraditório II,IP:** *“Não nos cabendo tecer qualquer comentário sobre a organização/dependências das SPE, uma pergunta pode ficar no ar: como é que se pretenderia evitar a referida dispersão, com um negócio com esta dimensão, complexidade e competências próprias?”*

<sup>S</sup> **Contraditório II,IP:** *«Ora, “...entidades distintas...”: aqui sim, temos a orgânica do MTSS/SESS que na medida das várias competências do organismo/entidades/regiões autónomas, são os responsáveis por ditar os requisitos de negócio dos assuntos que superintendem, que se traduzem nas várias aplicações cuja gestão dos dados são da inteira responsabilidade de cada uma delas. Outra coisa não poderia acontecer».*

<sup>T</sup> **Contraditório II,IP:** *“...crucial, para toda a atividade da Segurança Social, importa referir que muita da informação que reside no IDQ, é recolhida de sistemas fonte, isto é, existe troca de informação com outros organismos (os responsáveis pela mesma) que enriquecem diariamente o IDQ. A saber: para as pessoas coletivas, a informação dos MOE no momento da constituição/alteração e extinção vem da justiça na medida Simplex M59 – interoperabilidade de pessoas coletivas, sujeitas e não sujeitas a registo comercial. É certo que os utilizadores têm funcionalidades para melhorar esta qualidade de dados, e que a mesma deve sempre ser objeto de melhoria continua. Salvo melhor opinião, não se pode afirmar que o sistema é falível”.*

<sup>U</sup> **Contraditório IGFSS:** *“Em SEF, entrou em funcionamento o processo CIMO-PDF (...) passou a ficar disponível aos utilizadores: a imagem do documento remetido ao contribuinte (inicialmente sem o código de barras do registo CTT) e após alguns dias o documento (1º retorno) apresentará esse código de barras; a imagem do AR digitalizado, quando a notificação tenha ocorrido com AR. Este novo processo acabou com as divergências entre modelo de citação retirado manualmente de SEF e aquele que era expedido de forma centralizada. O objetivo é estender este processo a outros documentos extraídos de SEF de forma a que toda a documentação emitida fique disponível para consulta e impressão pelos utilizadores (...) o processo executivo será facilmente constituído em caso de necessidade, designadamente para remessa a Tribunal Administrativo e Fiscal, sem necessidade de recurso a SAG ou a pedidos aos serviços centrais”.*

<sup>V</sup> **Contraditório II,IP:** *“Desde novembro de 2019 que as citações dos executados de processos da competência do IGFSS, são efetuadas recorrendo ao módulo CIMO-PDF, sendo as imagens das citações expedidas e dos respetivos AR, integradas no SISS e disponíveis para consulta de forma integrada no SEF, deixando de ser integradas no SAG”.*

---

<sup>W</sup> **Contraditório II,IP:** «*Quanto ao SAG, trata-se de um subsistema gerido e mantido inteiramente pelo IGFSS (...) estando em curso atividades que levarão ao seu encerramento deixando de haver o constrangimento indicado. (...) As penhoras bancárias que estão a ser geridas pelos módulos SEF e MIPE (desde maio de 2019), são objeto de levantamento automático por parte do sistema, pelos motivos de “Extinção do Processo” e “Celebração de Acordo de Regularização”*».

<sup>X</sup> **Contraditório IGFSS:** “*Em maio de 2019 entrou em funcionamento o Sistema MIPE (Módulo Integrado de Penhoras)*”, sendo que “*as interações em MIPE têm efeitos imediatos em SEF, permitindo aos utilizadores verificarem o estado das penhoras ordenadas*”.

<sup>Y</sup> **Contraditório II,IP:** “*...a situação descrita não é de todo compatível com a avaliação anual do nosso parceiro IGFSS, relativamente aos serviços disponibilizados. Acresce que de acordo com o relatório de avaliação da satisfação dos parceiros de 2019, (...), o IGFSS classifica (...) em 5 (nota máxima) o grau de cobertura da área de negócio suportada pelo SEF*”.

