

MF

A Sua Excelência
A Ministra do Trabalho,
Solidariedade e Segurança Social
Praça de Londres, 2
1049-056 Lisboa

– Por protocolo –

Lisboa, 7 de maio de 2025

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2025/4641

Q/65/2024

Assunto: Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril. Garantias dos cidadãos face à segurança social cobradora.

1

RECOMENDAÇÃO N.º 2/ B/2025

- Artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b), do Estatuto do Provedor de Justiça -

I

1. Têm-me sido apresentadas, com frequência, queixas de cidadãos quanto à forma pela qual lhes são exigidas e cobradas, *a título de restituição*, quantias relativas a prestações que lhes foram pagas pela Segurança Social. Estas queixas revelam que a prática seguida – assente num regime legal obsoleto – está muito desviada de regras fundamentais que enformam as relações entre os cidadãos e a Administração,



desconsiderando direitos e garantias dos administrados com consagração constitucional.

Assim, foram detetadas neste campo práticas de falta de fundamentação e de falta de comunicação de decisões; desconsideração pelo direito à informação, pelo direito à participação na formação das decisões e pela confiança na estabilização das decisões; atropelos aos regimes da invalidade, eficácia e execução dos atos administrativos.

2. É no regime legal da *responsabilidade emergente do pagamento indevido de prestações de segurança social*¹, aprovado em 1988, que a segurança social sustenta a sua atuação, que se traduz, por exemplo, em suspensões do pagamento de subsídios de desemprego e de doença ou em prolongadas reduções do valor mensal das pensões de velhice, do abono de família ou daqueles subsídios, entre outros. Este regime apresenta várias debilidades; não obstante ter sido sujeito, durante os mais de trinta anos de vigência, a várias alterações (algumas recentes), o saldo final é francamente insatisfatório em aspetos fulcrais.

2

Duas notas gerais ressaltam da análise empreendida, e podem desde já ser enunciadas:

- a) Em primeiro lugar, o regime aplicado em nada reflete a circunstância de estas cobranças terem na sua génese um *ato prévio de pagamento* pela Administração ao particular, suscetível de gerar a legítima convicção da sua regularidade – este facto impunha que os pedidos de restituição se revestissem, sob pena de contribuírem para a descredibilização dos serviços, de uma especial atenção quanto aos procedimentos seguidos e fundamentação convocada. O relevo desta circunstância, que o diploma reconhece ao proclamar que *as instituições devem organizar-se de forma a impedir a concessão de prestações indevidas* (artigo 14.º), devia traduzir-se na permanente consideração de que, se há necessidade de formular e tramitar pedidos de restituição é porque, em grande número de situações, houve a montante uma falha da Administração.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril.



- b) Por outro lado, os exemplos reunidos revelam uma falta de distinção clara entre a *anulação* do ato que atribuiu uma prestação e a *cobrança administrativa* tendente à recuperação dos valores pagos.

À face da lei, esta última insere-se indubitavelmente no “sistema de cobrança de dívidas à segurança social” – sistema que “assenta numa estrutura normativa bipartida, sendo gerido pelo Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.) *nas situações de cobrança para regularização voluntária*², e pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, I. P. (IGFSS, I. P.), nos casos em que a *cobrança é coerciva*”³. Esta específica natureza cobradora de uma parte da atuação e as suas implicações é outro aspeto que a análise efetuada revelou carecido de atenção.

Por estes motivos, Senhora Ministra, entendo premente dirigir-me a Vossa Excelência, no sentido não apenas de ser promovida a correção da atuação administrativa no âmbito da restituição de prestações sociais, mas também a revisão dos aspetos do regime legal que as queixas revelam carecerem de reformulação.

3

II

3. A anulação – no todo ou em parte⁴ – de pagamentos efetuados pela Segurança Social, face à conclusão pelo seu carácter indevido, constitui uma *decisão* (ato administrativo), por isso necessariamente precedida de um *procedimento*: o conjunto de atos e formalidades que têm em vista a formação de uma decisão válida.

