



TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 19/08 – AUDIT
RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 56/2008 – 2.ª S.

**Procedimento de Penhora efectuado pela
Direcção-Geral dos Impostos**



Dezembro de 2008



Tribunal de Contas

PROC. 19/08 – AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA N.º 56/2008 – 2.ª S.

PROCEDIMENTO DE PENHORA EFECTUADO

PELA DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II
2008**



Tribunal de Contas



ÍNDICE

SIGLAS E SEU SIGNIFICADO	5
FICHA TÉCNICA.....	7
SUMÁRIO	9
Observações	9
Recomendações.....	10
I – INTRODUÇÃO	13
1.1 – Fundamento, âmbito, objectivos e objecto da auditoria	13
1.2 – Metodologia adoptada.....	13
1.2.1 – Estudo prévio e planeamento	13
1.2.2 – Execução	14
1.3 – Enquadramento normativo	14
1.3.1 – Levantamento dos procedimentos inerentes à realização da penhora e da reclamação.....	15
1.3.2 – Serviços responsáveis pelos procedimentos relativos à penhora e à reclamação.....	18
1.4 – Condicionantes e colaboração	19
1.5 – Audição dos Responsáveis.....	19
II – RESULTADOS DA AUDITORIA	21
2.1 – Procedimento de penhora	21
2.1.1 – Detecção de bens penhoráveis	21
2.1.2 – Realização da penhora.....	23
2.1.3 – Atribuição do valor à penhora.....	27
2.1.4 – Objectivos fixados no SIPA	28
2.2 – Análise da amostra definida	30
2.2.1 – Metodologia	30
2.2.2 – Análise das penhoras realizadas por natureza do bem penhorado	31
2.2.3 – Avaliação da legalidade.....	42
2.2.4 – Conformidade dos registos aos manuais de funcionalidades	44
2.3 – Reclamações apresentadas ao abrigo do artigo 276.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.....	51
III – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	55
IV – EMOLUMENTOS.....	55



V – DECISÃO 57
ANEXO I - MÉTODO DE AMOSTRAGEM PPS 61

Quadros

Quadro II.1 – Detecção de bens penhoráveis..... 22
Quadro II.2 – Tramitação das penhoras realizadas de forma automática 24
Quadro II.3 – Procedimentos de realização da penhora de forma automática 24
Quadro II.4 – Atribuição do valor à penhora 27
Quadro II.5 – Situação das penhoras nos serviços de finanças seleccionados 31
Quadro II.6 – Penhoras realizadas por Serviço de Finanças 31
Quadro II.7 – Tipologia utilizada pela Administração Fiscal 33
Quadro II.8 – Penhora de móveis 34
Quadro II.9 – Penhora de dinheiro..... 35
Quadro II.10 – Penhora de créditos 35
Quadro II.11 – Penhora de créditos fiscais 36
Quadro II.12 – Penhora de partes sociais em sociedades..... 36
Quadro II.13 – Penhora de certificados de aforro 37
Quadro II.14 – Penhora de vencimentos e salários 37
Quadro II.15 – Penhora de pensões 38
Quadro II.16 – Penhora de rendas 38
Quadro II.17 – Penhora de outros valores e rendimentos 39
Quadro II.18 – Penhora de veículos..... 39
Quadro II.19 – Penhora de embarcações 40
Quadro II.20 – Penhora de imóveis 40
Quadro II.21 – Penhora de estabelecimentos comerciais..... 41
Quadro II.22 – Penhora de retenções de entidades públicas 41
Quadro II.23 – Penhora de móveis e imóveis 42
Quadro II.24 – Penhora de recolha manual 42
Quadro II.25 – Confronto de elementos 47
Quadro II.26 – Datas de registo/ mandado e data de penhora..... 48
Quadro II.27 – Penhoras seleccionadas - Situação dos processos em 09/04/2008 49
Quadro II.28 – Reclamações apresentadas ao abrigo do artigo 276.º do CPPT 52



SIGLAS E SEU SIGNIFICADO

Abreviatura	Designação
AF	Administração Fiscal
CEAP	Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CPC	Código de Processo Civil
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DUC	Documento Único de Cobrança
IGCP	Instituto de Gestão da tesouraria e do Crédito Público
IUC	Imposto Único de Circulação
LGT	Lei Geral Tributária
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SF	Serviço de Finanças
SIPA	Sistema de Informação de Penhoras Automáticas



Tribunal de Contas



FICHA TÉCNICA

COORDENAÇÃO GERAL

Maria Augusta Alvito

COORDENAÇÃO DA EQUIPA

José Manuel Costa

EQUIPA DE AUDITORIA

Miguel Abrantes

Natália Barbosa

Paulo Duque



Tribunal de Contas



SUMÁRIO

O presente texto contém os resultados da auditoria ao procedimento de penhora efectuado pela Direcção-Geral dos Impostos.

A acção teve como objectivo avaliar da legalidade e regularidade dos procedimentos da penhora face aos diplomas legais em vigor.

O período de incidência da auditoria abrangeu o ano de 2007, tendo presente a integração dos seus resultados no Parecer sobre a Conta Geral do Estado desse ano.

Ao objecto desta acção correspondeu o conjunto dos serviços da Direcção-Geral dos Impostos com intervenção operativa nos processos de execução fiscal que deram lugar a penhora, designadamente, os Serviços de Finanças de Lisboa – 8, Lisboa – 2, Lisboa – 7 e Serviço de Finanças de Cascais-2.

Observações

Do que se expõe no presente documento, cumpre extrair as seguintes observações, com base nos resultados obtidos no decurso dos trabalhos de auditoria, bem como formular as correspondentes recomendações, no sentido de colmatar as deficiências encontradas.

a) Procedimento de penhora

1. Tem sido efectuado, por parte das Direcções-Gerais dos Impostos e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, um esforço no sentido de desmaterializar o processo de execução fiscal, incluindo a fase de penhora. No entanto, subsistem ainda peças processuais em formato papel. Esta circunstância impede que o referido processo possa tramitar de uma forma totalmente informatizada com as vantagens daí decorrentes, designadamente no que respeita à simplicidade da tramitação e ao controlo dos procedimentos.
2. A implementação do sistema de detecção de bens penhoráveis e a realização da penhora de uma forma automática representam uma evolução importante no cumprimento do princípio da igualdade e na diminuição da margem de discricionariedade da Administração Fiscal.
3. Verificou-se que, apesar do SEF registar todos os acontecimentos que vão tendo lugar na fase de penhora, não disponibiliza o valor em dívida actualizado.

b) Atribuição do valor à penhora

Verificou-se que nem sempre existem critérios objectivos para atribuição do valor à penhora.

c) Análise das penhoras

1. Na informação constante das bases de dados recebidas no Tribunal, quanto à natureza do bem a penhorar, são utilizadas denominações que não se encontram previstas na legislação em



vigor, designadamente no CPPT, prejudicando a análise da informação e obrigando à respectiva compatibilização, o que nem sempre foi possível.

2. Dada a estandardização de procedimentos imposta pela informatização inerente ao sistema, não se verificam diferenças de procedimentos entre os serviços de finanças auditados, quer no que respeita às realizadas de forma manual, quer às realizadas de forma automática.
3. Verificou-se que nas penhoras realizadas de forma automática nunca é emitido auto de penhora, mesmo quando este se torna obrigatório, por força do artigo 221.º do CPPT.
4. Verificou-se que no caso da penhora automática de veículos (designação da Administração Fiscal), o valor atribuído à penhora foi o valor da dívida, o que não se considera correcto por não se tratar de penhora de execução continuada e ser possível determinar o valor real do bem.
5. Foram detectadas incoerências na informação do Sistema de Execuções Fiscais, relativamente à permanência de valores em dívida em alguns processos quando estes aparentavam terem sido finalizados.

d) Conformidade dos registos aos manuais de funcionalidades

Verificaram-se situações de descontinuidade na atribuição do número de ordem da penhora, apesar do manual de funcionalidades prever que a sua numeração seja gerada de forma sequencial.

e) Reclamações apresentadas no âmbito do artigo 276.º do CPPT

O procedimento relativo às reclamações previstas no artigo 276.º do CPPT tramita no âmbito do processo de execução fiscal, não lhes sendo conferida qualquer individualização. Ou seja, não lhes é atribuído um número sequencial, nem existe um sistema informático onde as mesmas possam ser geridas e onde possa ser recolhida informação relativa às mesmas.

Recomendações

1. O Tribunal recomenda que se providencie a desmaterialização do processo de execução fiscal, incluindo as peças processuais que pela sua natureza têm que ser realizadas de forma manual, como são os casos das citações pessoais por contacto directo, dos autos de diligência e dos autos de penhoras manuais.
2. O Tribunal recomenda que se providencie a alteração do SIPA, no sentido de ser emitido auto de penhora no caso da penhora de bens em que este é obrigatório.
3. O Tribunal recomenda que a atribuição do valor à penhora se baseie em critérios objectivos de valorização dos bens a penhorar, evitando-se situações que possam eventualmente prejudicar o Estado e/ou o contribuinte.



4. O Tribunal recomenda que seja implementado com a maior brevidade no SICJUT o módulo a que a DGCI se refere no âmbito do contraditório e que ele permita a gestão adequada das reclamações previstas no artigo 276.º do CPPT, atribuindo-lhes uma numeração sequencial, que as relacione com o processo a que respeitam e com o acto reclamado e especificando, designadamente, o processo, o acto relativamente ao qual foi apresentada a reclamação, o sentido da decisão (de deferimento ou de indeferimento) e, em caso de indeferimento, qual o fundamento.
5. O Tribunal recomenda que devem ser introduzidas alterações ao SEF no sentido de disponibilizar aos serviços, o valor em dívida, em qualquer momento.
6. O Tribunal recomenda que na identificação dos bens penhorados, sejam utilizadas as denominações que se encontram previstas na legislação em vigor, designadamente no CPPT.



Tribunal de Contas



I – INTRODUÇÃO

1.1 – Fundamento, âmbito, objectivos e objecto da auditoria

Em cumprimento do Plano de Fiscalização do Tribunal de Contas para 2008, o Departamento de Auditoria II realizou uma auditoria ao procedimento de penhora efectuado pela Direcção Geral dos Impostos (DGCI).

A realização da referida auditoria justificou-se pelo facto da implementação do sistema de penhoras automáticas ter ocorrido em data posterior à da realização da última auditoria do Tribunal de Contas à cobrança de receita em execução fiscal, de ter aumentado de forma significativa o número de penhoras realizadas desde a implementação do sistema de penhoras automáticas e de se terem suscitado dúvidas sobre os procedimentos seguidos.

Ao objecto da acção correspondeu o conjunto dos serviços da DGCI com intervenção operativa nos processos de execução fiscal, contabilização e controlo das operações relativas à penhora, designadamente os serviços periféricos da referida Direcção-Geral (Serviço de Finanças de Lisboa – 2; Serviço de Finanças de Lisboa – 7; Serviço de Finanças de Lisboa – 8; e Serviço de Finanças de Cascais – 2).

A auditoria teve como objectivo avaliar a legalidade e regularidade dos procedimentos da penhora face aos diplomas legais em vigor.

1.2 – Metodologia adoptada

A auditoria foi realizada de acordo com as normas e técnicas internacionalmente reconhecidas e as orientações constantes do Manual de Auditoria e Procedimentos aprovado pelo Tribunal de Contas.

A metodologia foi desenvolvida de acordo com as seguintes fases:

- ◆ estudo prévio e planeamento;
- ◆ execução;
- ◆ elaboração do relato de auditoria.

1.2.1 – Estudo prévio e planeamento

Durante esta fase procedeu-se à:

- ◆ identificação da legislação regulamentadora da matéria objecto da auditoria;
- ◆ análise do regime jurídico aplicável ao procedimento de penhora efectuada na sequência de processos de execução fiscal, previsto nos artigos n.ºs 215.º a 236.º do CPPT;



- ◆ análise do regime legal das “Reclamações das decisões dos órgãos de execução fiscal”, previsto nos artigos n.ºs 276º. a 278º. do CPPT;
- ◆ recolha e análise de outra informação considerada relevante, designadamente: manuais de procedimentos, relatórios de auditoria elaborados por outros órgãos de controlo e, ainda, notícias publicadas na imprensa relacionadas com a matéria.

1.2.2 – Execução

Tendo em conta o objectivo definido para a acção e o período de incidência da mesma, a fase de execução compreendeu:

- ◆ a realização de reuniões com os responsáveis da Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) com vista ao esclarecimento de um conjunto de questões sobre o funcionamento dos serviços e dos sistemas relacionados com as execuções fiscais e mais concretamente com a penhora, tendo-se ainda assistido a uma demonstração do Sistema Informático das Penhoras Automáticas (SIPA);
- ◆ o tratamento e análise dos dados remetidos pela DGCI ao Tribunal com vista à avaliação da fiabilidade da informação;
- ◆ a identificação e apreciação dos critérios de realização de penhoras de forma automática e manual;
- ◆ a avaliação da legalidade e regularidade dos procedimentos efectuados face aos diplomas legais em vigor no período de incidência da auditoria;

Para o efeito, foi constituída uma amostra dos serviços de finanças (SF) que durante o ano de 2007 realizaram penhoras, e relativamente a cada SF, definida uma amostra das penhoras efectuadas, no âmbito do processo de execução fiscal.

Os critérios que presidiram à selecção da amostra dos SF foram o critério financeiro (maior volume de penhoras realizadas) e o da abrangência dos bens penhoráveis (seleccionaram-se os Serviços de Finanças que efectuaram penhoras sobre todo o tipo de bens penhoráveis).

1.3 – Enquadramento normativo

Tendo em conta que é a primeira vez que se realiza uma auditoria, no âmbito das penhoras, procurou-se que o enquadramento normativo fosse suficientemente abrangente por forma a entender-se a problemática da penhora e toda a sua envolvência, estruturando-se o mesmo nos seguintes pontos:

- ◆ levantamento dos procedimentos inerentes à realização da penhora e da reclamação, em termos de enquadramento jurídico;
- ◆ serviços responsáveis pelos procedimentos relativos à penhora e à reclamação;
- ◆ controlo exercido sobre os procedimentos relativos à penhora e à reclamação.