<sup>Z</sup> **Contraditório II,IP:** “*...não só a gestão diária é de cada organismo competente, como a definição de requisitos para implementar determinada funcionalidade/aplicação também. Igualmente a definição de prioridades de implementação. Todos os recursos são finitos, os do Instituto de Informática também, e por isso têm que ser geridos de forma criteriosa*”.

<sup>AA</sup> **Contraditório II,IP:** “*...a situação descrita não é de todo compatível com a avaliação anual do nosso parceiro IGFSS, relativamente aos serviços disponibilizados. Acresce que de acordo com o relatório de avaliação da satisfação dos parceiros de 2019 (...), e numa escala de 0-5, o IGFSS classifica o sistemas que utiliza em 5 para: resolução de incidentes, disponibilidade da aplicação e tempo de resolução de pedido de serviço*”.

<sup>BB</sup> **Contraditório IGFSS:** “*Nas SPE de Braga, Lisboa e Porto o atendimento por marcação prévia está implementado desde 2014, tendo sido recentemente alargado a todas as outras SPE*”.

<sup>CC</sup> **Contraditório IGFSS:** “*Em março último possibilitou-se ainda ao contribuinte agendar o seu atendimento presencial através da linha de atendimento do Departamento de Gestão da Dívida 300 036 036 e não só através do portal da Segurança Social*”.

<sup>DD</sup> **Contraditório IGFSS:** “*...do ponto de vista do atendimento, o contribuinte pode contactar por email ou por telefone a SPE competente*” ...

<sup>EE</sup> **Contraditório IGFSS:** “*...do ponto de vista do atendimento, o contribuinte (...) poderá dirigir-se à SPE que lhe seja mais conveniente e ser atendido presencialmente*”...

<sup>FF</sup> **Contraditório IGFSS:** “*Durante o presente ano iniciou-se a substituição dos computadores disponibilizados para o atendimento presencial de forma a tornar mais rápido o acesso às aplicações necessárias*”.

<sup>GG</sup> **Contraditório IGFSS:** “*Está ainda em vias de implementação, em todas as Secções de Processo, a versão de smartdocs V4, que visa promover a organização do arquivo digital de todos os processos executivos, passando a estar disponível neste formato todas as entradas e saídas de documentação*”.

<sup>HH</sup> **Contraditório IGFSS:** “*O próximo passo será iniciar o processo automático de 2ª citação para todos os contribuintes em que tal seja legalmente necessário*”.

<sup>II</sup> **Contraditório IGFSS:** “*Está nesta data prestes a entrar em produção em MIPE uma nova funcionalidade que permitirá também a gestão da penhora de vencimentos (...) com interação com as entidades empregadoras via SSD*”.

---

**JJ** **Contraditório IGFSS:** “Em maio de 2019 entrou em funcionamento o Sistema MIPE (Módulo Integrado de Penhoras), que passou a gerir todas as penhoras de saldos bancários ordenadas a partir dessa data”.

**KK** **Contraditório IGFSS:** “Este novo módulo veio permitir um maior controlo sobre todo o processo de penhora, permitindo às instituições bancárias inclusive, na SSD, relacionarem-se diretamente com o IGFSS, sendo-lhes disponibilizada informação atualizada das penhoras ordenadas, pedido de cativos, levantamentos de penhora e valor em dívida ao momento”.

**LL** **Contraditório IGFSS:** “No que respeita à imputação de valores penhorados, informa-se que foi fixado, para este ano, às SPE um objetivo de imputação dos valores coercivos entrados e geridos na aplicação SAG, medindo o tempo médio dessa aplicação, bem como para tratamento do respetivo histórico”.

**MM** **Contraditório IGFSS:** “...o IGFSS tem desenvolvido esforços no sentido de dar cumprimento ao artigo 81º do Código de Procedimento Tributário que estabelece prazo para restituição dos remanescentes em execução fiscal, mas esse cumprimento está dependente da automatização do processo de restituição para a qual caminharemos”.