O pedido de restituição de valores pagos (cabido só quando a anulação tenha efeitos retroativos) será necessariamente *subsequente* àquela decisão, porque dela decorre. Só depois de tomada a decisão a Administração pode proceder à sua *execução* através de

² Como veremos, no caso do recurso à compensação, face à forma como esta vem sendo executada, apresenta-se mesmo como problemática a qualificação como *cobrança voluntária*.

³ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2024, de 5 de janeiro; itálico aditado. Encontra-se fora do âmbito da presente análise toda a matéria das *execuções* (as “cobranças coercivas”), a cargo das Seções Executivas do IGFSS, às quais a Provedoria dedicou já aturada atenção (v. *Relatório da inspeção às Seções de Processo Executivo da Segurança Social*, disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-da-inspecao-as-seccoes-de-processo-executivo-da-seguranca-social/>), e continua a acompanhar.

⁴ Por vezes, não está em causa o próprio *direito* à atribuição de determinada prestação, como um subsídio ou pensão, mas apenas o valor que foi pago e que a segurança social vem a entender ser superior ao devido.

atos ou operações materiais – neste caso, de cobrança – que a tornem efetiva (artigo 177.º, n.º 1, do CPA)⁵.

Ora, tem sido observado que frequentemente a *primeira comunicação* dirigida nestas situações aos beneficiários é a do pedido de devolução do valor de subsídio ou prestação recebidos; ou seja, sem que seja previamente *notificada* aos visados uma *fundamentada* decisão de anulação (artigo 268.º, n.ºs 1 e 3, da Constituição e artigos 11.º, 114.º, 152.º e 153.º do CPA).

Adicionalmente, tal significa que tão pouco, nestes casos, o interessado foi ouvido em momento prévio a respeito de um projeto de decisão de anulação e dos respetivos fundamentos, ou seja, sobre os motivos pelos quais a segurança social considera que o pagamento que efetuou foi afinal *indevido*, decisão que indubitavelmente o afeta⁶.

Nos termos da Constituição e do CPA, a decisão só será válida se a *audiência prévia* for cumprida, de modo a que as alegações do visado sejam devidamente consideradas para a fundamentação do sentido final da decisão⁷.

4

Estando em causa regras que se apresentam como pilares da relação dos cidadãos com a Administração, causa particular preocupação a sua inobservância no campo da anulação de prestações de *natureza social*.

4. À atuação administrativa descrita não são alheias as *imperfeições do regime* previsto no Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, desde logo em matéria de procedimento de anulação das decisões que concederam prestações sociais. Trata-se de normas que

⁵ A Administração não pode praticar qualquer ato jurídico ou operação material de execução *sem ter praticado previamente* a decisão a que esta atuação executiva se refere; se a decisão de atribuição das prestações *tem por efeito* o respetivo pagamento, a exigência da sua devolução pressupõe a *prévia* destruição daquele efeito, ou seja, a anulação daquela primeira decisão. A *imposição* de restituição não pode, pois, ser feita antes da decisão de anulação.

⁶ Em alguns casos, aliás, o cidadão nunca chega a conhecer aqueles motivos: a segurança social pratica atos dirigidos ao reembolso de prestações que pagou sem esclarecer o visado, *antes ou depois* da prática de tais atos, sobre os fundamentos que os motivaram, ou fazendo-o de forma insuficiente.

⁷ O direito de audiência prévia – expressão do *direito de participação na formação das decisões* administrativas – concretiza-se na correspondente obrigação da Administração de ouvir os interessados e permitir que eles se pronunciem sobre o sentido provável da decisão, antes desta ser tomada (cf. artigo 267.º, n.º 5, da Constituição e artigos 12.º e 121.º do CPA).



MF

carecem de rigor, clareza e coerência e, sobretudo, de adequada articulação com o CPA.

O artigo 5.º do diploma, que regula o procedimento administrativo *dirigido a aferir* se o pagamento das prestações sociais foi indevido, disciplina, em simultâneo, a própria recuperação de quantias.