1.3.1 – Levantamento dos procedimentos inerentes à realização da penhora e da reclamação

1.3.1.1 – A Penhora no âmbito do processo de execução fiscal

No âmbito do processo de execução fiscal a fase da penhora encontra-se regulada, essencialmente, nos artigos 215.º e seguintes do Código de Procedimento e Processo Tributário. A referida fase processual consiste na apreensão de bens do devedor para que o credor possa ser pago por eles ou pelo seu valor.

Decorrido o prazo posterior à citação sem que o devedor tenha efectuado o pagamento, *“o funcionário, independentemente de despacho, passará mandado para penhora, que será cumprido no prazo de 15 dias se outro não for designado pelo órgão da execução fiscal ao assinar o mandado”* (artigo 215.º CPPT). Nos termos dos artigos 203.º, 196.º e 201.º, o prazo posterior à citação (ou seja, o prazo de oposição) é de 30 dias, pelo que, apenas depois de finalizado este prazo é possível proceder à penhora.

Nos termos do n.º 1 do artigo 88.º do CPPT, depois de ter decorrido o prazo de pagamento voluntário, os serviços competentes deverão extrair certidão de dívida, a qual, tendo em conta o disposto no artigo 188.º do mesmo Código, servirá de base à instauração do processo de execução.

Depois de a instauração ter sido efectuada, o órgão da execução fiscal deverá proceder à citação, na qual será comunicado ao devedor *“os prazos para oposição à execução e para requerer o pagamento em prestações ou a dação em pagamento”* (n.º 1 do artigo 189.º do CPPT).

1.3.1.2 – Citação

A citação, sendo o acto que dá conhecimento ao devedor do processo de execução, assume particular importância no que respeita à efectivação da penhora, pois, para que seja assegurado ao executado o direito de defender o seu património, é essencial que seja informado atempadamente.

1.3.1.3 – A fase da penhora

A fase da penhora inicia-se, nos termos do artigo 215.º do CPPT, no final do prazo posterior à citação se o devedor não tiver efectuado o pagamento.

Esta fase consiste na apreensão de bens do património do executado que passam a estar à ordem do órgão de execução fiscal para que este os possa vender e consignar o produto da venda ao pagamento da dívida exequenda.

1.3.1.4 – A realização da penhora

Nos termos do n.º 1 do artigo 215.º do CPPT, *“Findo o prazo posterior à citação sem ter sido efectuado o pagamento, o funcionário, independentemente de despacho, passará mandado para penhora, que será cumprido no prazo de 15 dias se outro não for designado pelo órgão de execução fiscal ao assinar o mandado.”*

Uma vez que, nos termos dos artigos 203.º, n.º 1, 196.º, n.º 1, e 201.º, n.º 1, todos do CPPT, o executado pode, no prazo de 30 de dias subsequente à citação, deduzir oposição ou requerer o



pagamento em prestações ou dação em pagamento, a penhora apenas poderá ser efectuada no final desse prazo e dentro dos 15 dias subsequentes.

Por outro lado, a penhora pode ter lugar logo no momento em que se procura efectuar a citação, quando o citado não é encontrado e são encontrados bens penhoráveis.

No que respeita à natureza dos bens a penhorar, tendo em conta o disposto nos artigos 221.º e seguintes do CPPT, podem ser identificados treze tipos diferentes de penhoras (que obedecem a formalidades diferentes), designadamente:

- ◆ de móveis;
- ◆ de veículos automóveis de aluguer;
- ◆ de dinheiro ou de valores depositados;
- ◆ de créditos;
- ◆ de partes sociais ou de quotas em sociedade;
- ◆ de títulos de crédito emitidos por entidades públicas;
- ◆ de abonos ou vencimentos;
- ◆ de rendimentos periódicos;
- ◆ de rendimentos;
- ◆ de móveis sujeita a registo;
- ◆ de imóveis;
- ◆ do direito a bens indivisos;
- ◆ de direitos.

Tendo em conta o mecanismo subjacente às penhoras automáticas, deverá ter-se em atenção se a realização das referidas penhoras colide com os formalismos estabelecidos para algumas das penhoras atrás enumeradas, nomeadamente, no que respeita às penhoras relativamente às quais é exigida a existência de auto¹, como são os casos da penhora de móveis ou da penhora de imóveis.

Relativamente à extensão da penhora, o CPPT dispõe que a penhora apenas será feita nos bens suficientes para o pagamento da dívida exequenda e do acrescido, podendo, todavia, prosseguir noutros bens se o produto dos bens penhorados for insuficiente para o pagamento da execução.

Quanto à ordem porque deverá ser efectuada a penhora, o artigo 219.º do CPPT, estatui que “*caso a dívida tenha garantia real onerando bens do devedor por estes começará a penhora que só prosseguirá noutros bens quando se reconheça a insuficiência dos primeiros para conseguir os fins da execução*” (n.º 4 do artigo 219.º do CPPT). Se estiverem esgotados os bens onerados com garantia real, a penhora deverá prosseguir pelos bens “*cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente*” (n.º 1 do artigo 219.º do CPPT). E, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo 219.º

¹ Documento escrito onde é exarado um acto processual.



do CPPT, se se tratar de dívida com privilégio, e na falta dos bens referidos no n.º 1 do artigo 219.º, a penhora deverá começar pelos bens a que respeitar o privilégio.

Contudo, e ainda relativamente ao objecto da penhora, deverá salientar-se que, tendo em conta o artigo 2.º do CPPT (que estatui a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil - CPC), deverão ser consideradas no âmbito do processo de execução fiscal os limites à realização da penhora referidos nos artigos 821.º e seguintes do CPC. Nos termos dos referidos preceitos são impenhoráveis os seguintes bens:

- ◆ as coisas ou direitos inalienáveis;
- ◆ os objectos cuja apreensão seja ofensiva dos bons costumes ou careça de justificação económica, pelo seu diminuto valor venal;
- ◆ os objectos especialmente destinados ao exercício de culto público;
- ◆ os bens imprescindíveis a qualquer economia doméstica que se encontrem na residência permanente do executado;
- ◆ os instrumentos indispensáveis aos deficientes e os objectos destinados ao tratamento de doentes;
- ◆ dois terços dos vencimentos, salários ou prestações de natureza semelhante, auferidos pelo executado; e
- ◆ dois terços das prestações periódicas pagas a título de aposentação ou de outra qualquer regalia social, seguro, indemnização por acidente ou renda vitalícia, ou de quaisquer outras pensões de natureza semelhante.

1.3.1.5 – Meios de defesa do contribuinte

O contribuinte tem como meio de defesa ao seu dispor a oposição que consiste no acto processual mediante o qual o executado pretende extinguir a execução através do reconhecimento da actual inexistência do direito exequendo ou da falta de um pressuposto essencial da acção executiva. Nos termos do artigo 203.º do CPPT, a oposição deverá ser deduzida no prazo de 30 dias a contar:

- a) da citação pessoal ou não a tendo havido, da primeira penhora; ou
- b) da data em que tiver ocorrido o facto superveniente ou do seu conhecimento pelo executado.

Para além da oposição, a reclamação constitui outro meio de defesa a que o contribuinte pode recorrer e que pode influenciar a fase de penhora que se abordará de seguida.

1.3.1.6 – Reclamação das decisões do órgão da execução fiscal

Nos termos do artigo 276.º do CPPT, a reclamação é o meio processual indicado para que o executado ou terceiro se possam defender de um acto administrativo, praticado no âmbito do processo de execução fiscal que afecte os seus direitos ou interesses – incluindo o acto da penhora.



A reclamação deverá ser apresentada no órgão de execução fiscal no prazo de 10 dias após a notificação da decisão. Também no prazo de 10 dias, após ter recebido a reclamação, o órgão de execução fiscal poderá revogar ou não o acto reclamado. Todavia, quando o acto reclamado tenha sido proferido por entidade diversa do órgão de execução fiscal, o prazo para o referido órgão revogar ou não o acto reclamado é de 30 dias (n.º 3 do artigo 277.º do CPPT).

Depois de ter recebido o processo, o Tribunal poderá tomar ou não conhecimento imediato da reclamação. Esta subirá no prazo de oito dias e será conhecida de imediato, após a sua interposição, se se fundamentar em prejuízo irreparável causado por qualquer das ilegalidades referidas no n.º 3 do artigo 278.º, designadamente:

- ◆ inadmissibilidade da penhora dos bens concretamente apreendidos ou da extensão com que foi realizada;
- ◆ imediata penhora dos bens que só subsidiariamente respondam pela dívida exequenda;
- ◆ incidência sobre bens que, não respondendo, nos termos de direito substantivo, pela dívida exequenda, não deveriam ter sido abrangidos pela diligência; ou
- ◆ determinação da prestação de garantia indevida ou superior a dívida.

Nos restantes casos, o tribunal apenas tomará conhecimento das reclamações quando, depois de realizadas a penhora e a venda, o processo lhe for remetido (n.º 1 do artigo 278.º do CPPT). Antes do conhecimento das reclamações, será notificado o representante da Fazenda Pública para responder, no prazo de 8 dias, ouvido o representante do Ministério Público, para se pronunciar no mesmo prazo (n.º 2 do artigo 278.º do CPPT).

1.3.2 – Serviços responsáveis pelos procedimentos relativos à penhora e à reclamação

Em conformidade com o estatuído no artigos 149.º e 150.º do CPPT, o órgão da execução fiscal, ou seja, o serviço competente para efectuar a execução fiscal é o serviço periférico local da administração tributária do domicílio ou sede do devedor da situação dos bens ou da liquidação ou, quando esta deva tramitar nos tribunais comuns, o tribunal competente.

No respeitante às penhoras, uma vez que as mesmas devem tramitar nos serviços periféricos locais, o serviço competente para efectuar a penhora é o serviço periférico local do domicílio ou sede do devedor da situação dos bens ou da liquidação. Situação semelhante sucede relativamente ao tratamento que é dado às reclamações, no âmbito da administração tributária, uma vez que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 277.º do CPPT, a reclamação é apresentada no órgão da execução fiscal.

Nos termos da legislação em vigor¹, os serviços periféricos locais designam-se serviços de finanças e dispõem de uma secção de justiça tributária. Embora, nem no Decreto-Lei n.º 81/2007, de 29 de Março (que aprova a Lei Orgânica da Direcção-Geral dos Impostos), nem na Portaria n.º 348/2007, de 30 de Março (que estabelece a estrutura nuclear da Direcção-Geral dos Impostos) se encontrem

¹ Portaria n.º 348/2007, de 30 de Março.



definidas as competências das secções de justiça tributária, tradicionalmente os processos de execução fiscal tramitam nestas secções.

Por outro lado, os serviços de finanças são orientados, controlados e coordenados pelos serviços desconcentrados de âmbito regional, as direcções de finanças.

Os serviços de finanças e as direcções de finanças estão integrados na Direcção-Geral dos Impostos, que constitui um serviço da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa.

Também no âmbito da Direcção-Geral dos Impostos encontra-se integrada a Direcção de Serviços de Justiça Tributária, a qual *“assegura a gestão dos procedimentos relativos à aplicação da justiça tributária que estejam legalmente cometidos aos serviços da DGCI”*, de entre os quais tradicionalmente se encontra incluída a gestão dos processos de execução fiscal.

1.4 – Condicionantes e colaboração

É de realçar o empenhamento, disponibilidade e colaboração dos funcionários e chefias da DGCI e da DGITA, durante a realização do trabalho de campo, no que respeita ao fornecimento da informação solicitada.

Como condicionantes do trabalho desenvolvido, deve salientar-se o facto da informação relativa às reclamações previstas no artigo 276.º do CPPT não se encontrar informatizada, o que inviabiliza, quer a constituição de uma amostra de penhoras que tenham associada uma reclamação, quer o tratamento estatístico do resultado das referidas reclamações.

1.5 – Audição dos Responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e no n.º 3 do artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ministro de Estado e das Finanças;
- ◆ Direcção-Geral dos Impostos;
- ◆ Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

O presente relatório teve em conta os comentários das entidades que se pronunciaram em sede de contraditório, dos quais se inserem extratos nos pontos visados e, no sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as versões integrais das respostas recebidas integram os anexos do presente documento.

Do Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças foi informado não haver outros comentários a tecer, para além dos remetidos pelas Direcções-Gerais dos Impostos e da Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.



Tribunal de Contas



II – RESULTADOS DA AUDITORIA

2.1 – Procedimento de penhora

Nos termos do artigo 821.º do CPC estão sujeitos a execução todos os bens do devedor susceptíveis de penhora que, nos termos da lei substantiva, respondam pela dívida exequenda¹.

Por sua vez o artigo 219.º do CPPT define a prioridade que deve ser dada na determinação dos bens a penhorar.

O procedimento de penhora está directamente relacionado com a natureza do bem penhorado, encontrando-se estabelecidas nos artigos 221.º a 234º do CPPT as formalidades a seguir na penhora dos diversos tipos de bens que podem ser objecto de penhora. Até 2006, as penhoras eram realizadas mediante a detecção de uma forma manual e casuística dos bens do contribuinte passíveis de penhora, o mesmo acontecendo para a sua execução.

A partir de 2006, entrou em funcionamento a designada penhora automática, a qual consiste na realização do procedimento com recurso a meios informáticos em dois momentos distintos, que consubstanciam também duas realidades diferentes. A primeira diz respeito à detecção dos bens do contribuinte susceptíveis de serem penhorados e, a segunda, à apreensão do respectivo bem (a concretização da penhora).

A Administração Fiscal pode utilizar a detecção automática de bens do contribuinte (mediante a utilização de meios informáticos) e concretizar a penhora de forma manual, da mesma forma que pode detectar os bens do contribuinte susceptíveis de penhora de forma manual e proceder à concretização da mesma de forma automática. Embora a expressão penhora automática seja utilizada indistintamente para denominar as duas operações atrás descritas, tecnicamente, são duas realidades distintas.

2.1.1 – Detecção de bens penhoráveis

Na detecção automática dos bens penhoráveis do devedor, a Administração Fiscal recorre aos seguintes sistemas informáticos: Sistema de Execuções Fiscais (SEF), Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis (CEAP) e Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA).

Quando o processo de execução fiscal entra na fase de penhora, o SEF, que gere o processo de execução fiscal, envia para o SIPA dados relativos ao processo, tais como, o montante em dívida e a identificação do devedor. Por seu lado o CEAP envia, também para o SIPA, a relação dos bens do contribuinte susceptíveis de serem penhorados.

