

MF

Exma. Senhora
Presidente do Conselho Diretivo do
IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da
Segurança Social, IP
Dr.ª Teresa Fernandes
Av. Manuel da Maia, 58- 3.º
1049-002 LISBOA

– Por protocolo –

Lisboa, 19 de outubro de 2020

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2020/27272

P/5/2018 (UT2)

Assunto: Processos de execução fiscal instruídos nas Secções de Processo Executivo da Segurança Social. Inspeção realizada ao abrigo do artigo 21.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Provedor de Justiça.

1

RECOMENDAÇÃO N.º 4 / A/ 2020

- Artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de abril¹ -

Conforme é do conhecimento de V. Ex.ª, determinei oportunamente, ao abrigo do poder que me é conferido pelo artigo 21.º, n.º 1, alínea a), do Estatuto do Provedor de Justiça, a realização de uma inspeção a diversas Secções de Processo Executivo da Segurança Social (SPE), com o objetivo de aprofundar o conhecimento do trabalho desenvolvido pelos órgãos da execução nos processos instaurados para cobrança de dívidas à Segurança Social.

¹ Diploma que aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça, na redação dada pela Lei n.º 17/2013, de 18.02.

Rua do Pau de Bandeira, 9 - 1249 - 088 Lisboa | Telef. 213 926 600 | Telefax 213 961 243

<http://www.provedor-jus.pt>

Foram onze as SPE visitadas², entre fevereiro e abril de 2019, por equipas de 3 a 4 colaboradores deste órgão do Estado, todos eles juristas que, na sua atividade diária, vinham tendo, desde há anos, contactos frequentes com os serviços centrais do IGFSS e, através deles, com as SPE, na instrução de procedimentos abertos com base em queixas de cidadãos/executados.

Os elementos recolhidos nas 11 visitas realizadas foram complementados pelos dados – nomeadamente estatísticos – solicitados às 22 SPE em funcionamento. É de toda a justiça referir, neste ponto, que todas as SPE – as visitadas e as não visitadas –, bem como os Serviços Centrais do IGFSS, se revelaram totalmente disponíveis na resposta aos pedidos de colaboração que lhes foram dirigidos no âmbito desta inspeção.

Reunidos e tratados os dados assim recolhidos, foi elaborado um Projeto de Relatório Final, o qual foi dado a conhecer a V. Ex.^a, bem como aos Presidentes dos Conselhos Diretivos do Instituto da Segurança Social, IP e do Instituto de Informática, IP, para efeitos de audição prévia.

2

Revisto e alterado o Projeto de Relatório em conformidade com os contributos assim obtidos, chegou-se ao texto final do Relatório de inspeção que anexo à presente Recomendação, com base no qual entendi dever dirigir-me agora a V. Ex.^a destacando as sugestões de atuação que julgo mais prementes, sem prejuízo de todas aquelas que, constando do Relatório mas não sendo expressamente referidas na presente Recomendação, reputo também importantes, esperando que todas possam ser merecedoras de ponderação e intervenção com vista à melhoria das garantias dos executados, sem esquecer a melhoria, também, das condições de trabalho dos funcionários que exercem funções nas SPE.

² Representando metade das SPE em funcionamento.



Recomendo

I – Quanto à tramitação dos Processos de Execução Fiscal (PEF) e às garantias dos contribuintes:

1. A adoção, por todas as SPE, de um sistema integrado de gestão processual que inclua todos os trâmites e documentos de cada PEF, sem o que as falhas de eficiência na gestão de tais processos não poderão ser evitadas – sobre o assunto, ver págs. 7 a 9 e 59 a 65 do Relatório de inspeção;
2. A emissão de orientações dirigidas a todas as SPE de modo a eliminar e prevenir práticas irregulares de que o Relatório de inspeção dá conta ao longo das págs 59 a 179. Para maior facilidade de exposição e síntese, elenco de seguida as orientações que considero essenciais, dividindo-as em três grupos, consoante sejam adequadas a prevenir/fazer cessar irregularidades **muito graves**, a prevenir/fazer cessar irregularidades **graves** ou a introduzir melhorias em práticas que se revelam **pouco adequadas**. Assim:
 - 2.1. A fim de prevenir/fazer cessar irregularidades **muito graves**, **Recomendo** a emissão de orientações destinadas a garantir que:
 - 2.1.1. As SPE, enquanto órgãos da execução, assumem e exercem a competência/dever que o Código de Processo Civil (CPC) lhes atribui para apreciar a prova produzida, pelo executado, de que o rendimento depositado em determinada conta bancária é impenhorável, atenta a respetiva proveniência³, devendo a SPE, se/quando comprovada essa impenhorabilidade, notificar o banco do cancelamento ou redução da penhora⁴ (ver págs. 81 a 129 do Relatório de inspeção);

3

³ Por exemplo, por ser o remanescente de vencimento já penhorado na fonte.