Estabelece esta norma que *verificada a concessão indevida de prestações*, os serviços devem proceder: a) à suspensão *imediata* do pagamento das prestações enquanto decorrer o procedimento de verificação da legalidade da sua concessão; b) à notificação do beneficiário em sede de audiência prévia; e c) à *interpelação para a restituição* desses mesmos valores.

O carácter problemático desta previsão é manifesto: determina-se a realização de audiência prévia (diligência a cumprir no âmbito do procedimento de anulação por concessão indevida, necessariamente *antes* da decisão de anulação) no momento em que se tem por *verificada a concessão indevida das prestações* (conclusão visada pelo procedimento).

5

Por outro lado, a norma em causa não impõe a consideração do resultado da audiência prévia (ou a observância de prazo para que esta possa exercer-se) antes da prolação da decisão de anulação. Face ao teor do artigo, a Provedoria tem conhecimento que a notificação para audiência prévia e para restituir estão a ser praticadas *em simultâneo* ou mesmo *com precedência da notificação para restituir* face à notificação para audiência prévia. Ora, a notificação para restituir (*interpelação dos responsáveis, interpelação do devedor* – artigos 5.º, n.º 1, *c*) e 7.º) consubstancia a atuação consequente à decisão final do procedimento, quando se conclua ter sido indevidamente paga determinada prestação, e se atribuam efeitos retroativos à decisão. Dizendo já respeito à *execução* da decisão não pode, naturalmente, precedê-la⁸.

⁸ Neste aspeto, o artigo 5.º está em contradição com o artigo 17.º do mesmo Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, preceito onde se reconhece que a “anulação dos atos administrativos de atribuição de prestações tem *como*



O preceito favorece, pois, uma sobreposição e confusão entre atos a praticar *antes da decisão* sobre o carácter indevido da concessão das prestações e atos que *visam a recuperação* dos valores pagos.

5. Relativamente às falhas encontradas nas anulações de decisões que atribuíram prestações, importa também assinalar os casos – frequentes – em que os serviços da segurança social decidem pela anulação com efeitos retroativos muito depois de ter expirado o *prazo* que a lei prevê para esse efeito⁹.

A previsão legal de prazos máximos para que a Administração possa anular as decisões praticadas tem em vista salvaguardar a estabilidade das situações constituídas, a confiança dos destinatários nessa estabilidade, bem como permitir um adequado exercício de direitos de defesa. Decorrido um significativo lapso de tempo, o cidadão não dispõe, a maior parte das vezes, de elementos que lhe permitam sustentar a regularidade das prestações recebidas¹⁰.

6

Adicionalmente, a existência destes prazos é promotora de um investimento num adequado funcionamento da Administração, na matéria aqui em causa incentivando o objetivo de *impedir a concessão de prestações indevidas* (artigo 14.º).

Em termos de dimensão dos lapsos temporais observados, pode indicar-se, por exemplo, o caso de beneficiário a quem foram atribuídas indevidamente prestações de abono de família em setembro de 2015, datando o pedido de restituição das quantias pagas de novembro de 2021, ou seja, seis anos depois.

efeito a obrigação de repor, por parte dos beneficiários, os valores das prestações indevidamente recebidas” (itálico aditado). De facto, o artigo 177.º do CPA dispõe que a Administração não pode praticar qualquer ato jurídico ou operação material de execução *sem ter praticado previamente* a decisão a que esta atuação executiva se refere.

⁹ Cf. artigos 15.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 3/2024, de 5 de janeiro.

¹⁰ Desde logo, porque o *regulamento para a classificação, avaliação, seleção, eliminação e conservação de documentos* aplicável, aprovado pela Portaria n.º 182/2020, de 4 de agosto, prevê a eliminação da generalidade dos processos de atribuição de prestações sociais no prazo de *cinco anos*.



Especialmente expressivos em termos de distância temporal – e, por isso, de inobservância dos prazos de anulação com efeitos retroativos – são os pedidos de restituição por ocasião do cálculo da pensão de reforma: constitui prática comum ser neste momento feito um levantamento das prestações que o ISS entende terem sido, *ao longo da vida do beneficiário*, indevidamente pagas, independentemente do momento a que se reporta o pagamento. Este apuramento traduz-se, de imediato, na *compensação*¹¹ com o valor da pensão concedida ou com o montante dos retroativos de pensão a que o interessado tenha direito, e em simultâneo com estes comunicada.