O CEAP é o sistema informático onde se encontram registados os bens penhoráveis do contribuinte, recebendo informação, quer através do registo casuístico de bens que foram detectados pelos serviços da Administração Fiscal, quer, de uma forma sistemática, mediante pesquisa à informação residente nas bases de dados da DGCI, da forma que é salientada no quadro seguinte:

¹ Refira-se que nos termos do artigo 822.º e seguintes do CPC existem bens absoluta ou totalmente impenhoráveis e bens relativamente impenhoráveis.



Quadro . – Detecção de bens penhoráveis

Tipo de bens	Entidade onde é realizada a penhora	Informação residente na DGCI
Dinheiro depositado em conta bancária	Bancos	Modelo 3 do IRS (declaração de rendimentos) e Modelo 10 (apresentada por entidades devedoras de rendimentos)
Imóveis	Conservatória do registo predial	Matriz predial
Veículos	Conservatória do registo automóvel	Sistema do Imposto Único de Circulação (IUC)
Prestações da Segurança Social	Segurança Social	Modelo 10
Salários	Entidades patronais	Rendimentos e Retenções (Modelo 10)
Créditos	Devedores	Rendimentos e Retenções (Modelo 10)
Rendas	Inquilinos	Modelo 3 do IRS (declaração de rendimentos do senhorio)

Refira-se que toda a informação relativa a rendimentos que constem da Modelo 10 são susceptíveis de ser detectados de forma automática e assim sendo, deveriam ser instituídos procedimentos no sentido de essa detecção ser efectuada.

A Administração Fiscal, todavia, continua a ter a possibilidade de investigar a existência de bens penhoráveis sem recorrer ao SIPA. Nestes casos, os serviços da AF, na fase de penhora, quando detectam a existência de um bem penhorável que não se encontra no CEAP, procedem de imediato à penhora.

Apesar das inequívocas vantagens da detecção de bens de forma automática, continua a justificar-se a detecção de bens de forma manual, designadamente, nos casos em que se trata de bens insusceptíveis de serem detectados de forma automática, por não constarem de nenhuma base de dados e, também, porque, neste tipo de procedimento, se conta com o factor surpresa.

Da observação dos procedimentos relativos a detecção de bens de forma automática e à detecção de forma manual pode concluir-se existirem pontos fortes nas duas modalidades, ou seja vantagens numa e noutra modalidade.

Assim, na detecção de bens efectuada de forma automática verificam-se os seguintes pontos fortes:

- ◆ celeridade do procedimento;
- ◆ maior facilidade na detecção dos bens penhoráveis;
- ◆ maior respeito pelo princípio da igualdade;
- ◆ maior controlo dos procedimentos efectuados.

Em contrapartida, tem como pontos fracos:

- ◆ a não detecção de bens insusceptíveis de serem detectados de forma automática que inclui por um lado os que não estão sujeitos a registo e por outro, os que estão sujeitos a registo e que não foram detectados;
- ◆ a inexistência do factor surpresa (aquando da visita do funcionário ao local onde se encontram os bens).



Estes dois pontos podem considerar-se os pontos fortes da detecção manual.

2.1.2 – Realização da penhora

Nas penhoras automáticas, a informação residente no SEF (respeitante aos processos) e no CEAP (respeitante aos bens penhoráveis) é enviada para o SIPA, onde fica disponível no menu do SIPA relativo aos objectivos¹ (por processos ou bens e por sectores de actividade). Diariamente, nos serviços de finanças, é feita uma consulta a este menu e realizadas as penhoras que estão dentro dos referidos objectivos. Este procedimento obriga a que nos SF exista um responsável por efectuar esta consulta, devendo a mesma ser controlada centralmente.

Neste tipo de penhoras (realizadas de forma automática), o procedimento varia consoante o tipo de bem penhorado, verificando-se, todavia, alguns procedimentos comuns, designadamente, a formulação do pedido à entidade onde é realizada a penhora. Os procedimentos de penhora iniciam-se quando, pela primeira vez², no âmbito de um processo de execução fiscal, no serviço de finanças, o funcionário acede ao menu do SIPA relativo aos objectivos e selecciona o bem a penhorar. No entanto não foi referida qualquer informação relativa ao momento em que é gerado o registo no SIPA relativo à necessidade de efectuar a penhora no momento em que esta é iniciada pelo acesso de um funcionário ao sistema, nem sobre o controlo a nível central sobre este diferimento.

Nesse momento, é registado o mandado de penhora e o pedido de penhora inscrito no menu de tramitação do SEF como pedido de penhora registado. Posteriormente, o chefe do serviço de finanças, ainda no sistema SIPA, confirma o pedido de penhora e no menu da tramitação do SEF esta acção aparece descrita como pedido de penhora confirmado.

Depois de o chefe do serviço de finanças ter despachado o pedido, é emitida uma notificação à entidade onde será realizada a penhora; esta notificação poderá ser feita através de carta ou electronicamente (disponibilizando a informação no sítio das declarações electrónicas), aparecendo esta fase registada no menu de tramitação do SEF, como pedido de penhora notificação emitida e no menu relativo às penhoras do mesmo sistema, como data de penhora.

Posteriormente, a entidade onde é realizada a penhora deverá responder ao pedido de penhora e, no caso de a entidade confirmar a possibilidade de realização da penhora, esta é registada no menu da tramitação do SEF como pedido de penhora respondido e no menu de tramitação das penhoras, como data de registo.

A data em que é realizada a penhora é a data em que é feito o pedido à entidade, apesar de, naquela data ainda se desconhecer, designadamente, quer o conteúdo da resposta da entidade, quer se o bem indicado é ou não penhorável.

Apesar de a penhora se concretizar logo que é efectuado o pedido à entidade, a mesma está sujeita a uma condição suspensiva, apenas produzindo efeitos jurídicos com a resposta positiva da entidade.

¹ Os objectivos fixados no SIPA estão tratados no ponto 2.1.4.

² O registo do mandado de penhora apenas é emitido quando é efectuado, pela primeira vez, o pedido de penhora num processo de execução fiscal.



O quadro seguinte evidencia a tramitação das penhoras realizadas de forma automática:

Quadro . – Tramitação das penhoras realizadas de forma automática

Acção no SIPA	Registo no menu da tramitação do SEF	Registo no menu relativo às penhoras no SEF	Observações
Escolha e pedido de um bem a penhorar.	Pedido de penhora registado e emissão do mandado de penhora.	-	-
Confirmação da penhora pelo chefe do serviço de finanças.	Pedido de penhora confirmado.	-	-
Envio da notificação para a entidade, que pode ser efectuada electronicamente ou em formato papel.	Pedido de penhora, notificação emitida.	Data penhora.	Esta é considerada a data da penhora.
Resposta positiva, por parte da entidade, que pode ser remetida em formato papel.	Pedido de penhora, respondido.	Data registo.	-

A este propósito deverá referir-se que, apesar de no menu do SEF relativo à tramitação do processo se encontrar registada toda a tramitação relativa à fase da penhora (realizada de forma automática), este sistema informático não regista de forma rigorosa todas as fases do processo de execução fiscal, o que dificulta a análise do processo através do menu da tramitação. Nomeadamente, no caso da suspensão do processo por acção judicial, não é registado o tipo de acção judicial, ou seja, se se trata de impugnação judicial ou recurso judicial, por exemplo.

Conforme foi atrás referido, o procedimento relativo à penhora automática varia conforme o tipo de bem penhorado e a entidade onde a penhora é realizada.

Tendo em conta o observado ao longo da presente acção, especifica-se, no quadro seguinte, os procedimentos relativos ao pedido de penhora consoante a entidade e a forma como é fornecida a resposta.

Quadro . – Procedimentos de realização da penhora de forma automática

Entidade	Pedido	Resposta
Bancos	Por carta e electronicamente pelo sítio das declarações.	Por carta, em regra, ou electronicamente pelo sítio das declarações.
Conservatórias do registo predial	Electronicamente pelo sítio das declarações.	Electronicamente pelo sítio das declarações.
Conservatória do registo automóvel	Electronicamente pelo sítio das declarações.	Electronicamente pelo sítio das declarações.
Segurança Social	Por carta e electronicamente pelo sítio das declarações.	Por carta e electronicamente pelo sítio das declarações.
Entidades patronais	Por carta.	Por carta.
Credores	Por carta e electronicamente pelo sítio das declarações.	Por carta e electronicamente pelo sítio das declarações.
Rendas	Por carta e electronicamente pelo sítio das declarações.	Por carta e electronicamente pelo sítio das declarações.

Não se verificaram diferenças de procedimentos entre os diversos Serviços de Finanças visitados, dada a standardização de procedimentos imposta pela informatização inerente a este sistema.

O procedimento de penhora automática implicou a desmaterialização de muitas peças processuais e a adopção de diversos procedimentos que vieram conferir celeridade à fase de penhora. Todavia,



Tribunal de Contas

subsistem ainda peças processuais em formato papel, circunstância que impede que o processo de execução fiscal e a fase de penhora em particular, possam tramitar de uma forma totalmente informatizada. Mesmo as peças processuais que pela sua natureza têm que ser efectuadas de forma manual, são susceptíveis de serem desmaterializadas através da sua digitalização, à semelhança do que sucede com o sistema CITIUS¹ a funcionar no Ministério da Justiça.

Esta preocupação do Tribunal é, de acordo com a resposta da DGCI ao contraditório, “acompanhada de perto pela Administração Fiscal que tem trilhado o mesmo caminho.”

Relativamente ao procedimento de realização da penhora de forma automática, deverá referir-se que apenas é possível saber o valor em dívida na data em que é efectuado o pedido de penhora, mediante consulta ao SIPA.

Todavia, esse não é efectivamente o valor da penhora, uma vez que depois de ter sido efectuado o pedido, o valor da dívida evolui com o registo dos custos da penhora, com os juros, com as anulações e pagamentos se for o caso. O SEF regista os acontecimentos que vão tendo lugar na fase de penhora e guarda-os em memória, mas não regista o valor do processo na data em que a penhora é realizada.

Assim quando é necessário saber o valor em dívida de um processo numa data posterior ao pedido de penhora, ele tem de ser calculado através do valor em dívida actual, somando os valores pagos e anulados após a data de penhora e o cálculo dos juros à data de penhora.

Sendo o SEF um sistema dinâmico que está em permanente actualização, registando todos os acontecimentos e guardando-os em memória, apesar da quantidade de dados guardados, não se compreende que não seja possível disponibilizar aos serviços toda essa informação em qualquer momento, obrigando ao cálculo do valor em dívida de forma manual. Assim, o Tribunal considera que devem ser introduzidas alterações ao SEF no sentido de disponibilizar aos serviços, o valor em dívida, em qualquer momento.

Em sede de contraditório a DGCI referiu que “o processo de execução fiscal é um processo dinâmico pelo que a sua análise estática (que parece mais confortável) será sempre permeável a erros”. A argumentação da DGCI corrobora a afirmação do Tribunal de Contas em relação à dinâmica SEF, não se compreendendo pois a não disponibilização do valor em dívida em qualquer momento. É claro que o Tribunal reconhece que determinados custos só no final do processo possam ser apurados.

A DGITA, respondendo sobre esta matéria às observações do Tribunal, refere a inexistência de histórico de valores por esta funcionalidade nunca ter sido identificada como necessária.

O Tribunal mantém a observação feita, quanto à necessidade de ser disponibilizado, em qualquer momento, o valor da dívida aos serviços e ao contribuinte.

Além da realização de penhoras de forma automática, a Administração Fiscal continua a efectuar penhoras de forma manual, cujo procedimento se consubstancia no cumprimento do mandado de penhora através do preenchimento de um auto de penhora, no local onde se encontra o bem.

Como já se referiu a realização de penhoras de forma automática apresenta vantagens inequívocas, visto que possibilita e permite que toda a informação seja recolhida e armazenada em suporte

¹ Projecto de desmaterialização dos processos nos tribunais judiciais desenvolvido pelo Ministério da Justiça.



informático, com as inerentes vantagens daí decorrentes em termos de controlo dos procedimentos efectuados.

Deve salientar-se que apesar de ter havido a preocupação de adequar o funcionamento do sistema informático que gere a fase da penhora (SIPA) às disposições do CPPT, verificam-se algumas desconformidades, como a que resulta do facto do SIPA não emitir mandados e autos de penhora, mas apenas registar estes actos, o que não está de acordo com a legislação em vigor.

Apesar das vantagens demonstradas na realização de penhoras de forma automática, continua a justificar-se, nalguns casos, o recurso à realização de penhoras de forma manual. Designadamente, quando se trata de bens que não podem ser penhorados de forma automática, por não se encontrarem registados em nenhuma base de dados e por este tipo de penhora conferir a possibilidade da AF analisar casuisticamente os bens objecto de penhora e, conseqüentemente, o seu valor real.

Independentemente da penhora se r realizada de forma automática ou manual, a ordem pela qual deve ser realizada tem de obedecer ao estatuído no n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, o qual prevê que *“a penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente”*; este preceito tem a finalidade de defender os interesses da AF, já que esta pode ser ressarcida com a maior brevidade possível dos montantes em dívida. Contudo, na prática, a interpretação do conceito de valor pecuniário de mais fácil realização é susceptível de provocar discricionariedade, podendo originar diferenças de tratamento entre contribuintes.

Assim, o Tribunal entende que deveriam ser introduzidas alterações ao n.º 1 do artigo 219.º do CPPT, no sentido de desenvolver os critérios relativos aos bens prioritariamente a penhorar de forma a reduzir a margem de discricionariedade na escolha dos bens que devem ser penhorados e, conseqüentemente, reforçar o princípio da igualdade.

No exercício do contraditório a DGCI, alegou que embora a Administração Fiscal não tenha poder legislativo faz observar que aquele preceito legal é a repetição do artigo 834.º do Código do Processo Civil e que conseqüentemente *“a alteração desse preceito teria dois resultados possíveis, não se substituindo por uma norma especial, seria aplicável o disposto no artigo 834.º do CPC (permanecendo o que actualmente existe); havendo uma demarcação especial ficaria a Administração Fiscal mais limitada na sua actuação do que os credores comuns (aos quais se aplica o disposto no CPC), opção de muito difícil compreensão quando se consideram os interesses visados num caso e no outro.”*

Por seu lado a DGITA também em sede de contraditório, considerou dever esclarecer que *“a escolha dos bens a penhorar é efectuada manualmente pelos funcionários dos Serviços de Finanças e posteriormente confirmada pelo Chefe, entidade com competência para este tipo de acções.”*

Do mesmo modo parece absolutamente injustificado e atentatório dos direitos dos contribuintes o facto de, os pagamentos em execução fiscal não serem imediatamente reflectidos no respectivo processo, o que poderá implicar que, no caso do contribuinte ter uma penhora sobre uma conta bancária ou sobre o vencimento, essa penhora permaneça mesmo depois de efectuado o pagamento.

