



Exmo. Senhor  
Chefe do Gabinete da Sua Exma.  
Senhora Provedora de Justiça  
Palácio Vilalva  
Rua Marquês de Fronteira  
1069-452 LISBOA

SUA REFERÊNCIA:  
S-PdJ/2025/4641  
Q/65/2024

SUA COMUNICAÇÃO DE :  
07/05/2025

NOSSA REFERÊNCIA  
SAÍDA Nº. 887  
ENT.:  
PROC. Nº: 740-06/1500

DATA:  
18/07/2025

ASSUNTO: Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril. Garantias dos Cidadãos face à segurança social cobradora. Resposta à Recomendação n.º 2/B/2025 – Artigo 20.º, n.º 1, alíneas a) e b) do Estatuto do Provedor de Justiça

Em resposta à Recomendação n.º 2/B/2025, sobre o assunto acima identificado, quer no que respeita à revisão do regime constante do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, quer no que concerne à adoção de medidas necessárias e formulação de instruções claras aos serviços, com vista, designadamente, a serem observadas as regras básicas da atividade administrativa, cumpre referir o seguinte:

1 - Na sequência da mencionada Recomendação, que merece acolhimento integral, foi solicitado ao Instituto da Segurança Social, I.P. (ISS):

*“(i) a apresentação de um plano de ação com a identificação das medidas a tomar de imediato e de propostas que permitam sanar as desconformidades assinaladas à luz das referidas recomendações, garantindo a legalidade e a regularidade dos procedimentos, bem como a fiabilidade e tempestividade das interações com os cidadãos que, neste contexto, se mostrem necessárias;*

*“(ii) o envio de informação sobre as orientações já transmitidas pelo Conselho Diretivo nesta matéria e as soluções adotadas/implementadas no sentido de evitar ou mitigar os pagamentos indevidos que estão na origem do problema identificado pela Provedora de Justiça.”*

Neste contexto, e no âmbito das recomendações seguidamente reproduzidas, foram tomadas uma série de medidas, das quais se dá a devida nota.

**Recomendação 1**

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

- 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 – Tendo subjacente os argumentos invocados pela Senhora Provedora de Justiça, foi determinada a elaboração de um documento, cujas conclusões apoiarão a definição, em concreto, das propostas que se vierem a entender adequadas, decorrentes da necessidade de revisão do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, no sentido da sua integral conformação com o Código do Procedimento Administrativo.

Considera-se que a revisão deste diploma tem natureza urgente, uma vez que as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 3/2024, de 5 de janeiro, não resolveram as incongruências já existentes, tendo, em alguns aspetos, contribuído para o seu agravamento.

A revisão legislativa deverá garantir a coerência, eficácia e transparência do sistema jurídico, permitindo uma recuperação rápida dos montantes pagos indevidamente, em cumprimento do dever oficioso do Estado de anular pagamentos indevidos e proceder à sua cobrança com base na anulação dos atos de atribuição de prestações sociais e com observância das regras gerais do procedimento administrativo, designadamente: a audiência dos interessados, com clara notificação dos fundamentos de facto e de direito da decisão projetada e das consequências da concessão indevida, em momento prévio à tomada da decisão.

Ou seja, a revisão do regime da responsabilidade emergente do pagamento indevido de prestações de segurança social, afigura-se prioritária, permitindo alinhar o regime vigente com os princípios da legalidade, equidade e eficácia. Esta revisão deverá clarificar os procedimentos, assegurar que a compensação apenas ocorra como último recurso e garantir a conformidade com o Código do Procedimento Administrativo, designadamente a aplicação do disposto no seu artigo 89.º, n.º 1.

#### **Recomendação 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 consequente dever de restituição, respeitando-se o efeito suspensivo da sua apresentação.
- e) A adequação do prazo de prescrição e respetivo cômputo aos demais prazos prescricionais de débitos decorrentes de pagamentos indevidos por parte do Estado.

3 - Em 27 de maio de 2025, o ISS enviou uma comunicação aos dirigentes de todos os serviços, determinando o cumprimento imediato das medidas identificadas na recomendação 2 da Senhora Provedora de Justiça, em especial, no que respeita ao procedimento de compensação, respetivos limites e prazo de prescrição.

Adicionalmente, determinou a elaboração de um documento que corresponda à concretização das menções constantes da referida recomendação, enquadrando as situações nela versadas, nos planos substantivo e procedimental.

No plano substantivo, o conteúdo deste documento irá essencialmente prever a explicação das razões que levam a considerar que determinada prestação foi – no todo ou em parte – indevidamente paga, identificando os fundamentos que conduziram a essa conclusão, designadamente, a prestação em causa, o fundamento da anulação (factos e direito), identificação do valor devido (se parte, se a totalidade do valor pago).