6. No já referido artigo 5.º (n.º 1, alínea *a*)), prevê-se a *suspensão imediata do pagamento* das prestações *enquanto decorrer o procedimento de verificação da legalidade da sua concessão*. Tem a Provedoria verificado que a suspensão é utilizada *como regra*, sem limites quantitativos, sem comunicação ao beneficiário – e, portanto, sem cumprir o dever de fundamentação dos respetivos motivos –, e sem uma ponderação quer quanto à natureza da prestação suspensa, quer quanto à própria necessidade da medida para salvaguardar aqueles fins.

7

Para além de forma de precaver pagamentos indevidos, esta medida apresenta a virtualidade de evitar a eventual acumulação de dívida a cargo do beneficiário, sendo reconduzível, pela sua natureza e objetivos, à figura das *medidas cautelares*, que o CPA prevê e regula. Nos termos desta lei geral, a Administração pode, na fase prévia à decisão, tomar medidas cautelares para, *ponderados os interesses públicos e privados*, evitar prejuízos difíceis de reparar, desde que os danos resultantes dessas medidas não se mostrem superiores aos que se pretendem evitar. Para além disto, as medidas estão sujeitas ao princípio da *necessidade* e à demonstração do *justo receio* do prejuízo, e as decisões que as ordenem têm que ser fundamentadas e fixar prazo para a respetiva vigência¹².

¹¹ Sobre o relevo da figura da compensação neste domínio, v. *infra*.

¹² V. artigo 89.º do CPA.



Os termos em que a *suspensão imediata de pagamento de prestações* tem vindo a ser utilizada consubstanciam, para além dos problemas de conformidade legal, um excesso de proteção do interesse público, face ao prejuízo de difícil reparação que poderá resultar para o beneficiário, sobretudo quando a prestação suspensa – sempre *na totalidade* – é compensatória de rendimentos de trabalho ou visa garantir o mínimo de subsistência condigna, podendo gerar situações de grave e injustificada¹³ vulnerabilidade económica. Acresce que esta suspensão sem estabelecimento de prazo de vigência também não estimula a Administração no sentido de decidir mais rapidamente; a morosidade de resposta nos casos de reclamação dos cidadãos é um dos fundamentos frequentes de queixa, nesta matéria.

III

7. Também na fase de *cobrança* das prestações sociais cujo pagamento foi considerado indevido (fase que a lei qualifica como *cobrança para regularização voluntária*) se verifica o desrespeito por regras elementares.

8

Como já referido, a falha inaugural frequentemente detetada nos casos trazidos à Provedoria em matéria de cobrança administrativa consiste no atropelo e confusão entre a anulação com efeitos retroativos do ato de concessão das prestações, por um lado, e a respetiva execução, por outro – é o que sucede, como ficou dito, quando a notificação para restituição é a primeira comunicação dirigida aos cidadãos.

Segue-se que, em matéria de *cobrança para regularização voluntária*, impõe-se que seja dada em primeiro lugar oportunidade ao visado para proceder ao cumprimento voluntário e, na falta deste, lhe seja dada a conhecer a forma pela qual será feita a cobrança¹⁴.

Para a restituição voluntária, a lei estabelece aqui um prazo de trinta dias, durante o qual pode também ser fundamentadamente requerido o pagamento em prestações mensais (artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril).

¹³ Quando o carácter indevido da prestação não vem a confirmar-se.

¹⁴ V. artigos 175.º e seguintes do CPA.



Ora, tem sido apurado, através de queixas chegadas à Provedoria, o *imediato* recurso à *compensação*¹⁵ com outras prestações, sem qualquer notificação prévia e sem observância da precedência da possibilidade de restituição voluntária.