A situação acima referida poderá verificar-se devido a atrasos no levantamento da penhora por parte da entidade onde ela é realizada, situação que tem ocorrido com alguma frequência apesar dos esforços da AF para as evitar solicitando o levantamento da penhora logo que o pagamento é efectuado.



Sobre este assunto a DGCI, em sede de contraditório, refere que “no procedimento de levantamento de penhora, por extinção do(s) processo(s) associado(s) à penhora, a DGCI implementou no corrente ano, com a SIBS e os CTT um sistema de reconhecimento on line e em tempo real dos pagamentos de dívidas efectuados pelos contribuintes”.

Acrescentou ainda esta entidade que “ logo que efectuado o pagamento da dívida e reconhecido pelo Sistema, é disponibilizado no SIPA, na funcionalidade Acções Urgentes - penhoras em condições de serem canceladas ou reduzidas a identificação dos contribuintes cujas penhoras se encontram em fase de cancelamento/levantamento ou de redução, consoante o pagamento tenha sido integral ou parcial.” (...).

O Tribunal espera que com a implantação do Sistema referido pela DGCI, sejam evitadas as situações de atrasos no levantamento de penhoras verificadas no passado.

2.1.3 – Atribuição do valor à penhora

Pela análise da legislação e pelo verificado no trabalho de campo apurou-se que a atribuição do valor à penhora é feito de forma distinta consoante o tipo de bem e que, se nalguns casos, essa atribuição é feita segundo critérios objectivos que garantem aos bens a atribuição um valor próximo do seu valor real (de mercado), noutros, o valor é atribuído de uma forma casuística e arbitrária, e noutros ainda, é atribuído o valor da dívida exequenda, o que, sendo objectivo, nem sempre é correcto.

No quadro seguinte indicam-se, por tipo de bem penhorado, os critérios seguidos pela DGCI, na atribuição do valor à penhora, importando sublinhar que se nalguns casos eles estão previstos na legislação, noutros não têm outra fundamentação que não seja a prática corrente:

Quadro . – Atribuição do valor à penhora

Tipo de bem penhorado	Valor atribuído
Veículos	O valor da dívida.
Vencimentos e Salários	O valor da dívida.
Imóveis	Nos termos do artigo 250.º do CPPT, o valor patrimonial tributário nos termos do CIMI.
Créditos	O valor do crédito.
Pensões	O valor da dívida.
Créditos Fiscais	O valor do crédito.
Rendas	O valor da dívida.
Móveis	Apurado casuisticamente.
Dinheiro	O montante penhorado.
Certificados de Aforro	O valor dos certificados.
Estabelecimentos Comerciais	Apurado casuisticamente.
Embarcações	Apurado casuisticamente.

Como se pode constatar, existem situações em que a atribuição do valor da penhora é objectiva, como sucede relativamente aos bens imóveis, em que a atribuição do valor é efectuada de acordo com critérios directamente fornecidos pela legislação e também no respeitante aos certificados de aforro e ao dinheiro, em que o valor do bem penhorado se encontra atribuído por natureza.

Noutros casos, o valor da penhora coincide com o valor da dívida. Em determinados tipos de bens esta coincidência é compreensível uma vez que se trata de penhoras de execução continuada, como são as



penhoras de vencimentos e salários, de pensões e de rendas. No entanto, não é sustentável que seja seguido o mesmo critério, de atribuição do valor da dívida ao valor da penhora, por exemplo, no caso de penhoras de veículos, uma vez que esse só acidentalmente poderá coincidir com o valor real do bem penhorado.

Existem ainda situações em que o valor da penhora é atribuído de uma forma arbitrária, uma vez que apenas é utilizado o “bom senso” e a experiência dos funcionários dos SF.

Em sede de contraditório a DGCI referiu que procura sempre que o valor a atribuir ao bem objecto de penhora esteja tão perto quanto possível do valor de mercado, fazendo, para isso, uso de critérios objectivos, consoante o tipo de penhora em causa, de resto, como é referido no presente documento. No entanto, *“Razões de celeridade processual podem em alguns casos, designadamente em matéria de penhora de móveis ou de estabelecimento comercial, determinar que o valor atribuído na penhora obedeça a juízos de razoabilidade, ponderação e experiência, procurando que o valor assim ponderado seja o mais próximo possível do valor de mercado.”*

No respeitante à atribuição do valor aos veículos, a DGCI refere que *“Constrangimentos que se prendem com a existência de uma multiplicidade de marcas e modelos e com o elevado número de veículos automóveis objecto de penhora, têm obstado a uma mais eficaz avaliação daqueles. Procurando obviar a esta situação estão em curso diligências com vista à avaliação dos veículos, por forma a que o valor atribuído na penhora se aproxime tanto quanto possível do valor de mercado”*

A DGCI referiu ainda que a determinação do valor concreto dos bens penhoráveis e penhorados está previsto no âmbito da implementação da modernização da justiça tributária, prevista no PEJEF (Plano Estratégico para a Justiça e a Eficácia Fiscal), mas dado o elevado custo que acarreta, a referida funcionalidade ainda não se encontra operacional.

O Tribunal aguarda com expectativa que as diligências referidas se concretizem no mais breve espaço de tempo possível, em benefício da transparência e objectividade do processo.

Sobre esta questão, a DGITA em sede de contraditório veio reiterar o que se encontra descrito no presente relatório, referindo ainda, tal como a DGCI, que, no caso dos veículos estão em curso diligências no sentido de obter critérios objectivos e que nos restantes três casos (móveis, estabelecimentos comerciais e embarcações) a situação será ultrapassada quando forem automatizados os procedimentos de penhora.

2.1.4 – Objectivos fixados no SIPA

Como já se referiu, no SIPA, para além de se encontrar a informação proveniente do SEF (relativa aos processos) e do CEAP (relativa aos bens penhoráveis), encontram-se também inscritos os objectivos a alcançar pelos serviços de finanças relativamente à realização de penhoras.

Estes objectivos estão divididos em dois conjuntos:

- ◆ por processos ou bem – 10 objectivos:
 - ◇ dívidas novas (até 60 dias).
 - ◇ devedores estratégicos.
 - ◇ imóveis.



- ◇ dívidas novas (após 60 dias).
- ◇ activos financeiros e Cat. B.
- ◇ devedores sem penhora.
- ◇ processos sem penhora.
- ◇ bens recolhidos (IT e SF).
- ◇ dívidas em risco de prescrição.
- ◇ créditos recentes.
- ◆ por sector de actividade – 2 objectivos:
 - ◇ serviços de apoio à gestão
 - ◇ sector imobiliário

No âmbito do contraditório a DGCI veio esclarecer que nas “*Dívidas novas (até 60 dias)*” estão incluídos os processos de execução fiscal correspondentes a dívida nova, cujos devedores foram citados há mais de 30 e menos de 60 dias e que possuem bens em condições de serem penhorados e relativamente às “*Dívidas novas (após 60 dias)*”, estão incluídos os processos de execução fiscal em que a citação ocorreu há mais de 60 dias e em 2008.

A Administração Fiscal fixa os objectivos segundo critérios que se relacionam com: a antiguidade da dívida (dívidas novas, até ou após 60 dias); a identidade do credor (devedores estratégicos); a natureza dos bens que podem ser objecto de penhora (imóveis e activos financeiros); a existência de devedores e processos sem penhora (devedores sem penhora e processos sem penhora); a forma como os bens são recolhidos (pela inspecção tributária ou pelos serviços de finanças); o risco de prescrição (dívidas em risco de prescrição) e os sectores de actividade (serviços de apoio à gestão e sector imobiliário).

Se relativamente a alguns dos critérios referidos no parágrafo anterior, a sua aceitação é pacífica (como é o caso das dívidas em risco de prescrição), relativamente a outros (como é o caso dos sectores de actividade – serviços de apoio à gestão e sector imobiliário), a sua inclusão como objectivo é controversa. Se por um lado, esta inclusão se baseia em critérios de risco de incumprimento, por outro, este objectivo implica que qualquer empresa que se encontre num dos sectores de actividade indicados, independentemente do seu anterior comportamento para com a AF, tem maiores probabilidades de ver os seus bens penhorados que outra empresa que se encontre noutra actividade.

Deste modo, apesar de serem compreensíveis os motivos que presidiram à fixação dos objectivos existentes no SIPA (que não se encontram estatuídos em nenhum acto legislativo ou regulamentar, sendo fixados segundo juízos de oportunidade), relativamente a alguns, poderá ser posto em causa o cumprimento do princípio da igualdade previsto no artigo 55.º da LGT.

Relativamente a esta matéria, a DGCI no exercício do contraditório refere que o artigo 55.º da LGT não parece consagrar o princípio da igualdade formal, mas sim o princípio da igualdade material, entendendo que aquele princípio pretende consagrar a máxima eficiência ao sistema de execuções fiscais para que os contribuintes devedores não sejam beneficiados em relação aos contribuintes que voluntariamente cumpriram com o dever de pagamento.



Apesar de considerar que alguns dos objectivos fixados no SIPA poderão pôr em causa o princípio da igualdade referido, o Tribunal compreende as preocupações manifestadas com a eficiência do sistema de execuções fiscais e os motivos que levaram à sua fixação

Em todo o caso, o Tribunal reconhece que a implementação do sistema de detecção de bens penhoráveis de forma automática e a realização da penhora de uma forma também automática representaram uma evolução importante no cumprimento do princípio da igualdade e na diminuição da margem de discricionariedade da AF, conforme foi atrás referido.

2.2 – Análise da amostra definida

2.2.1 – Metodologia

Como já foi referido, a penhora desenvolve-se nos serviços periféricos da DGCI, isto é, nos serviços de finanças. Tendo em conta o número de serviços, a dispersão geográfica, e, o horizonte temporal em que a presente acção se deveria desenvolver, seleccionou-se uma amostra dos SF a auditar e nestes, às penhoras cujo procedimento deveria ser analisado, face ao previsto no CPPT.

Os critérios que presidiram à definição da amostra dos SF foram o financeiro (maior valor de penhoras realizadas no período de incidência) e o da abrangência (SF onde se verificou a maior diversidade de bens penhorados).

Este último critério foi tido em conta, dado o objectivo que preside à presente auditoria (avaliar a legalidade e regularidade dos procedimentos de penhora, face à legislação em vigor), considerando-se pois que deveriam ser analisados os procedimentos que recaíssem sobre a maior diversidade de bens penhorados, uma vez que esses procedimentos variam consoante a natureza do bem.

Os dois critérios permitiram seleccionar os SF de Lisboa -8 e Lisboa -7.

Tendo porém em conta que à penhora poderão estar associadas reclamações e que, de acordo com a experiência adquirida em anteriores auditorias elas assumem maior significado no Serviço de Finanças de Lisboa - 2, optou-se pela selecção deste mesmo serviço.

Foi ainda seleccionado o Serviço de Finanças de Cascais – 2 por se destacar de todos os outros, relativamente ao número e valor de penhoras sobre “Pensões” e “Vencimentos e Salários”.

O número de penhoras realizadas nos serviços de finanças seleccionados, ascendeu a 9.923, totalizando € 299.553.548,77, tendo o maior número recaído nos estados “activa”¹ (4.915 registos) e “inactiva”² (3.986 registos), ainda que em termos de valor seja o estado “levantada”³ que ocupa o segundo lugar.

¹ A penhora é considerada activa enquanto a dívida não for extinta.

² A penhora é considerada inactiva quando a soma dos pagamentos for igual ao valor da penhora ou extintos todos os processos associados à mesma.

³ É considerada levantada quando ocorrem condições que levam à suspensão, como por exemplo, a prestação de garantia.



Quadro . – Situação das penhoras nos serviços de finanças seleccionados

(em euros)

Estado da penhora	Número de Penhoras	%	Valor da penhora	%
Activa	4915	49,53%	237.974.744,85	79,44%
Inactiva	3986	40,17%	22.840.128,54	7,62%
Levantada	591	5,96%	29.053.342,09	9,70%
Em venda	407	4,10%	8.846.509,71	2,95%
Anulada	24	0,24%	838.823,58	0,28%
Total	9.923	100,00%	299.553.548,77	100%

A estas penhoras encontram-se associados 24.375 processos de execução fiscal respeitando a 6.058 contribuintes¹.

Das 9.923 penhoras foram seleccionadas, com recurso ao método PPS (*Probability Proportional to Size*²), (Anexo I), 262 penhoras repartidas pelos quatro serviços de finanças já seleccionados, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro . – Penhoras realizadas por Serviço de Finanças

(em euros)

Serviço de Finanças	Registos		Peso em %	Valor em euros		Peso em %
	Universo	Amostra		Universo	Amostra	
Lisboa-2	2918	53	1,82	91.534.204,88	34.196.599,91	37,36
Lisboa-7	824	41	4,98	33.453.822,31	27.120.073,71	81,07
Lisboa-8	2770	42	1,52	120.037.224,88	41.947.227,13	34,95
Cascais-2.	3411	126	3,69	54.528.296,70	16.270.595,67	29,84
Total	9923	262	2,64	299.553.548,77	119.534.496,42	39,90

2.2.2 – Análise das penhoras realizadas por natureza do bem penhorado

As penhoras realizadas pela Administração Fiscal devem obedecer ao disposto no Código de Procedimento e de Processo Tributário e, subsidiariamente, no Código de Processo Civil.

A designação utilizada pela Administração Fiscal, relativamente aos diversos tipos de penhora efectuados, não coincide com as designações previstas no CPPT, pelo que houve necessidade de optar por uma das terminologias. Por forma a não desvirtuar os resultados da presente acção, optou-se por considerar a terminologia utilizada pela AF, tendo no entanto, por termo de referência, os procedimentos instituídos pela legislação em vigor.

¹ A um contribuinte podem estar afectos vários processos de execução fiscal e vários processos de penhora, em diferentes qualidades (Principal, Cônjuge e Revertido).