De um ponto de vista transversal, ou procedimental, vão-se adequar, de imediato, os procedimentos internos à nova redação do Decreto-Lei n.º 133/88, de 20 de abril, que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 3/2024, de 5 de janeiro, que visou, «(...) reforçar as garantias dos devedores à segurança social (...), estabelecer a elevação dos limites mínimos mensais dos rendimentos disponíveis dos devedores após o cumprimento das obrigações de restituição, a impossibilidade de compensação de dívida com prestações destinadas a assegurar mínimos de subsistência a pessoas em situação de carência económica e a clarificação do procedimento de anulabilidade dos atos de atribuição das prestações».

Deste modo, vão ser estabelecidos procedimentos que assegurem:

- Realização de audiência dos interessados antes da anulação da decisão da concessão de prestação;
- Inserção na notificação da audiência prévia: fundamentos e consequências da anulação da decisão de concessão da prestação;
- Modo de concretização da suspensão – total ou parcial – do pagamento de prestações;
- Harmonização das formas de contagem do prazo prescricional;

Foi elaborado um cronograma de trabalho, (vide Anexo I), sendo de destacar especialmente as seguintes atividades:

- Harmonização da atuação dos diferentes serviços envolvidos quanto aos atos administrativos praticados: anulação da prestação atribuída e restituição e/ou compensação da quantia indevida;
- Revisão dos formulários aplicáveis, com particular enfoque na audiência de interessados e fundamentação dos atos praticados e,
- Harmonização de conceitos (regime legal de compensação e prazo prescricional a aplicar).

Encontra-se já definido o projeto de desenho do procedimento de restituição de prestações indevidas nas duas situações possíveis: na pendência de pagamento de prestações sociais e depois de findo o pagamento das mesmas (vide Anexo II).

Está em curso a identificação das comunicações geradas nestes processos pelas aplicações em uso e a revisão dos respetivos conteúdos, em conformidade com os novos procedimentos a estabelecer.



No que respeita à capacitação dos colaboradores responsáveis pelo tratamento das matérias em causa, o ISS acautelou o desenvolvimento, neste ano e no próximo, de ações de formação orientadas para dirigentes versando sobre os conteúdos, as disposições e as orientações contidas no documento a elaborar, bem como sobre o Código do Procedimento Administrativo.

Reitera-se o compromisso com a melhoria contínua dos procedimentos de recuperação de prestações indevidamente pagas, acolhendo positivamente as recomendações da Senhora Provedora de Justiça.

Da conclusão das medidas e atividades em curso será dado oportuno conhecimento a esse Órgão do Estado.

### Anexo I

#### Cronograma de trabalho para implementação das recomendações pt. 2

Objetivo	Intervenientes	CRONOGRAMA DE ATIVIDADES PREVISTAS										
		Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maior	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro
Definir a atuação dos serviços a envolver	GAJC, GAQGR e DPC					x						
Recolher propostas de atuação	CNP, DCGC, DRH, DPC, GAJC e GAQGR					x						
Harmonizar a atuação dos diferentes serviços envolvidos quanto aos atos administrativos praticados: anulação da prestação atribuída e restituição/compensação da quantia indevida	DPC, CNP, GAJC e GAQGR						x	x				
Revisão dos formulários aplicáveis, com particular enfoque na audiência de interessados e fundamentação dos atos praticados	DPC, CNP, DCGC, GAJC e GAQGR						x	x				
Harmonização de conceitos (regime legal de compensação e prazo prescricional a aplicar)	DPC, CNP, GAJC e GAQGR						x	x				
Análise e apresentação de propostas que se vieram a entender adequadas, incluindo a necessidade de eventual revisão legislativa	DPC, CNP, GAJC e GAQGR							x				