8. A figura da *compensação com prestações em pagamento* – frequentemente mantida por dilatados períodos de tempo – e as condições do recurso a este mecanismo revelam-se, aliás, centrais para a compreensão das imperfeições jurídicas e violações de direitos detetadas em matéria de cobrança de pagamentos indevidos. Ferramenta que integra as possibilidades ao dispor do ISS, esta apresenta-se à Administração como uma forma especialmente isenta de custos, segura, simples e atrativa para o ressarcimento de créditos. Assim é, designadamente, em comparação com os recursos disponíveis na fase executiva, a cargo do IGFSS, entre os quais é paradigmática a penhora.

A forma como tem vindo a ser utilizada a compensação, sendo descuradas exigências procedimentais e mesmo substantivas básicas, leva porém à conclusão de que, num balanço global, os cidadãos acabam nesta fase não-executiva por beneficiar de *menores garantias de defesa* do que no âmbito do processo executivo¹⁶, o que não é consentâneo com a lógica que preside à sucessão destas duas fases.

Assim:

Na versão do diploma anterior à revisão de 2019, o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, referia expressamente que a compensação tinha lugar *na falta de restituição direta, nos termos previstos no artigo 7.º*

Tal inciso inicial do n.º 1 do artigo 8.º caiu na alteração legislativa operada pelo Decreto-Lei n.º 79/2019, de 14 de junho, mas não pode deixar de entender-se que

¹⁵ Esta distingue-se da *suspensão imediata* (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril) que, como se referiu, ocorre ainda durante o procedimento administrativo tendente à anulação dessa prestação, enquanto está a ser atribuída, como medida cautelar para prevenir o pagamento de valores indevidos; a *compensação* (artigo 8.º do mesmo Decreto-Lei) decorre na fase de cobrança e, em regra, incide sobre *outra* prestação que se encontre em curso, desde que seja “o mesmo o titular do débito pelas prestações indevidas e do crédito de outras prestações” (n.º 1). Prevê-se ainda a possibilidade de a segurança social proceder à compensação de dívidas resultantes da anulação parcial de uma prestação (ou seja, quando decide reduzir o seu valor) com a *mesma* prestação (n.º 8 do mesmo artigo).

¹⁶ No qual, desde logo, está expressamente previsto o conhecimento oficioso da prescrição – artigo 175.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.



subsiste o carácter subsidiário da compensação, face quer às regras gerais do CPA, quer ao teor do artigo 7.º, n.º 1, que apresenta como primeiro passo para a cobrança a *interpelação do devedor para a restituição direta no prazo de trinta dias*.

Por seu turno, o artigo 9.º estabelece que fica *suspensa o recurso à compensação, até que seja decidida a reclamação, quando o devedor não reconheça o dever de restituir* (ou seja, necessariamente *após ter sido notificado para restituir*).

Tendo presente este enquadramento, atente-se porém, a título exemplificativo, no sucedido em dois casos trazidos ao conhecimento da Provedoria:

- a) Uma cidadã que se encontrava a receber subsídio de desemprego viu-se privada, num determinado mês e sem qualquer comunicação da segurança social, da *totalidade* da prestação. Apurou, por diligências da sua iniciativa, que a segurança social tinha procedido ao recálculo da prestação, reduzindo o seu valor, tendo-lhe sido então comunicado que o não pagamento decorria de *compensação* com valor pago em excesso nos meses anteriores. Não obstante ter reclamado, o que implica a suspensão do recurso à compensação (artigo 9.º), no mês seguinte ainda lhe foi deduzido no subsídio um valor *acima do limite legal* então em vigor.
- b) A segunda situação é relativa a cidadão ao qual foi comunicado no ato de atribuição da pensão de reforma (em 2023) que, devido a uma *dívida de desemprego* sobre a qual não foi prestada qualquer outra informação, não iria receber o valor dos retroativos a que tinha direito e que, doravante, lhe seria deduzida por esse motivo uma parte da pensão mensal. Só mais tarde, e por iniciativa sua, veio a conseguir apurar que a dívida se reportava a prestações de desemprego recebidas em 2014.