**NN** **Contraditório IGFSS:** “Este ano foi também fixado às Secções de Processo um objetivo relativo ao “Tempo médio de resposta a pedidos de restituições”.

**OO** **Contraditório ISS:** “...caso o contribuinte não aceite a compensação em valores futuros de contribuições, o ISS, I.P procede à restituição pretendida”.

**PP** **Contraditório ISS:** “...este apuramento é ainda feito de forma manual, pois os valores pagos através da pensão, estão residentes na aplicação do CNP, e os valores pagos em sede de execução fiscal, estão residente no SEF, não transitando para a conta corrente onde se encontra espelhada a situação contributiva/dívida. Acresce que parte da dívida, ou a totalidade, pode continuar ativa em conta corrente, em virtude da falta de integração dos créditos resultantes das deduções feitas pelo CNP.”

**QQ** **Contraditório ISS:** “Para otimizar este processo, para além da solução legislativa que veio resolver a maioria das situações, encontram-se em curso desenvolvimentos no sistema de informação da segurança social, nomeadamente no Sistema Integrado de Pensões”.

**RR** **Contraditório ISS:** “...os acordos da competência do ISS, I.P têm características específicas e regras apertadas, pelo que não se adequam a todas as situações existentes. (...). Sempre que exista a possibilidade de elaborar acordos em fase pré-executiva, esses acordos são elaborados pelo ISS, I.P e propostos ao contribuinte como forma de regularização. Ocorrendo incumprimento do acordo efetuado junto do ISS, I.P, a dívida é objeto de participação ao IGFSS, I.P, tendo o contribuinte a possibilidade de fazer novo acordo prestacional em sede de processo executivo”.

**SS** **Contraditório IGFSS:** “...em 18/04/2019 entrou em produção uma nova funcionalidade na SSD que permite (...) requerer e ter a aprovação imediata online de um plano prestacional. Os destinatários desta funcionalidade são os contribuintes com dívida total em execução fiscal inferior a 100.000€ e com processos (e apensos) que cumpram os seguintes requisitos: dívida inferior a 5.000€ por processo e apensos no caso das pessoas singulares; dívida inferior a 10.000€ por processo e apensos no caso das pessoas coletivas sem historial de incumprimento nos processos suscetíveis de requerer plano prestacional, nem suspensões ou contenciosos ativos”.

**TT** **Contraditório IGFSS:** “...relativamente ao universo de 14.549 planos prestacionais, relativos a 13.350 contribuintes com data despacho a partir de 01-01-2020, o n.º de dias úteis que mediou entre a data de pedido do contribuinte e o despacho foi de 4,9 dias úteis. O tempo médio entre o pedido do contribuinte e o

---

registro do plano é de 2,4 dias úteis. Foram considerados pedidos de acordo prestacional entrados nos diferentes canais, exceto via Segurança Social Direta (SSD), uma vez que aí o deferimento é imediato”.

**UU** **Contraditório IGFSS:** “...têm estado a ser revistas as instruções de trabalho relativas aos planos prestacionais (...). Estas alterações visam essencialmente (...) fazer a distinção clara entre dispensa e isenção de garantia (...)”.

**VV** **Contraditório IGFSS:** “...têm estado a ser revistas as instruções de trabalho relativas aos planos prestacionais, aí se incluindo (...) a notificação de deferimento (...). Estas alterações visam essencialmente atualizar a legislação relativamente ao cálculo da garantia, bem como relativamente à consequência da falta de apresentação da mesma (...)”.

**WW** **Contraditório IGFSS:** “Para o contribuinte o pedido via SSD [pedido online de plano prestacional] permite: (...) o registo automático da dispensa”.