² Este método tem por pressuposto que a probabilidade é proporcional ao tamanho, por exemplo, um documento de € 10.0000 tem uma probabilidade 10 vezes maior de ser seleccionado para a amostra do que um documento de € 1.000.



Ainda que compreendendo a intenção da AF em identificar de uma forma mais clara a natureza dos bens penhorados, o Tribunal não pode deixar de chamar a atenção dos responsáveis para a necessidade de utilizar os conceitos tipificados na lei, podendo-se admitir, como complemento, a terminologia da Administração, desde que o objectivo seja tornar mais clara a identificação do bem.

Sobre esta questão a DGCI começa por referir que *“sendo a Lei geral e abstracta utiliza termos mais amplos, que permitem abarcar a generalidade dos bens a que o legislador se quer referir”*. Acrescentando que *“sendo a penhora um acto concreto, parece aconselhável a identificação casuística do bem”*

Considera ainda aquela entidade que os termos utilizados por si não potenciam qualquer equívoco em relação ao preceito legal que se terá de respeitar na efectivação da penhora, pois também são usados com frequência não só na prática como também pela doutrina e pela jurisprudência.

Pese embora os argumentos utilizados pela Administração Fiscal, o Tribunal continua a entender que, por uma questão de transparência e objectividade, deverão ser observados os conceitos tipificados na lei, podendo admitir que seja utilizada como complemento a terminologia da Administração, desde que o objectivo seja tornar mais clara a identificação do bem

No quadro seguinte apresenta-se, o número e valor das penhoras da amostra seleccionada, de acordo com a tipologia utilizada pela AF, fazendo-se, sempre que possível o seu enquadramento no CPPT:



Quadro . – Tipologia utilizada pela Administração Fiscal

(em euros)

Natureza dos bens	N.º Registos	Montante	Observações
Veículos	2867	186.743.577,09	Esta designação não se encontra prevista no CPPT, no entanto pode ser enquadrada no artigo 230.º do referido código.
Vencimentos e Salários	1390	15.923.838,15	Prevista no artigo 227.º do CPPT, embora com uma designação diferente “Abonos ou vencimentos”.
Outros Valores e Rendimentos	2532	11.023.232,22	Esta designação não se encontra prevista na legislação, mas o artigo 229.º do CPPT refere-se a penhora de rendimentos.
Imóveis	657	23.151.993,84	Artigo 231.º do CPPT.
Créditos	831	9.055.582,85	Artigo 224.º do CPPT.
Pensões	385	8.073.145,72	Esta designação não se encontra prevista no CPPT, no entanto, a mesma pode ser enquadrada no artigo 227.º do CPPT, penhora de quaisquer abono ou vencimento.
Créditos Fiscais	78	67.849,24	O artigo 224.º do CPPT aplica-se a crédito, sem distinguir o seu tipo, pelo que, também se aplica aos créditos fiscais.
Retenções de Entidade Públicas	312	649.644,30	O artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março, estipula que determinadas entidades públicas quando deverem pagar um crédito a uma entidade que não tenha a sua situação fiscal regularizada, devem reter o montante em dívida, com o limite máximo de 25% do valor total do pagamento a efectuar e proceder ao seu depósito à ordem do órgão de execução fiscal. Pelo que, as retenções de entidades públicas, juridicamente, não consubstanciam penhoras.
Rendas	372	13.649.298,55	Esta designação encontra-se prevista no artigo 228.º do CPPT a título exemplificativo, referente a penhora de rendimentos periódicos.
Móveis	68	25.645.561,85	Prevista no artigo 221.º do CPPT e/ou no artigo 230.º.
Dinheiro	363	2.369.756,38	Prevista no artigo 223.º do CPPT.
Certificados de Aforro	44	118.368,47	Corresponde à penhora de títulos de crédito emitidos por entidades públicas, prevista no artigo 226.º do CPPT.
Estabelecimentos Comerciais	11	1.349.968,30	Artigo 862.º-A do CPC, aplicado subsidiariamente nos termos do artigo 2.º do CPPT.
Móveis e Imóveis	6	411.863,78	Não se encontra prevista na legislação.
Partes Sociais em Sociedades	5	19.988,24	Artigo 225.º do CPPT.
Recolha Manual	1	49.879,79	Não existe nenhum tipo de bem com esta natureza, foi prestada a informação à equipa de auditoria de que a recolha manual tem que ver com a detecção do bem e não com a natureza do bem.
Embarcações	1	1.250.000,00	É abrangida pelo artigo 230.º do CPPT, penhora de móveis sujeitos a registo.
Total	9.923	299.553.548,77	

Não foi possível a compatibilização entre a terminologia utilizada pela AF e a prevista no CPPT para o que a Administração designa por penhora de “Recolha Manual” e penhora de “Móveis e Imóveis”.

Na análise, cujos resultados se reportam de seguida, teve-se em conta a terminologia legalmente prevista, enquadrando nela, sempre que possível, a utilizada pela AF, a qual, quando diferente da do CPPT, figura nos títulos dos quadros que se seguem.

Em todas as penhoras realizadas de forma automática verificou-se o cumprimento dos procedimentos previstos no CPPT, à excepção dos relativos à emissão de mandado e auto de penhora, uma vez que o SIPA não procede à sua emissão mas apenas ao respectivo registo.

Em sede de contraditório, sobre a obrigatoriedade da emissão de mandado de penhora a DGCI invoca que “As alterações introduzidas no âmbito do artigo 215.º do CPPT, pela Lei 67-A/2007 de 31 de Dezembro, foram igualmente no sentido da desnecessidade da existência de mandado de penhora como condição para que se possa proceder à penhora, assim, “findo o prazo posterior à citação sem ter sido efectuado o pagamento, procede-se à penhora”.”



Quanto à obrigatoriedade de lavrar auto de penhora, a DCGI refere que as alterações introduzidas pela Lei 67-A/2007 de 31 de Dezembro, “encontram-se limitados à penhora de móveis (artigo 221.º do CPPT) e à penhora de estabelecimento comercial (artigo 862.º -A do CPC).

No exercício do contraditório, a DGITA veio confirmar as alegações da DCGI.

Relativamente às alegações proferidas quer pela DCGI quer pela DGITA, o Tribunal salienta que, tendo em conta que o período de incidência da presente acção foi o ano de 2007, o que estava em causa e contrariava a legislação em vigor era a ausência de auto e mandado de penhora, no caso das penhoras automáticas.

Uma vez que a Lei n.º 67 – A/2007, de 31 de Dezembro, mantém a obrigatoriedade da emissão de auto de penhora no caso de penhoras de móveis e de estabelecimentos comerciais, o Tribunal de Contas considera que os sistemas informáticos deverão ser dotados da funcionalidade necessária ao cumprimento deste requisito.

No que respeita às penhoras efectuadas de forma manual verificou-se que foram cumpridos todos os preceitos legais instituídos.

2.2.2.1 – Penhora de móveis (artigo 221.º do CPPT)

A penhora de móveis, prevista no artigo 221.º do CPPT, tem como características principais a obrigatoriedade de existir um auto de penhora e o facto dos bens terem de ser efectivamente apreendidos e entregues a um depositário idóneo, salvo se não puderem ser removidos sem inconveniente para os serviços ou para qualquer depositário público.

Quadro . – Penhora de móveis

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	45	9	20,00%	8.717.171,41	3.198.121,31	36,69%
Lisboa-7	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Lisboa-8	21	3	14,29%	16.542.390,44	14.762.744,61	89,24%
Cascais-2	2	2	100,00%	386.000,00	386.000,00	100,00%
Total	68	14	20,59%	25.645.561,85	18.346.865,92	71,54%

Todas as penhoras analisadas foram realizadas de forma manual, destacando-se, o SF de Lisboa – 8, que com três penhoras representa 80,5% do valor da amostra para este tipo de bem.



2.2.2.2 – Penhora de dinheiro ou valores depositados (artigo 223.º do CPPT)

A penhora de dinheiro ou valores depositados implica, obrigatoriamente, a colaboração da instituição onde o depósito se encontra sedado e, quando por culpa do depositário não for possível cobrar a dívida, o mesmo incorre em responsabilidade subsidiária.

Quadro . – Penhora de dinheiro

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	316	2	0,63%	2.295.926,66	1.090.193,79	47,48%
Lisboa-7	9	0	0,00%	8.935,07	0	0,00%
Lisboa-8	26	0	0,00%	61.005,95	0	0,00%
Cascais-2	12	0	0,00%	3.888,70	0	0,00%
Total	363	2	0,28%	2.369.756,38	1.090.193,79	46,00%

Da análise efectuada apurou-se que o valor de penhoras de dinheiro ou valores depositados apurado no trabalho de campo foi de € 1.090.193,79 e respeita exclusivamente ao Serviço de Finanças de Lisboa-2.

As duas penhoras foram realizadas de forma manual, tendo-se constatado que numa delas não existia a informação do funcionário competente sobre a identidade do depositário e a quantia depositada, conforme prescreve o n.º 1 do artigo 223.º do CPPT (Penhora n.º 1.191 do SF Lisboa – 2).

2.2.2.3 – Penhora de créditos (artigo 224.º do CPPT)

A penhora de créditos, nos termos do artigo 224.º do CPPT é feita por meio de auto de penhora e caracteriza-se pelo facto da AF tomar a posição de credor na relação jurídica em que o executado é credor relativamente a outra entidade.

Quadro . – Penhora de créditos

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	329	1	0,30%	4.156.629,70	410.119,32	9,87%
Lisboa-7	59	3	5,08%	760.925,84	13.131,02	1,73%
Lisboa-8	332	0	0,00%	3.316.779,14	0	0,00%
Cascais-2	111	8	7,21%	821.248,17	407.439,54	49,61%
Total	831	12	1,44%	9.055.582,85	830.689,88	9,17%

As 12 penhoras analisadas foram realizadas de forma automática, evidenciando-se o SF de Lisboa -2 que com uma penhora representa 49% do valor da amostra para este procedimento.



Quadro . – Penhora de créditos fiscais

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	9	2	22,22%	2.409,92	1.566,86	65,02%
Lisboa-7	4	0	0,00%	9.384,99	0,00	0,00%
Lisboa-8	38	0	0,00%	43.888,41	0,00	0,00%
Cascais-2	27	0	0,00%	12.165,92	0,00	0,00%
Total	78	2	2,56%	67.849,24	1.566,86	2,31%

As penhoras seleccionadas foram realizadas de forma automática.

2.2.2.4 – Penhora de partes sociais em sociedades (artigo 225.º do CPPT)

A penhora de partes sociais em sociedades obriga à existência de um auto onde é especificado o objecto da penhora e o valor resultante do último balanço. Se não for possível incluir o valor do último balanço no acto de penhora, o referido valor é fixado pelo órgão de execução fiscal antes da realização da venda.

Quadro . – Penhora de partes sociais em sociedades

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de Cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de Cobertura
Lisboa-2	1	1	100,00%	4.655,69	4.655,69	100,00%
Lisboa-7	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Lisboa-8	4	0	0,00%	15.332,55	0,00	0,00%
Cascais-2	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Total	5	1	20,00%	19.988,24	4.655,69	23,29%

A penhora efectuada no SF Lisboa – 2 foi realizada de forma automática e tal como se referiu no início desta análise, não foi respeitado o procedimento previsto no artigo 225.º do CPPT.

2.2.2.5 – Penhora de títulos de crédito emitidos por entidades públicas (artigo 226.º do CPPT)

Este tipo de penhora caracteriza-se, designadamente, por implicar a apreensão do título no acto da penhora e, no caso de não ser possível a apreensão, dever o órgão de execução fiscal providenciar no sentido de os serviços competentes lhe remeterem segunda via do título e considerar nulo o original.



Quadro . – Penhora de certificados de aforro

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	14	1	7,14%	23.817,43	317,11	1,33%
Lisboa-7	7	1	14,29%	38.434,96	35.681,18	92,84%
Lisboa-8	13	0	0,00%	44.395,21	0,00	0,00%
Cascais-2	10	0	0,00%	11.720,87	0,00	0,00%
Total	44	2	4,55%	118.368,47	35.998,29	30,41%

As 2 penhoras foram realizadas de forma automática, representando a efectuada pelo SF de Lisboa – 7, 99% do valor da amostra e 30% das efectuadas no universo dos SF.

2.2.2.6 – Penhora de quaisquer abonos ou vencimentos (artigo 227.º do CPPT)

Na penhora de quaisquer abonos ou vencimentos, os descontos nos vencimentos são solicitados directamente à entidade encarregue de processar as folhas, por carta registada com aviso de recepção, os quais, à medida que vão sendo efectuados, são depositados em operações de tesouraria, à ordem do órgão da execução fiscal.

Quadro . – Penhora de vencimentos e salários

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da Penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	321	2	0,62%	6.964.945,13	3.760.403,44	53,99%
Lisboa-7	161	2	1,24%	549.857,36	5.610,13	1,02%
Lisboa-8	333	2	0,60%	2.208.329,21	22.672,20	1,03%
Cascais-2	575	16	2,78%	6.200.706,45	4.752.396,64	76,64%
Total	1.390	22	1,58%	15.923.838,15	8.541.082,41	53,64%

As 22 penhoras analisadas foram realizadas de forma automática, concentrando-se 73% no SF de Cascais -2, o que corresponde a 56% do valor da amostra e a 30% do universo das penhoras realizadas nos quatro SF.

De salientar que o SF de Lisboa – 2, com apenas 2 penhoras (9% dos registos) representa 44% do valor da amostra e 24% do universo das penhoras realizadas nos quatro SF para este tipo de bem.



Quadro . – Penhora de pensões

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	97	1	1,03%	619.027,99	40.490,68	6,54%
Lisboa-7	47	1	2,13%	529.375,23	358.395,81	67,70%
Lisboa-8	133	1	0,75%	2.263.602,05	1.179.309,38	52,10%
Cascais-2.	108	10	9,26%	4.661.140,45	3.207.691,60	68,82%
Total	385	13	3,38%	8.073.145,72	4.785.887,47	59,28%

As 13 penhoras seleccionadas foram realizadas de forma automática.

Verificou-se que, o valor atribuído às penhoras foi o valor da dívida (no momento em que o Estado se considera totalmente ressarcido), o que é justificado pelo facto de se tratar de uma penhora de execução continuada e como estatui a alínea b) do artigo 227.º do CPPT, os descontos, à medida que vão sendo feitos, são depositados numa conta de operações de tesouraria. Na data em que é realizada a penhora a AF presume que irá ser arrecadado o valor suficiente para pagar a dívida exequenda.