Também aqui se surpreendem os vícios de *falta de audiência prévia*, de *falta de fundamentação* e de *falta de notificação*, exigências obliteradas quando se procede à compensação de dívidas nos termos indicados, com violação de deveres procedimentais subjacentes.

O estabelecimento de *limites à compensação* (n.ºs 2, 3, 4 e 7, parte final do artigo 8.º), solução típica do processo executivo (cf. os limites à penhora), confirma a consciência do legislador quanto a uma natureza *para-executiva* deste mecanismo, e do seu potencial de inelutabilidade, do ponto de vista do cidadão. Finalmente, atenta a forma pela qual se efetiva a compensação, a precedência da possibilidade de restituição direta, bem como a advertência para a possibilidade de compensação, com indicação da forma pela qual se projeta a sua realização (artigo 177.º, designadamente n.º 3, do CPA) surgem como garantes do carácter ainda *voluntário* desta cobrança, que só assim pode verdadeiramente reclamar-se distinta da execução ou cobrança coerciva, sujeitas a regras e garantias próprias.

Para além da necessária comunicação ao cidadão de um ato que de forma especialmente intensa o afeta, só por esta via se garante *ou* uma aceitação desta forma de pagamento *ou* uma defesa efetiva e atempada, quer quanto ao crédito invocado (por exemplo, invocando-se então a prescrição dos créditos cuja compensação se pretende) quer quanto recurso a este meio (por exemplo, mediante pronúncia quanto ao cumprimento dos limites à compensação).

9. Os *limites à compensação* foram estabelecidos tendo em vista assegurar a subsistência condigna dos cidadãos e, por essa via, os princípios da dignidade e da proporcionalidade¹⁷.

Na situação descrita de privação da *totalidade* do subsídio de desemprego, foi feita a compensação sem se ter em consideração que estava em causa uma prestação *por perda de rendimentos de trabalho*, sujeita por isso ao limite de 1/3 do valor do subsídio, bem

¹⁷ Cf. artigos 1.º e 266.º, n.º 2, da Constituição e, ainda, 7.º e 178.º do CPA.

como à garantia que a beneficiária recebia um montante mínimo ao tempo igual ao indexante dos apoios sociais (hoje, à remuneração mínima mensal garantida)¹⁸.

A Provedoria de Justiça assinala que são frequentes os casos acompanhados nos quais só após a intervenção deste órgão do Estado são observados os limites legais, corrigindo-se os montantes da compensação¹⁹.

10. A compensação *imediata* tem vindo também a ser utilizada para pagamento de *dívidas cujo prazo de prescrição já decorreu*. Tal verifica-se com frequência no âmbito do apuramento de dívidas por ocasião dos pedidos de reforma, já que é comum, nestas situações, que as prestações em causa tenham sido recebidas muitos anos antes.

12

São exemplo o caso relatado da redução de pensão atribuída em 2023 para compensar uma dívida que remontava a 2014, assim como as situações de dois cidadãos que em 2021 e 2022 ficaram privados de uma parte dos seus subsídios de doença devido à compensação, sem aviso prévio, de dívidas que remontavam a 1997 e 1999, respetivamente.

A proceder-se, como a lei impõe, à comunicação prévia da dívida ao cidadão, bem como da intenção de recorrer à compensação e respetivos termos, o devedor poderia invocar a prescrição *em momento anterior ao início da compensação*, paralisando-a (v. artigo 304.º, n.º 1, 2.ª parte, do Código Civil). Na verdade, a atuação que tem vindo a observar-se, na medida em que impede o devedor de, em momento anterior ao início

¹⁸ O limite do IAS relativamente às prestações compensatórias da perda ou redução de rendimentos de trabalho, previsto no artigo 8.º, n.º 3, alínea *a*), do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de dezembro, foi aditado pelo Decreto-Lei n.º 79/2019, de 14 de junho, e alterado por referência à remuneração mínima mensal garantida por força da redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 3/2024, de 5 de janeiro.