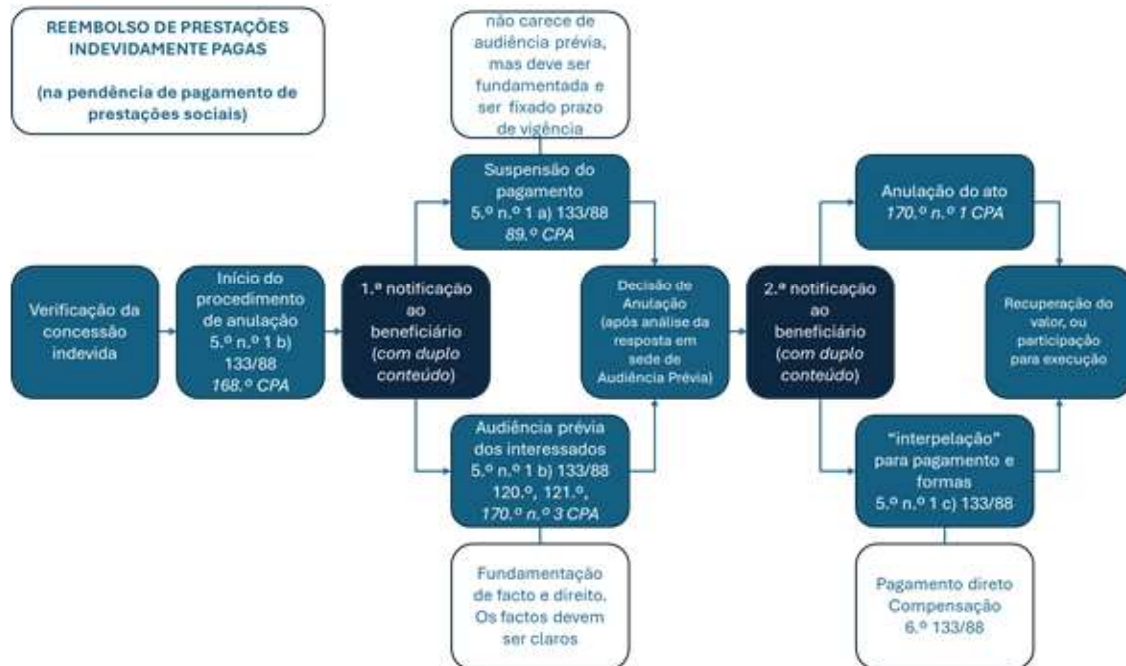
Fonte: ISS



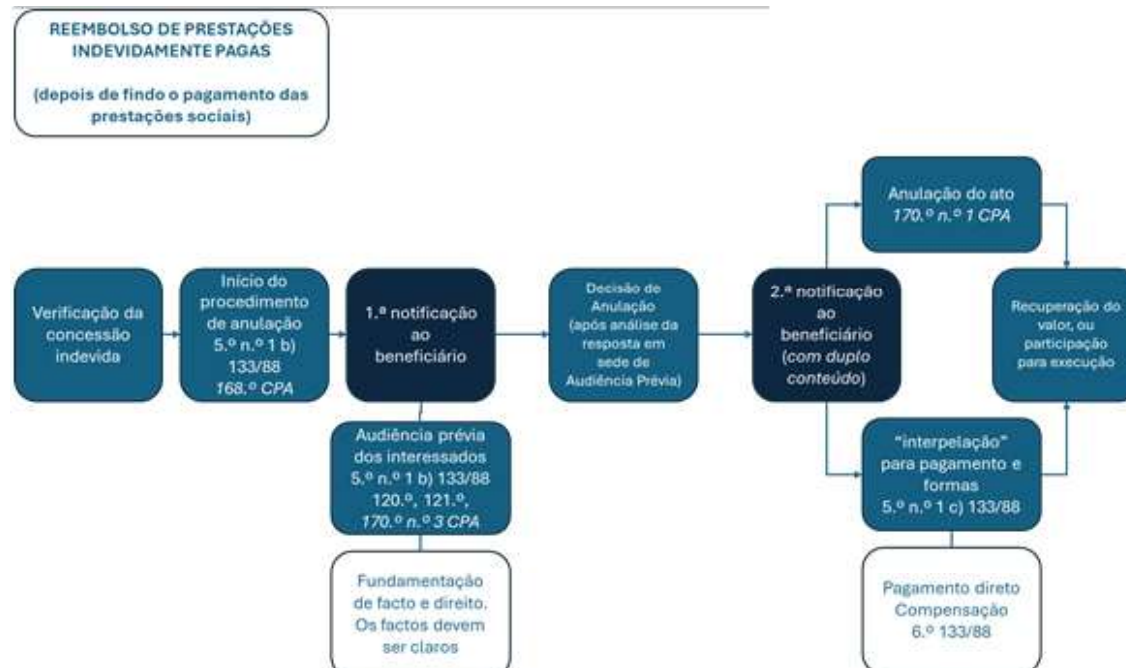
## Anexo II

### Projeto de desenho do procedimento de restituição de prestações indevidas

#### Na pendência de pagamento de prestações sociais



#### Depois de findo o pagamento das prestações sociais





REPÚBLICA  
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE  
E SEGURANÇA SOCIAL

Gabinete da Ministra

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Paulo de  
Sousa  
Pinheiro

Assinado de  
forma digital por  
Paulo de Sousa  
Pinheiro  
Dados: 2025.07.18  
13:36:18 +01'00'

Paulo Pinheiro