⁴ Cfr. Artigo 739.º do CPC.

- 2.1.2. As SPE, enquanto órgãos da execução, assumem e exercem a competência/dever que o CPC lhes atribui de, excecionalmente e após ponderação, quer do montante e natureza do crédito executado, quer das necessidades do executado e do seu agregado familiar, reduzir ou determinar a isenção temporária de penhora⁵ (ver págs. 81 a 129 do Relatório de inspeção);
- 2.1.3. Seja substancialmente reduzido o tempo que medeia entre a transferência, para o IGFSS, dos valores cativos pelos bancos e a imputação de tais valores à dívida exequenda (ver págs. 81 a 129 do Relatório de inspeção);
- 2.1.4. As restituições de valores indevidamente cobrados sejam concretizadas o mais rapidamente possível, pelo próprio IGFSS, nomeadamente quando se trate da restituição de remanescentes de penhora,⁶ que não deverão ser entregues ao ISS, a título algum (ver págs. 81 a 129 do Relatório de inspeção)⁷;
- 2.1.5. As SPE assegurem sempre a notificação do executado para regularização da situação em 30 dias, nos casos em que este tenha deixado de pagar três prestações seguidas ou seis interpoladas. A notificação do executado, instando-o a regularizar a situação, é condição de validade das rescisões dos planos prestacionais e a sua ausência torna ilegais quaisquer penhoras subsequentes para cobrança da dívida (ver págs. 135 a 162 do Relatório de inspeção);
- 2.1.6. As SPE tenham sempre presente, nos casos em que é formulado pedido de pagamento em prestações, a diferença entre dispensa de garantia e isenção de garantia. A dispensa de garantia depende apenas do valor da dívida no PEF em que é solicitado o plano prestacional, não sendo legítimo onerar o executado e os próprios serviços com a apresentação e apreciação, respetivamente, de prova

⁵ Cfr. Artigo 738.º, n.º 6, do CPC.

⁶ Restituição a efetuar se, volvidos 30 dias sobre a extinção do PEF, os valores em causa não tiverem sido aplicados noutras dívidas - cfr. Artigo 81.º, n.ºs 1 e 2 do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT).

⁷ As compensações a efetuar pelo ISS podem ocorrer apenas no âmbito do Sistema Previdencial de Segurança Social (cfr. Artigo 197.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro) e nunca com créditos gerados em PEF.

de quaisquer requisitos para obtenção da dispensa de garantia. (ver págs. 135 a 162 do Relatório de inspeção);

2.1.7. O prazo de 20 dias para envio da oposição à execução ao tribunal competente seja efetivamente cumprido⁸, definindo-se os procedimentos a adotar pelas SPE para análise das oposições em momento anterior ao seu envio a tribunal, de modo a evitar atos desnecessários, ilegais ou inúteis que dificultem ou atrasem o acesso do executado à pretendida análise da questão pelo tribunal (ver págs. 162 a 179 do Relatório de inspeção);

2.2. A fim de prevenir/fazer cessar irregularidades **graves**, **Recomendo** a emissão de orientações destinadas a garantir que:

2.2.1. As minutas de citação, de notificação para audição prévia (NAP), de requerimento de reversão, de requerimento para o exercício de audição prévia sejam revistas e alteradas de modo a que reflitam a legislação em vigor e informem o destinatário de forma clara e rigorosa (ver págs. 66 a 81 do Relatório de inspeção);

2.2.2. As minutas de penhora de rendimentos, bem como as minutas de penhoras de saldo de conta bancária enviadas às instituições financeiras carecem igualmente de revisão com os mesmos objetivos de compatibilização com o regime legal, de clareza e de rigor (ver págs. 81 a 129 do Relatório de inspeção);

2.2.3. O tempo que medeia entre o pedido e o deferimento de planos prestacionais seja o mais curto possível, devendo também ser melhorada a minuta em uso para notificar o deferimento do plano, nela se incluindo informação clara e completa sobre todas as formas possíveis de pagamento das prestações acordadas e, em especial, sobre os regimes de incumprimento aplicáveis. Será de ponderar incluir nesta minuta informação expressa sobre o facto de o deferimento do plano não impedir a transferência de valores que, à data, já se encontrem cativos

⁸ Prazo constante do artigo 208.º, n.º 1, do CPPT.

no banco, ao abrigo de penhora de saldo de conta bancária. O desconhecimento desta realidade continua a gerar situações muito precárias ao nível da subsistência dos agregados familiares dos executados (ver págs. 135 a 162 do Relatório de inspeção);

2.3. A fim de prevenir/fazer cessar práticas que reputo **pouco adequadas** Recomendo a emissão de orientações destinadas a garantir que:

2.3.1. As Notificações de Valores em Dívida (NVD) identifiquem os processos apensos, bem como as custas devidas por processo (ver págs. 66 a 81 do Relatório de inspeção);