O SF de Cascais – 2 volta a destacar-se na penhora deste tipo de bem, representando 67% do valor da amostra e 39,7% do universo dos quatro SF.

2.2.2.7 – Penhora de rendimentos periódicos (artigo 228.º do CPPT)

A penhora de rendimentos periódicos incide, designadamente, sobre, rendas, juros ou outras prestações periódicas e, nos termos do artigo 228.º do CPPT, “*terá trato sucessivo pelos períodos bastantes para o pagamento da dívida exequenda e do acrescido, nomeando-se depositário o respectivo devedor*”.

Quadro . – Penhora de rendas

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	91	2	2,20%	4.006.137,97	1.633.974,16	40,79%
Lisboa-7	23	0	0,00%	256.803,93	0,00	0,00%
Lisboa-8	212	5	2,36%	9.275.359,29	3.180.655,61	34,29%
Cascais-2	46	2	4,35%	110.997,36	47.358,90	42,67%
Total	372	9	2,42%	13.649.298,55	4.861.988,67	35,62%

As nove penhoras foram realizadas de forma automática.

À semelhança do que se passa no procedimento anterior, também neste tipo de penhora, o valor atribuído a cada penhora foi o valor da respectiva dívida, o que é justificado pelo facto de se tratar de uma penhora de execução continuada, como é referido no preceito acima citado.



2.2.2.8 – Penhora de rendimentos (artigo 229.º do CPPT)

Este tipo de penhora é caracterizado, essencialmente pela existência de auto do qual constará que o devedor dos rendimentos não ficará desonerado da obrigação se pagar ao executado.

Quadro . – Penhora de outros valores e rendimentos

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da Penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	655	2	0,31%	1.924.553,34	14.055,24	0,73%
Lisboa-7	198	5	2,53%	757.546,26	5.307,35	0,70%
Lisboa-8	618	1	0,16%	3.774.909,98	25.269,07	0,67%
Cascais-2	1.061	17	1,60%	4.566.222,64	1.079.389,10	23,64%
Total	2.532	25	0,99%	11.023.232,22	1.124.020,76	10,20%

Das 25 penhoras analisadas, 15 foram realizadas de forma automática e 10 de forma manual.

2.2.2.9 – Penhora de móveis sujeitos a registo (artigo 230.º do CPPT)

A penhora de móveis sujeitos a registo têm a particularidade do registo ser requerido à respectiva conservatória, de forma imediata, pelo órgão de execução fiscal, podendo ser realizada por comunicação electrónica.

Quadro . – Penhora de veículos

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	739	27	3,65%	59.586.419,50	24.000.943,27	40,28%
Lisboa-7	271	24	8,86%	19.986.252,58	17.388.878,74	87,00%
Lisboa-8	823	29	3,52%	78.553.242,06	22.669.721,16	28,86%
Cascais-2	1.034	23	2,22%	28.617.662,95	2.163.825,10	7,56%
Total	2.867	103	3,59%	186.743.577,09	66.223.368,27	35,46%

Verificou-se que, neste tipo de penhoras, o valor atribuído à penhora foi o valor da dívida, o que, neste caso, não tem justificação. Ao contrário do que sucede relativamente às penhoras de vencimentos e salários, pensões e rendas, as penhoras de veículos não são de execução continuada, e, assim, a este tipo de penhora deveria ser atribuído o valor do veículo, o que evitaria a situação que se caracteriza, em regra, pela atribuição à penhora de um valor muito superior ao valor do bem penhorado.

Das 103 penhoras analisadas, 93 foram realizadas de forma automática e 10 de forma manual.



Quadro . – Penhora de embarcações

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Lisboa-7	1	1	100,00%	1.250.000,00	1.250.000,00	100,00%
Lisboa-8	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Cascais-2.	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Total	1	1	100,00%	1.250.000,00	1.250.000,00	100,00%

A penhora seleccionada foi realizada de forma manual.

2.2.2.10 – Penhora de imóveis (artigo 231.º do CPPT)

A penhora de imóveis, nos termos da legislação em vigor durante o ano de 2007, implicava a existência de um auto relativamente a cada prédio, o que não se verificou no caso das penhoras automáticas, dado que o SIPA, como já foi referido anteriormente, não emite auto de penhora, mas apenas o respectivo registo.

Este tipo de penhora também pode ser realizada por comunicação electrónica à conservatória do registo predial, nos termos previstos no CPC.

Quadro . – Penhora de imóveis

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	164	1	0,61%	2.468.827,10	29.785,04	1,21%
Lisboa-7	28	3	10,71%	8.574.082,53	8.013.189,69	93,46%
Lisboa-8	156	0	0,00%	3.682.262,36	0	0,00%
Cascais-2	309	42	13,59%	8.426.821,85	3.674.718,41	43,61%
Total	657	46	7,00%	23.151.993,84	11.717.693,14	50,61%

Das 46 penhoras analisadas, 26 foram realizadas de forma automática e 20 de forma manual, verificando-se que o SF de Lisboa -7 é o que apresenta maior valor, representando 68% do valor da amostra e 34,6% do universo, ainda que apenas com três penhoras efectuadas.



2.2.2.11 – Penhora de estabelecimentos comerciais (artigo 862.º-A do CPC)

A penhora de estabelecimentos comerciais é regulada no Código de Processo Civil, que se aplica de forma supletiva às execuções fiscais, nos termos da alínea e) do artigo 2.º do CPPT. Neste tipo de penhora é obrigatória a existência de auto, nos termos do n.º 1 do acima referido artigo 862.º-A do CPC.

Quadro . – Penhora de estabelecimentos comerciais

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	4	1	25,00%	710.618,89	10.000,00	1,41%
Lisboa-7	6	0	0,00%	612.450,40	0,00	0,00%
Lisboa-8	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Cascais-2	1	1	100,00%	26.899,01	26.899,01	100,00%
Total	11	2	18,18%	1.349.968,30	36.899,01	2,73%

As duas penhoras seleccionadas foram realizadas de forma manual, tendo sido observados os requisitos previstos na Lei.

2.2.2.12 – Retenções de entidades públicas (artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março)

O artigo 61.º do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março (Decreto-Lei de execução orçamental para 2007), estipula que os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, incluindo designadamente as instituições públicas de ensino superior universitário e politécnico e aquelas cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, quando devam pagar um crédito a uma entidade que não tenha a sua situação fiscal regularizada, devem reter o montante em dívida, com o limite máximo de 25% do valor total do pagamento a efectuar e proceder ao seu depósito à ordem do órgão de execução fiscal.

Juridicamente, as retenções de entidades públicas não consubstanciam penhoras, mas sim retenções que são depositadas à ordem do órgão de execução fiscal.

Quadro . – Penhora de retenções de entidades públicas

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	133	1	0,75%	53.064,15	1.974,00	3,72%
Lisboa-7	8	0	0,00%	27.893,37	0,00	0,00%
Lisboa-8	61	1	1,64%	255.728,23	106.855,10	41,78%
Cascais-2	110	3	2,73%	312.958,55	263.946,42	84,34%
Total	312	5	1,60%	649.644,30	372.775,52	57,38%



2.2.2.13 – Penhora de móveis e imóveis

Este tipo de penhora não tem enquadramento nos procedimentos de penhora estatuídos no CPPT.

Quadro . – Penhora de móveis e imóveis

(em euros)

Serviço Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	% de cobertura	Valor da penhora (Universo)	Valor da penhora (Amostra)	% de cobertura
Lisboa-2	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Lisboa-7	1	0	0,00%	42.000,00	0,00	0,00%
Lisboa-8	0	0	0,00%	0,00	0,00	0,00%
Cascais-2	5	2	40,00%	369.863,78	260.930,95	70,55%
Total	6	2	33,33%	411.863,78	260.930,95	63,35%

As duas penhoras seleccionadas foram realizadas de forma manual. Nos autos referentes a estas penhoras são mencionados dois imóveis, não se fazendo referência ao respectivo recheio.

2.2.2.14 – Penhora de recolha manual

Não existindo no CPPT nenhum tipo de bem penhorável com esta natureza e tendo sido prestada informação de que a denominação “recolha manual” está relacionada com a detecção do bem e não com a natureza do bem, considera-se que a AF está a utilizar indevidamente a terminologia.

Quadro . – Penhora de recolha manual

(em euros)

Serviço de Finanças	Nº de Registos (Universo)	Nº de Registos (Amostra)	Montante
Lisboa-2	0	0	0,00
Lisboa-7	1	1	49 879,79
Lisboa-8	0	0	0,00
Cascais-2	0	0	0,00
Total	1	1	49 879,79

A penhora foi realizada de forma manual no SF de Lisboa 7 e referia-se a quotas em sociedade (nos termos do artigo 225.º do CPPT).

2.2.3 – Apreciação da legalidade

Tendo em conta o exposto no ponto anterior pode concluir-se que nos casos em que a penhora se realizou de forma automática não houve lugar a emissão nem de mandado nem de auto de penhora,



uma vez que o SIPA não os emite, procedendo apenas ao respectivo registo, o que contraria o CPPT nos casos em que aqueles dois procedimentos são exigidos.

Nos casos em que ocorreu “penhora manual” verificou-se que nos processos existiam mandado de penhora e auto de penhora, quando legalmente exigido.

O mandado de penhora, nos termos da legislação que vigorava em 2007, era exigido para as penhoras relativas a todos os tipos de bens e o auto de penhora relativamente aos seguintes bens: móveis (alínea c) do artigo 221.º do CPPT); créditos (n.º 1 do artigo 224.º do CPPT); imóveis (n.º1 do artigo 231.º do CPPT) e estabelecimentos comerciais (n.º 1 do artigo 862.º-A do CPC).

No que respeita aos montantes máximos a penhorar, existem três tipos de bens relativamente aos quais se encontram estabelecidos os seguintes limites:

- ◆ “Dois terços dos vencimentos, salários ou prestações de natureza semelhante, auferidos pelo executado” (Alínea a) do n.º 1 do artigo 824.º do CPC);
- ◆ “Dois terços das prestações periódicas pagas a título de aposentação ou de qualquer outra regalia social, seguro, indemnização por acidente ou renda vitalícia” (Alínea b) do n.º 1 do artigo 824.º do CPC), devendo referir-se que esta impenhorabilidade “tem como limite máximo o montante equivalente a três salários mínimos nacionais à data de cada apreensão e como limite mínimo, quando o executado não tenha outro rendimento e o crédito exequendo não seja de alimentos, o montante equivalente a um salário mínimo nacional” (n.º 2 do artigo 824.º do CPC);
- ◆ “Na penhora de dinheiro ou de saldo bancário de conta à ordem, é impenhorável o valor global correspondente a um salário mínimo nacional”, (n.º 3 do artigo 824.º do CPC).

Refira-se que a DGCI tem conhecimento do valor dos vencimentos, das pensões e das contas bancárias dos sujeitos passivos através da Declaração Modelo 10, que deve ser entregue até ao final do mês de Fevereiro de cada ano, contendo a informação relativa ao ano anterior, dos rendimentos devidos ou colocados à disposição de titulares residentes no território português e respectivas retenções.

Porém, nem sempre aquela Direcção-Geral tem informação actualizada dos valores em causa, o que a impede de exercer, com a informação que tem ao seu dispor, qualquer controlo relativamente aos limites legais a que devem obedecer os tipos de penhoras atrás referidos.

Para controlar os limites da penhora referidos no artigo 824.º do CPC, a DGCI deveria de solicitar informação actualizada às entidades que colocam à disposição dos contribuintes os rendimentos em causa, o que actualmente não sucede.

Refira-se que nas penhoras analisadas, não se verificou existirem excessos em relação aos limites impostos pela Lei.

No exercício do contraditório, a DGCI refere que as limitações apontadas pelo Tribunal relativamente à actualização dos activos penhoráveis resulta da Lei, adiantando porém, que “em Março de 2008 foi dada permissão aos funcionários dos Serviços de Finanças para recolha manual de activos penhoráveis para o CEAP (Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis)” e que “No âmbito de uma acção integrada entre Justiça Tributária/Inspeção Tributária, foi atribuída esta mesma funcionalidade a todo o universo de funcionários afectos à Inspeção Tributária, permitindo desta



forma a actualização dos activos penhoráveis, no âmbito de acções inspectivas levadas a efeito com essa finalidade.”

A DGCI refere ainda que *“a responsabilidade da impenhorabilidade constante no artigo 824.º do CPC advém das entidades notificadas para proceder à penhora, sendo esse facto sempre referido nas notificações de penhora.”*

O Tribunal regista com agrado a acção levada a efeito pela DGCI relativamente à actualização dos activos penhoráveis,

2.2.4 – Conformidade dos registos aos manuais de funcionalidades

Segundo o manual de funcionalidades disponibilizado pela DGITA, o sistema informático SEF estabelece que, para cada ocorrência no âmbito do “acontecimento penhoras” sejam verificadas algumas regras nomeadamente:

- ◆ O número de ordem de penhora é sequencial, automático e único por número fiscal e código do Serviço Finanças.

Da análise ao ficheiro das penhoras constatou-se que existiam situações de descontinuidade, na atribuição do número de ordem de penhora como se verificou nos quatro serviços de finanças seleccionados e outros SF, bem como não ter sido atribuído o primeiro número de ordem de penhora por nenhum dos serviços de finanças.

Questionada a DGCI sobre esta ocorrência, esta referiu que a não existência de números sequenciais é devida ao funcionamento da infra-estrutura tecnológica, em que os números são gerados a partir de uma sequência para uma base de dados que é sempre incrementada mesmo que não seja registada a informação na base de dados.

Referiu ainda que estas situações ocorrem por norma devido a problemas de comunicação, de ligação e de infra-estruturas, ou quando o preenchimento de dados na aplicação foi feito pelos utilizadores, sem que fosse confirmado o seu registo.

Dada a situação do não registo de documentos, ficando em dúvida numa situação de pendência, deveria existir no histórico um registo, mesmo que este não se concretizasse. Esta verificação permitiria colmatar lacunas relativamente ao registo sequencial numérico atribuído à penhora, impedindo a existência de saltos e assim permitir o controlo sobre o seu registo/emissão.