¹⁹ Se a maioria desses casos foi regularizada com sucesso, é de assinalar que recentemente o ISS adotou uma posição questionável relativamente a dois pensionistas, aos quais manteve as deduções para além dos limites por considerar que as pensões “não são (...) prestações compensatórias da perda ou redução de rendimentos de trabalho, são prestações substitutivas do rendimento de trabalho”. Uma vez que o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 133/88 garante um limite superior quando estão em causa prestações *compensatórias* da perda ou redução de rendimentos de trabalho, e que o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, é muito claro quando determina que “a proteção prevista no presente decreto-lei tem por objetivo compensar a perda de remunerações de trabalho motivada pela ocorrência das eventualidades referidas no número anterior [velhice e invalidez]”, há um evidente equívoco terminológico pouco compreensível na posição do ISS que procede a distinção irrelevante, à face da lei, entre prestações *substitutivas* e *compensatórias* de rendimentos de trabalho.



da compensação, invocar a prescrição da dívida²⁰, demanda correção, bem como a divulgação interna de orientações dirigidas aos serviços com vista a ser evitada²¹.

Esta iniciativa revela-se tanto mais urgente quanto as queixas recebidas revelam a inobservância da suspensão da compensação em caso de reclamação, ao arrepio do prescrito pelo artigo 9.º, ou seja, casos de cobrança por compensação e mesmo de instauração de processo executivo *após a apresentação de reclamações* que não foram apreciadas. Por outro lado, a morosidade com que, nestes casos, as comunicações dos visados são apreciadas leva a uma *ponderação tardia da inexigibilidade da dívida*, com os prejuízos inerentes à sujeição dos interessados à privação de valores que lhes são devidos enquanto aguardam que as suas reclamações sejam analisadas. Atenta a natureza das prestações em causa, a persistência indevida da compensação suscita particular preocupação, comprometendo muitas vezes diretamente as condições de subsistência, saúde ou habitação dos visados.

13

11. Por último, merece premente alteração a posição dos serviços da segurança social sobre o *prazo de prescrição* das dívidas relativas a prestações indevidamente pagas.

Sustentada na redação pouco clara e desadequada do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 133/88 – que prevê que o prazo de prescrição é de cinco anos “a contar da data da interpelação para restituir”²² –, os serviços da segurança social têm vindo a sustentar que:

- i. O prazo de prescrição só começa a correr a partir da primeira “interpelação” dirigida ao devedor para pagamento da dívida, independentemente do momento em que ocorra;
- ii. Cada nova “interpelação” funciona como causa de *interrupção da prescrição*, pelo que se reinicia a contagem do prazo de cinco anos;

²⁰ Não é isenta de controvérsia jurídica a questão do conhecimento oficioso da prescrição das obrigações tributárias pela Administração fora do âmbito do processo executivo.

²¹ É certo que a prescrição não deixa de poder ser invocada já depois de iniciada a compensação; aliás, as situações objeto de queixa que chegaram à Provedoria têm sido corrigidas após intervenção junto dos serviços da segurança social, *mas sem que haja notícia da adoção de medidas de âmbito geral com vista a evitar a sua repetição*.

²² O diploma recorre indevidamente ao termo “interpelação”, de natureza civilística, quando está em causa a “notificação” administrativa.

- iii. O prazo máximo da prescrição é de vinte anos, conforme previsto no Código Civil; nesta parte, detetaram-se divergências quanto ao início da contagem (da primeira interpelação ao devedor *ou* do pagamento da prestação).

Esta posição afronta os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança e revela-se, por outro lado, desconforme com outros regimes jurídicos pertinentes.

É desde logo patente o desajustamento com os demais prazos prescricionais previstos no âmbito da segurança social, como os relativos à obrigação de pagamento das quotizações e das contribuições, ao direito às prestações pecuniárias vencidas e ao direito à restituição de contribuições e quotizações indevidamente pagas à segurança social²³. Pode ainda referir-se o prazo prescricional aplicável à obrigatoriedade de reposição de dinheiros públicos que devam reentrar nos cofres do Estado. Em todas estas situações, o prazo é de cinco anos e o seu termo inicial não depende da atuação da Administração.