**XX** **Contraditório IGFSS:** “...têm estado a ser revistas as instruções de trabalho relativas aos planos prestacionais, aí se incluindo (...) a notificação de deferimento (...). Estas alterações visam essencialmente (...) direcionar os contribuintes para a emissão de documentos de cobrança na SSD (...)”.

**YY** **Contraditório IGFSS:** “...têm estado a ser revistas as instruções de trabalho relativas aos planos prestacionais, aí se incluindo o impresso de requerimento de plano prestacional (...). Estas alterações visam essencialmente (...) clarificar as condições da rescisão dos planos prestacionais”.

**ZZ** **Contraditório IGFSS:** “...têm estado a ser revistas as instruções de trabalho relativas aos planos prestacionais, aí se incluindo (...) a notificação de deferimento (...). Estas alterações visam essencialmente (...) clarificar as condições da rescisão dos planos prestacionais”.

**AAA** **Contraditório IGFSS:** “Está prevista para 2020 a implementação da expedição centralizada de notificações nos termos do artigo 200º do CPPT, aproveitando as funcionalidades da SSD para emissão do documento de cobrança pelo contribuinte, que efetuará o pagamento quando (dentro do prazo que lhe é concedido de 30 dias) entender”.

**BBB** **Contraditório ISS:** “...embora o prazo acordado entre ISS, I.P e IGFSS, I.P para análise dos PAD (Pedidos de Análise de Dívida) seja de 60 dias, está estabelecido entre os 2 Institutos que os PAD associados a oposições, bem como a penhoras, têm prioridade face a todos os outros. Ou seja, nem sequer lhes é estabelecido qualquer prazo para resposta, sendo os mesmos respondidos com urgência quanto ao tratamento da situação que os motiva”.

**CCC** **Contraditório IGFSS:** “Face à evolução histórica do número de recursos humanos nas Secções de Processo (negativa por um largo período de tempo), nomeadamente Juristas e mandatários, a par de morosidade na articulação com o Instituto de Segurança Social, IP, foram-se acumulando pendências em diversas SPE”.

**DDD** **Contraditório IGFSS:** “...com vista à recuperação das pendências existentes, foi fixado um objetivo para recuperação dos processos pendentes”.

**EEE** **Contraditório IGFSS:** “Por forma a evitar-se o aumento das pendências no âmbito da remessa de oposições Judiciais ao Tribunal Administrativo e Fiscal, foi fixado às SPE para o ano de 2020 um objetivo em BSC (aplicação que monitoriza os objetivos fixados anualmente) que acautela esse envio no prazo de 20 dias úteis”.

**FFF** **Contraditório IGFSS:** “No caso das oposições, reclamações e embargos cumpre apreciar o mérito das petições e de acordo com essa apreciação, revogar o ato nos termos do artigo 208.º do Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT) ou remeter as oposições para o Tribunal competente quando considere que não assiste razão ao contribuinte” ...

---

**GGG** **Contraditório ISS:** “Para obviar os problemas identificados, a Segurança Social implementou um processo de melhoria de qualidade de dados, através da entrega de declarações de remunerações via SSD e o consequente “barramento” de declarações com erros (ex. enquadramentos, taxas, etc). Este processo veio melhorar significativamente a qualidade da dívida à segurança social e consequente diminuição da taxa de reclamações apresentadas (de 51% no início do processo para uma taxa atual de 3%)”.

**HHH** **Contraditório ISS:** “...o ISS, I.P analisa, de facto, a prescrição em fase pré-executiva caso a mesma seja invocada. Acontece, porém, que ainda não existe funcionalidade no SISS para anotar a prescrição em conta corrente, situação que está a ser alvo de desenvolvimento por parte do II,IP. Por isso, de forma a que a mesma fique anotada como prescrita, a dívida é participada a SEF, após despacho de prescrição emitido pelo Centro Distrital” ...

## VII. ANEXOS

### Anexo I

Guião de entrevista

Checklists

Grelhas de consultas de processos

### Anexo II

Questionário nacional

### Anexo III

Contraditório (IGFSS, ISS e II,IP)