No exercício do contraditório, sobre estas questões, a DGITA veio reiterar que os esclarecimentos fornecidos pela DGCI, no decurso da auditoria, designadamente, que o SIPA é um sistema, em permanente actualização, que se encontra numa fase de desenvolvimento e expansão, dependente das disponibilidades financeiras da DGITA, pelo que nessa medida vão sendo efectuados novos desenvolvimentos e a introdução de novas funcionalidades.

Adiantou ainda a DGITA que *“este problema restringe-se ao Sistema de Execuções Fiscais e será automaticamente resolvido com a migração tecnológica do sistema que se encontre em curso”*.

Finalizando, a DGITA reconhece a existência de diversos problemas de compatibilização entre a automatização do procedimento da penhora, reflectidas no SIPA e no SEF, informando que o SEF se encontra em fase de reengenharia e migração tecnológica e o SIPA será igualmente objecto de reengenharia em 2009, garantindo-se, a partir de então, a total consistência da informação e melhoria dos processos destes sistemas.



O Tribunal não deixará de acompanhar este desenvolvimento em futuras acções.

- ◆ O “Tipo Penhora” especifica o tipo de bens penhorados e poderá ser classificado de acordo com a codificação do quadro seguinte:

'00' – Móveis
'01' – Veículos
'02' – Imóveis
'03' – Móveis e Imóveis
'04' – Dinheiro
'05' – Partes Sociais em Sociedades
'06' – Créditos
'07' – Vencimentos e Salários
'08' – Estabelecimentos Comerciais
'09' – Outros Valores e Rendimentos

No entanto da análise ao ficheiro constatou-se a existência de outros tipos de bens, alguns dos quais nem sequer se encontravam previstos no manual de funcionalidades do SEF. Estas ocorrências, segundo a DGCI, decorrem de penhoras realizadas manualmente, cujos tipos não se encontram previstos no sistema informático tais como “Certificados de Aforro”, “Créditos Fiscais”, “Embarcações”, “Retenções de Entidades Públicas”, “Rendas”, “Pensões” e “Recolha Manual”, em virtude de se tratar dos últimos tipos de bens penhoráveis e adicionados ao Sistema (finais de 2006 e 2007).

Sobre este assunto a DGCI referiu ainda que muitas das funcionalidades apenas foram disponibilizados no final de 2007 como foi o caso da possibilidade de recolha manual para o CEAP (Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis) e por outro lado, salientou que o SIPA é um sistema, em permanente actualização, que se encontra numa fase de desenvolvimento e expansão, dependente das disponibilidades financeiras da DGITA, pelo que nessa medida vão sendo efectuados novos desenvolvimentos e a introdução de novas funcionalidades.

Independentemente da evolução das funcionalidades dos sistemas, à medida que vão sendo feitas alterações os respectivos manuais deveriam ser actualizados e pelo que se verificou tal não aconteceu.

- ◆ No que respeita a datas o manual do SEF regista a seguinte regra de validação:

A Data Penhora <= Data Registo <= Data Actual

No entanto da análise feita ao ficheiro remetido constatou-se a existência de 137 situações que não se encontravam de acordo com esta regra, sendo a data de registo anterior à data de penhora.

Questionada a DGCI sobre esta ocorrência, a mesma referiu que:

“(…) Os casos identificados com Data de Penhora superior à data de registo são devido à 1ª fase de penhora [de] imóveis no SIPA. Nesta primeira fase os autos de penhora eram emitidos através da aplicação e enviados por correio pelos Serviços de Finanças. Após a resposta por parte da Conservatória do Registo Predial os serviços registam a informação no sistema. Para situações de recuperação não é validada a regra da data de penhora ser inferior à data de registo. Estas situações ocorreram para evitar situações de



pedidos de penhora de prédios cuja descrição nas Conservatórias fossem diferentes das constantes da matriz predial e provocassem a provisoriedade do registo.”.

Entre a data de registo e a data de penhora detectaram-se situações em que a dilação temporal ultrapassava largamente um ano. Questionada sobre esta situação a DGCI referiu:

“A penhora é concretizada pela resposta da Entidade respectiva, através da Internet e/ou em suporte de papel, neste caso enviado ao Serviço de Finanças que solicitou a penhora.

A Entidade pode indicar uma data para a efectivação da penhora, sendo a mesma registada em data posterior.

Sendo que o contrário não é possível, penhora com uma data de registo anterior à data da efectivação da mesma.”

Contudo e como já foi relatado detectaram-se casos em que a data de registo é anterior a data de penhora. Ainda sobre esta temática a DGCI esclareceu:

“(…), a data do registo do pedido da mesma, nem sempre corresponde à data da sua efectivação, dependendo sempre da rapidez do envio da informação pelas entidades que são notificadas.”

- ◆ Segundo o manual, o código situação penhora pode assumir os seguintes estados:

'1' – Activa;
'2' – Levantada;
'3' – Anulada;
'4' – Em Venda;
'5' – Inactiva;

Da análise ao ficheiro das penhoras, verificou-se a existência de penhoras (299 registos) com o código de situação “Activa “ e o respectivo valor nulo, 288 das quais com informação de um valor actual em dívida. Questionada sobre este acontecimento a DGCI referiu que:

“Os casos identificados com o valor de penhora a zero/nulo, ocorre quando as Entidades que efectuam as penhoras transmitirem a informação de que a penhora foi efectuada, mas no campo, obrigatório, do valor penhorado o preencherem a 0.

A mesma situação acontece nas respostas a pedidos de redução de penhora. Nestas situações é criada a penhora no valor respondido pela entidade (a 0), como forma de histórico”.

Para a prossecução do trabalho de campo foram solicitados aos serviços de finanças a documentação referente às 262 penhoras seleccionadas. Os documentos entregues eram similares e foram organizados da seguinte forma:

- ◆ a listagem da tramitação do SEF reflectindo os principais acontecimentos ocorridos durante a tramitação do processo (por exemplo o histórico dos registos pedidos efectuados via SIPA);
- ◆ o formulário de consulta à penhora do SEF reflectindo os processos a que esta se encontra associada;
- ◆ as listagens dos pedidos e situação da penhora extraídas do SIPA (quando a penhora é automática).



Nos casos em que a penhora era manual, ou seja realizada sem recurso ao SIPA, o conjunto integrava, caso existisse, o respectivo mandado, auto de penhora e outra documentação comprovativa da realização da penhora (por exemplo: listagens de mercadorias).

A análise dos elementos constantes do ficheiro de penhoras remetido pela DGITA relativos às 262 penhoras seleccionadas e a documentação entregue pelos 4 serviços de finanças permitiu a apreciação geral de que a seguir se dá conta:

Quadro . – Confronto de elementos

Estado da penhora	Ficheiro DGITA	Documento suporte da consulta ao SEF (Formulário)	Divergências
Activa	161	159	2
Anulada	1	1	0
Em venda	19	19	0
Inactiva	47	45	2
Levantada	34	33	1
Total da amostra	262	257	5
Motivo da divergência			
Penhora não existe (a)	-	2	-2
Sem processo (b)	-	3	-3
Total revisto	262	262	0

(a)-Foram detectados dois casos em que o formulário do SEF dava a penhora seleccionada como inexistente.

(b) Apesar de solicitado não foi entregue a documentação suporte das penhoras com o número de ordem. 1172, 2537 e 3871 pelo serviço de finanças de Cascais-2.

Apesar do ficheiro de penhoras remetido pela DGITA apresentar os registos relativos às penhoras com o número de ordem 850 e 1.410, realizadas pelo Serviço de Finanças de Lisboa - 2, por consulta ao SEF estas penhoras são dadas como inexistentes. Em ambos os casos a consulta no SEF, por número de ordem de penhora, não é concretizada uma vez que o sistema dá mensagem que “*Não foram encontrados registos que satisfaçam o critério de pesquisa*”. No entanto, por se tratar de penhoras automáticas, verificou-se a sua existência por via da consulta ao SIPA.

Verifica-se assim que nem sempre os dados apresentados por via da consulta aos sistemas são coerentes pois, apesar de os ter registado, não os disponibiliza de forma integral ao utilizador nem de forma fiável dando informação da sua não existência.

Ainda no âmbito do confronto entre o registo da situação da penhora (estado) constante do ficheiro de penhoras remetido pela DGITA e da documentação entregue não se detectaram divergências nos registos excepto no caso da penhora com o número ordem 2.837, do Serviço de Finanças de Lisboa -8, por entretanto este ter sido actualizado, em Abril de 2008 pelo pedido de levantamento passando assim do estado de “activa “ para “levantada”. Refira-se que este registo foi confirmado por via dos registos da tramitação do SEF.

A dilação temporal entre a data de registo ou mandado e de penhora, da amostra, é resumida no quadro seguinte:



Quadro . – Datas de registo/ mandado e data de penhora

Horizonte temporal	Número de penhoras	%
Inferior à data de penhora	4	1,53
Com data de mandato igual à data de penhora	7	2,67
Até 15 dias	32	12,21
Até 30 dias	12	4,58
Entre 30 até 60 dias	16	6,11
Entre 60 até 120 dias	17	6,4
Entre 120 até 180 dias	13	4,96
Entre 180 até 360 dias (um ano)	44	16,79
Entre um e dois anos	69	26,34
Acima de dois anos	42	16,03
Não foi possível verificar a dilação temporal	6	2,29
Total	262	100,00

O maior número de penhoras (data de penhora) ocorreu com um intervalo entre um a dois anos após a data do registo ou mandado de penhora (69 penhoras).

As datas de registo ou mandado oscilaram entre 25 de Maio de 1983 (a mais antiga) e 21 de Dezembro de 2007 (a mais recente).

Das penhoras seleccionadas, 7 tinham a mesma data de registo/mandado de penhora.

Dos seis casos em que não foi possível verificar a dilação temporal, três respeitam a documentação que não foi entregue aos serviços do Tribunal, dois não constavam do SEF, quando realizada a consulta por número de penhora (penhoras nºs 850 e 1.410) e um (penhora manual) de cujos documentos fornecidos não constava o respectivo mandado de penhora.

Foram ainda detectadas duas situações (penhoras nºs 654 do SF de Lisboa – 7 e 1.597 de SF de Cascais – 2) cujos registos do mandado de penhora não figuram na listagem de tramitação do SEF mas as penhoras constam nesse sistema quando realizada consulta por número de penhora.

Refira-se que para a penhora com o nº 1.597, foi facultada cópia com o mandado de penhora, datado de 21 de Abril de 1998, emitido nos termos do artigo 297º e seguintes do Código do Processo Tributário para pagamento da quantia em escudos, de 10.691.290\$00 (valor aproximado em € 53.327,93).

Ainda no âmbito da análise verificou-se que:

- ♦ a penhora com o número de ordem 1.741, do Serviço de Finanças de Lisboa – 2, no valor de € 353.040,69 tem, de acordo com o registo na tramitação do SEF, data de mandado de penhora de 30 de Outubro de 2007 (39 dias depois da data de penhora). Solicitado o suporte documental foi entregue uma cópia do mandado com data rasurada (de 21 de Setembro de 2007 e que coincide com a data da penhora).



- ◆ por consulta ao SEF, a penhora com o número de ordem 942 do Serviço de Finanças Lisboa-7 não se encontrava associada ao contribuinte cujo NIF constava da listagem de tramitação extraída daquele sistema. Apurou-se que esta incoerência se devia ao facto do processo ter sido objecto de reversão pelo que a penhora existia mas com outro número de ordem.
- ◆ no Serviço de Finanças Lisboa -8, a penhora com o número de ordem 688, com data de registo de 24 de Maio de 2007, no valor de € 1.762.737,09 foi emitida antes da emissão do respectivo mandado, expedido no dia seguinte. Este procedimento cujo registo informático não está de acordo com a sequência estabelecida, pelo manual de funcionalidades, evidencia falha na sequência e controlo dos procedimentos do sistema informático. Esta incoerência manteve-se no suporte documental coincidindo quer o mandado quer o auto de penhora com as datas registadas no sistema.

Das 262 penhoras seleccionadas recolheu-se do SEF a informação sobre a fase actual dos processos associados a penhora. Nos casos em que existia mais do que um processo associado à penhora reteve-se a informação do processo principal (de acordo com a listagem de tramitação do SEF disponibilizada). O resultado é apresentado no quadro seguinte:

Quadro . - Penhoras seleccionadas - Situação dos processos em 09/04/2008

(em euros)

Fase actual	Número de penhoras	%	Valor das Penhoras	%
Penhora	115	43,89	65.296.771,28	54,63
Extinção por pagamento	39	14,89	1.500.364,60	1,26
Suspensão por declaração de falência	20	7,63	11.030.053,19	9,23
Suspensão do processo	18	6,87	19.948.615,59	16,69
Em venda	16	6,11	3.640.373,28	3,05
Mandado de penhora	10	3,82	10.770.217,48	9,01
Pagamento coercivo insuficiente	9	3,44	1.881.160,61	1,57
O SEF não dá informação sobre o processo	5	1,91	1.487.796,48	1,24
Reversão	5	1,91	422.475,28	0,35
Extinção por pagamento voluntário	4	1,53	348.837,23	0,29
Extinção por anulação	3	1,15	521.006,82	0,44
Não foi entregue documentação de penhora	3	1,15	292.842,00	0,24
Com citação pessoal	2	0,76	163.165,24	0,14
Extinção por prescrição	2	0,76	294.251,51	0,25
A penhora não existe	2	0,76	1.566,86	0,00
Suspensão por aguardar anulação	2	0,76	462.896,94	0,39
Extinção em impugnação	1	0,38	90.048,00	0,08
Extinção por anulação e oposição	1	0,38	161.716,29	0,14
Extinção por pagamento coercivo	1	0,38	1.974,00	0,00
Reactivação da tramitação processual	1	0,38	138.287,49	0,12
Suspensão por acção judicial	1	0,38	7.379,66	0,01
Suspensão por aguardar graduação de créditos	1	0,38	100.000,00	0,08
Suspensão por anulação	1	0,38	972.696,59	0,81
Total da Amostra	262	100,00	119.534.496,42	100,00



Apurou-se assim que 115 (43,89%) processos de execução fiscal cuja penhora foi seleccionada se encontravam em fase de apreensão dos bens enquanto os restantes 147 tinham já evoluído para outras situações (dos quais 43 numa fase associada a uma situação de suspensão e 53 em fases relacionadas com situações de pagamento).