2.3.2. As NVD possam ser reportadas a datas passadas e não apenas à data da respetiva emissão (ver págs. 66 a 81 do Relatório de inspeção);

2.3.3. Os cancelamentos automáticos de penhoras de saldos de contas bancárias ocorram com maior rapidez e eficiência, assegurando-se maior assiduidade e clareza na informação aos bancos sobre os valores cativos a transferir para o PEF (ver págs. 81 a 129 do Relatório de inspeção);

2.3.4. As SPE considerem sempre a possibilidade de proceder a penhoras de imóveis ou de móveis sujeitos a registo, em especial antes de avançar para a reversão da dívida [partindo do princípio segundo o qual o órgão de execução só pode “avançar” para a reversão uma vez esgotados os meios ao seu alcance para detectar bens do devedor originário (ver págs. 81 a 129 do Relatório de inspeção)].

II – Quanto às condições de trabalho, aos recursos humanos e ao atendimento ao público.

A este respeito, **Recomendo**:



MF

3. A melhoria das condições de trabalho dos funcionários da SPE, conforme assinalado a págs. 30 a 32 do Relatório de inspeção, sendo de salientar, de entre as SPE visitadas, a necessidade de:
 - 3.1. Resolver o problema com o sistema de ar condicionado da SPE de Leiria, avariado desde 2015;
 - 3.2. Aumentar o espaço disponível para acomodar os funcionários que prestam funções nas SPE de Faro, Setúbal e Vila Real;
 - 3.3. Melhorar as acessibilidades para funcionários com mobilidade reduzida nas SPE de Coimbra, Viseu e Lisboa I
4. O reforço de meios humanos nas SPE, com especial destaque para a necessidade de aumentar o número de juristas e de investir na formação profissional especializada destes e dos restantes funcionários, sem deixar de repensar o sistema organizacional das SPE menos eficientes, eventualmente procurando replicar nestas os modelos de organização em vigor nas SPE mais produtivas e eficientes – ver págs. 33 a 38 do Relatório de inspeção;
5. A generalização e reforço do atendimento à distância (telefónico ou por correio eletrónico)⁹, sendo essencial assegurar que os funcionários encarregados do atendimento têm acesso fácil e poder para imediata gestão dos PEF, sem descurar também o investimento em formação específica na área do atendimento - ver págs. 48 a 59 do Relatório de inspeção.

⁹ Estas conclusões resultaram das visitas realizadas, todas elas em data anterior à pandemia da Covid-19, a qual não as veio colocar em causa mas, antes pelo contrário, reforçar.



III – Quanto a questões cuja resolução depende de estreita colaboração com o Instituto de Segurança Social, IP (ISS), com o Instituto de Informática, IP (II), e com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS)

6. A este respeito, **Recomendo**

- 6.1. O reforço do diálogo com o ISS, atenta, nomeadamente, a importância de assegurar que este Instituto reforça os mecanismos de triagem prévia à participação da dívida para execução: participar dívida inexistente penaliza, desde logo, os cidadãos cumpridores e sobrecarrega intensa e desnecessariamente as SPE (ver págs. 180 a 195 do Relatório de inspeção, mas também págs. 130 a 134 sobre compensações e imputação de valores compensados);
- 6.2. O reforço do diálogo com o II, para o muito que há a fazer em matéria de otimização de recursos, de melhoria na tramitação e gestão dos PEF e de melhoria, também, das condições de trabalho dos funcionários. A estreita colaboração com o II é essencial, como creio resultar claro de todo o Relatório de inspeção;
- 6.3. O reporte rigoroso, ao MTSSS, dos problemas estruturais que afetam a realidade de trabalho das SPE, com reflexos inevitáveis nas garantias dos administrados. Certamente muitas das situações objeto do Relatório de inspeção anexo já terão sido objeto de reporte ao MTSSS, mas tal tarefa deve merecer, por parte do IGFSS, a maior atenção, atenta a posição privilegiada em que se encontra para dar conta – e participar na resolução – dos problemas elencados no Relatório de inspeção com a tramitação e gestão dos PEF, mas também no que toca aos recursos humanos, às condições de trabalho e ao apoio informático.

Com o objetivo de promover esse diálogo e a articulação de posições entre todas as partes, não deixarei de enviar o Relatório de inspeção e de dirigir pedidos expressos de colaboração e empenho na resolução dos problemas encontrados, seja ao Senhor



A PROVIDORA DE JUSTIÇA

Presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social, IP, seja à Senhora Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Informática, IP, seja ao Senhor Secretário de Estado da Segurança Social..

Queira V. Exa. atender, na sua resposta, ao disposto no artigo 38, n.º 2 do Estatuto do Provedor de Justiça.

Com os melhores cumprimentos,

A Provedora de Justiça

(*Maria Lúcia Amaral*)

P.s.: Anexo: Relatório da Inspeção