14

Por outro lado, e como já referido, a notificação para restituir deve ser necessariamente precedida da *prática de um ato de anulação* com obrigação de reposição das prestações concedidas, também ele *sujeito a prazo*. A prática observada revela a utilização da notificação para pagar como se este ato pudesse ser praticado a todo o tempo e não tivesse qualquer relação com a prévia anulação com eficácia retroativa – em prazo - da atribuição de prestações.

Não pode sustentar-se que a Administração disponha de um prazo mais ou menos alargado para exigir a restituição de prestações que pagou indevidamente consoante o tempo que demore a diligenciar nesse sentido, nem que tenha apenas como limite

²³ Cf. artigos 60.º, n.º 3, e 69.º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro) e artigo 272.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro).

máximo o prazo geral de prescrição de vinte anos, o que não é compatível com a diligência exigível na cobrança de dinheiros públicos.

A ser assim, a Administração faria recair sobre o devedor os efeitos adversos da sua própria inação. A alteração desta norma, de modo a evitar a interpretação e atuação referidas, revela-se, pois, essencial.

IV

Face a todo o exposto, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alíneas *a)* e *b)*, do Estatuto do Provedor de Justiça, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de abril,

RECOMENDO

1. A revisão do regime constante do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, procedendo-se:

15

- a) À integral conformação do regime com o Código do Procedimento Administrativo;
- b) À previsão de procedimento de anulação dos atos administrativos de atribuição de prestações sociais que observe as regras gerais do procedimento administrativo, designadamente:
 - i. A audiência do interessado, com clara notificação dos fundamentos de facto e de direito da decisão projetada e consequências da concessão indevida, em momento *prévio* à tomada da decisão;
 - ii. A sujeição ao regime previsto no artigo 89.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo da possibilidade de aplicação de *medida provisória de suspensão das prestações*, com particular atenção aos casos de prestações compensatórias ou substitutivas de rendimentos de trabalho ou que asseguram mínimos de subsistência;



- iii. O cumprimento dos deveres de *fundamentação* (considerando o resultado da audiência prévia) e de *notificação* do ato de anulação da concessão de prestações indevidas, com indicação da data a que se reportam os seus efeitos;
 - iv. A clarificação de que a notificação para restituir e outras formas de cobrança, como a compensação com outras prestações, só têm lugar após a decisão de anulação da atribuição de prestações indevidas e caso esta tenha eficácia retroativa.
- c) À previsão expressa de que a compensação apenas terá lugar após ser concedida a possibilidade de pagamento voluntário (do valor total ou mediante requerimento de pagamento em prestações);
 - d) À consagração da necessária notificação prévia aos particulares do recurso à compensação, com indicação da forma como se projeta a sua realização, permitindo-lhes que se pronunciem;
 - e) À adequação do prazo de prescrição e respetivo cômputo aos demais prazos prescricionais de débitos decorrentes de pagamentos indevidos por parte do Estado.

2. Independentemente da alteração do regime legal e tendo presente o quadro normativo decorrente da Constituição e do Código do Procedimento Administrativo, **a adoção das medidas necessárias**, designadamente a formulação de instruções claras dirigidas aos serviços, com vista a:

- a) Serem observadas as regras básicas da atividade administrativa, tais como o dever de audiência prévia, de fundamentação e notificação dos atos, assim como o regime de anulação e execução dos atos administrativos;
- b) Ser abolida a prática da compensação sem prévia notificação aos destinatários;
- c) Ser respeitado o regime dos limites legais à compensação de dívidas resultantes da concessão indevida de prestações sociais;
- d) Ser conferida celeridade à apreciação de reclamações sobre a anulação da concessão de prestações e conseqüente dever de restituição, respeitando-se o efeito suspensivo da sua apresentação.



Muito agradeço que, em cumprimento do disposto no artigo 38.º, n.º 2, do Estatuto do Provedor de Justiça, me seja comunicado, no prazo de 60 dias, o acatamento da presente Recomendação ou, porventura, os fundamentos do seu não acatamento.

Apresento-lhe, Senhora Ministra, os meus melhores cumprimentos,

A Provedora de Justiça,

(Maria Lúcia Amaral)