Verificaram-se situações cujo descritivo no formulário do SEF (código de situação) é incoerente com a informação prestada pela tramitação processual, como é o caso da penhora com o número de ordem 2.141, no valor de € 910.970,60, emitida pelo Serviço de Finanças de Lisboa-8, que se encontra associada a dois processos. Neste caso à penhora encontra-se atribuído o código de situação “activa” e os dois processos associados encontram-se em situação de “em venda”.

O código de situação atribuído à penhora é relevante em termos de sistema de controlo, uma vez que se se encontrar no estado “Activa”, o sistema permite que sejam feitas alterações aos campos destinados à data, valor e tipo, enquanto que se a mesma se encontrar “Em Venda”, segundo o manual de funcionalidades do SEF, não será possível efectuar qualquer tipo de alteração aos respectivos dados.

Esta limitação deve-se ao facto da fase de venda ser uma operação que decorre e é gerida por outra aplicação destinada ao efeito (SIGVEC – Sistema de Gestão de Vendas Coercivas) e o registo de alterações efectuadas requerer uma permanente actualização.

Da análise da informação do processo de execução fiscal prestada pelo Serviço de Finanças Lisboa -7 sobre a penhora com o número de ordem 471 no valor de € 18 666,36, constatou-se que a data da penhora (de 29 de Agosto de 2007) distava dois meses do seu registo (recolha para o SEF em 28 de Junho de 2007). De acordo com a listagem de tramitação do SEF, fornecida pelo mesmo SF, esta penhora teve um registo associado ao processo em 29 de Agosto de 2007. Por outro lado, da consulta ao SEF, por número de penhora, constatou-se não haver qualquer processo associado.

A informação prestada sobre a movimentação do pedido desta penhora no SIPA, revela que no formulário do histórico do pedido à entidade esta respondeu na mesma data em que foi notificada (28 de Junho de 2007), ou seja, dois meses antes da data da penhora. No entanto, no detalhe da resposta a data da notificação é de 28 de Junho de 2007 e a data de resposta de 29 de Agosto de 2007, o que denota incoerência e inconsistência da informação prestada quer pelo SEF quer pelo SIPA.

Por consulta ao SEF, pelo número de penhora, verificou-se que a penhora com o número de ordem 1.549 emitida pelo Serviço de Finanças de Cascais-2, no valor € 9.915,45, não se encontrava associada a qualquer processo ou valor em dívida. Na tramitação processual do SEF também não se encontra qualquer registo relativo à associação. No entanto na listagem de tramitação consta que a mesma se encontra em situação de “levantada” dada a extinção por via de pagamento voluntário.

A penhora emitida pelo Serviço de Finanças de Lisboa 2, com o número de ordem 1.019, no valor de € 1.974,00 encontrava-se em situação “inactiva”, enquanto no menu de consulta do SEF se encontrava registada a sua extinção por pagamento coercivo, apesar de se manter valor em dívida. O mesmo sucedeu com a penhora emitida pelo Serviço de Finanças de Cascais - 2 com o número de ordem 3.670, no valor de € 31.959,47, em situação “levantada”, dada a sua extinção por pagamento.

A permanência de valor em dívida quando o processo aparenta ter sido finalizado permite questionar a fiabilidade da informação residente no SEF e as repercussões sobre os contribuintes.



A tramitação em execução fiscal caracteriza-se por grande heterogeneidade de situações, dada a possibilidade de associação de vários processos a uma mesma penhora, como é o caso da penhora com o número de ordem 1899 do Serviço de Finanças Lisboa-8 que se encontrava-se associada a 42 processos, bem como da utilização da figura da reversão a que o Serviço de Finanças Cascais-2 recorre com frequência, provocando um incremento dos registos nos sistemas informáticos utilizados.

A análise das penhoras seleccionadas permitiu concluir que a tramitação processual que lhes está associada é complexa sendo difícil a identificação, interpretação e análise das operações efectuadas pelos serviços de finanças.

2.3 – Reclamações apresentadas ao abrigo do artigo 276.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário

Nos termos do artigo 276.º do CPPT, “*As decisões proferidas pelo órgão de execução fiscal e outras autoridades da administração tributária que no processo afectem os direitos e interesses legítimos do executado ou de terceiro são susceptíveis de reclamação para o tribunal de 1.ª instância*”. Entre as referidas decisões encontram-se incluídas as que versam sobre o acto de penhora.

Esta reclamação deverá ser apresentada no prazo de 10 dias no órgão de execução fiscal após a notificação da decisão. Também no prazo de 10 dias, após ter recebido a reclamação, o órgão de execução fiscal poderá revogar ou não o acto reclamado. Contudo, quando o acto reclamado tenha sido proferido por entidade diversa do órgão de execução fiscal, o prazo para o referido órgão revogar ou não o acto reclamado é de 30 dias (n.º 3 do artigo 277.º do CPPT).

No respeitante à actuação da Administração Fiscal, a mesma deverá remeter a reclamação ao Tribunal no prazo de oito dias se se fundamentar em prejuízo irreparável causado por qualquer das ilegalidades referidas no n.º 3 do artigo 278.º do CPPT.

Com vista a averiguar o cumprimento da legalidade dos procedimentos relativos à reclamação prevista no artigo 276.º do CPPT solicitou-se à DGCI uma base de dados referente a estes actos, com vista à selecção de reclamações que posteriormente seriam analisadas em trabalho de campo.

A DGITA não remeteu a informação solicitada, informando de que a mesma não existe disponível em Base de Dados. Esta lacuna impediu a definição de uma amostra de processos a analisar, mas, mesmo assim foi possível, no trabalho de campo, proceder à análise das reclamações assinaladas no Quadro II.28.

Em sede de contraditório, a DGCI refere que “*Na Aplicação SICJUT (Sistema de Contencioso Judicial Tributário) onde actualmente são registadas as oposições, será disponibilizado brevemente um módulo para registo de todas as reclamações apresentadas nos termos do art. 276º, assim como embargos e impugnações judiciais.*”

O Tribunal aguarda com expectativa que o referido módulo seja implementado brevemente e que permita que seja exercido controlo sobre as reclamações apresentadas, designadamente, no que respeita ao acto relativamente ao qual a reclamação foi interposta.

O procedimento relativo às reclamações previstas no artigo 276.º do CPPT tramita no âmbito do processo de execução fiscal, não sendo conferida qualquer individualização às mesmas. Ou seja, não é



atribuído um número sequencial a estas reclamações, nem existe um sistema informático onde as mesmas possam ser geridas e onde possa ser recolhida informação.

Considera-se no entanto que, pelo facto de estas reclamações tramitarem no âmbito do processo de execução fiscal não é impeditivo de lhes ser atribuída uma numeração sequencial que as relacione com os processos onde foram apresentadas e com os actos objecto de reclamação.

Quadro . – Reclamações apresentadas ao abrigo do artigo 276.º do CPPT

N.º de Ordem	Identificação	Acto reclamado	Motivo da reclamação	Observações
1	Reclamação apresentada em 14/04/2008 no SF Lisboa-8, no Processo n.º 3107200701168398, interposta em 14 de Março de 2008.	Pedido de anulação de penhora de pensões efectuada em 23/11/2007	Extinção do procedimento de contra ordenação por prescrição.	A reclamação foi apresentada em 14 de Março de 2008, após o reclamante ter sido notificado da penhora, em 3/3/2008. Durante o trabalho de campo (que decorreu entre 29 de Abril e 20 de Maio) verificou-se que os prazos para revogar o acto e para remeter o processo para o Tribunal já tinham sido ultrapassados, pelo que, esta reclamação, em princípio, será remetida para o Tribunal depois da realização da venda (nos termos do n.º 1 do artigo 278.º do CPPT). Como não foi invocado, pelo reclamante, prejuízo irreparável nos termos dos n.os 3 e 4 do artigo 278.º, o procedimento da Administração Fiscal afigura-se correcto.
2	Reclamação apresentada em 4/04/2008 no SF Lisboa-8, no Processo n.º 3107199601043170.	Pedido de anulação de penhora realizada em 20 de Março de 2008.	A execução fiscal encontrar-se suspensa devido ao contribuinte se encontrar a efectuar pagamentos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96 e a penhora ser excessiva.	A reclamação foi apresentada em 4 de Março de 2008. Durante o trabalho de campo verificou-se que os prazos para revogar o acto e para remeter o processo para o Tribunal já tinham sido ultrapassados, pelo que, esta reclamação, em princípio, será remetida para o Tribunal depois da realização da venda (nos termos do n.º 1 do artigo 278.º do CPPT). Neste caso, apesar de o contribuinte ter alegado prejuízo irreparável (que constitui um dos requisitos previstos no n.º 3 do artigo 278.º do CPPT), não invocou nenhuma das ilegalidades previstas nas alíneas do mesmo preceito legal, pelo que, o procedimento da Administração Fiscal afigura-se correcto.
3	Reclamação apresentada em 9/04/2008 no SF Lisboa-8, no Processo n.º 3107200801016261, interposta em 9 de Abril de 2008.	Pedido de anulação de penhora realizada em 31 de Março de 2008.	Por entender ser parte ilegítima.	A reclamação foi apresentada em 9 de Abril de 2008. Durante o trabalho de campo verificou-se que os prazos para revogar o acto e para remeter o processo para o Tribunal já tinham sido ultrapassados, pelo que, esta reclamação, em princípio, será remetida para o Tribunal depois da realização da venda (nos termos do n.º 1 do artigo 278.º do CPPT). Foi invocado (nos artigos 63.º e 64.º da reclamação) o n.º 3 do artigo 278.º do CPPT e a alínea a) do mesmo preceito, que referem prejuízo irreparável devido à inadmissibilidade da penhora dos bens concretamente apreendidos ou da extensão com que foi realizada. Assim, esta reclamação deveria ter sido enviada para o Tribunal no prazo de oito dias, de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 278.º do CPPT.
4	Reclamação apresentada em 11/02/2008, no SF Lisboa-2, no Processo 3247200001038010.	Relativamente ao despacho de manutenção de penhora, de 18/01/2008.	Por entender que o crédito em causa não existe.	Em 18/01/2008, a Chefe do SF, proferiu um despacho a manter uma penhora de créditos na sequência de solicitação do contribuinte sendo esta reclamação apresentada relativamente a esse despacho. Na reclamação apresentada (artigo 29.º) é invocado que, para além a penhora ser ilegal, se for posta em prática causaria prejuízo irreparável (alínea a) do artigo 3 do artigo 278.º). Assim, o procedimento de enviar a reclamação para Tribunal afigura-se correcto, apesar de não ter sido cumprido o prazo de 8 dias previsto no n.º 4 do artigo 278.º.
5-	Reclamação apresentada em 6/09/2007 no SF de Lisboa-2, no Processo n.º 3247198801060324.	Do deferimento do direito de preferência na compra de um imóvel.	Por considerar ter os pressupostos legais relativos ao direito de preferência.	A reclamação foi apresentada em 6/9/2007, tendo sido enviada ao Tribunal nos termos do n.º 4 do artigo 278.º do CPPT. Em 5 de Dezembro de 2007, o Tribunal Tributário de Lisboa julgou improcedente a reclamação apresentada.
6	Reclamação apresentada em 2/06/2006 no SF de Cascais-2, no Processo n.º 3433200301025945.	Da fixação de uma coima.	Por considerar que a notificação do processo não foi eficaz.	Em 25/02/2008, a Administração Fiscal revogou o acto reclamado, nos termos do n.º 7 do artigo 277.º do CPPT.



Tribunal de Contas

N.º de Ordem	Identificação	Acto reclamado	Motivo da reclamação	Observações
7	Reclamação apresentada em 25/10/2007.no SF de Cascais-2, no Processo n.º 3433200701064436.	Do despacho de fixação de garantia.	Por entender que reunia os pressupostos de isenção de garantia.	Em 1/10/2007, o contribuinte requereu a isenção de prestação relativamente à qual presumiu o indeferimento e recorreu contenciosamente. Em 9/10/2007 o Tribunal Central Administrativo negou provimento ao recurso, confirmando a decisão recorrida.
8	Reclamação apresentada no SF de Cascais-2 em 4/10/2007, relativo ao Processo n.º 3433200701084330.	De acto de compensação	Por entender que a compensação é ilegal devido ter sido efectuada depois da instauração do processo de execução fiscal.	Por despacho de 03/01/2008, a reclamação foi considerada improcedente e decidido que a mesma só deveria ser remetida ao Tribunal nos termos do n.º 1 do artigo 278.º do CPPT, ou seja, depois de realizada a penhora e a venda. Não foi invocado pelo reclamante prejuízo irreparável, pelo que o procedimento da AF se afigura correcto.

Da análise das reclamações constantes do quadro supra verificou-se que na reclamação apresentada em 9 de Abril de 2008 no SF Lisboa-8, no Processo n.º 3107200801016261, apesar de ter sido invocado o estatuído no n.º 3 do artigo 278.º do CPPT e na alínea a) do mesmo preceito, ou seja, prejuízo irreparável causado pela inadmissibilidade da penhora dos bens concretamente apreendidos ou da extensão com que a penhora foi realizada, o acto reclamado não foi revogado nem a reclamação enviada para o Tribunal nos prazos legalmente estabelecidos. Este procedimento contrariou o disposto no n.º 2 do artigo 277.º do CPPT e nos números 3 e 4 do artigo 278.º também do CPPT.



Tribunal de Contas



III – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

IV – EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 1.668,05 a suportar pela Direcção-Geral dos Impostos, em conformidade com a respectiva nota de emolumentos.



Tribunal de Contas



V – DECISÃO

Em Subsecção da 2.^a Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

1. Aprovar o presente relatório e ordenar que o mesmo seja remetido ao Presidente da Assembleia da República, ao Presidente da Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças, ao Ministro de Estado e das Finanças, ao Director-Geral dos Impostos e ao Director-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.
2. Fixar o prazo de seis meses para que a Direcção-Geral dos Impostos informe o Tribunal sobre o acatamento das recomendações constantes do presente relatório ou apresente justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 1.668,05, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.
4. Remeter cópia deste relatório e o respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, aprovado em sessão de 17 de Dezembro de 2008.

O Conselheiro Relator,

(Raul Jorge Correia Esteves)

Os Conselheiros Adjuntos,

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)



Tribunal de Contas



[Handwritten signature]

ANEXO



Tribunal de Contas



ANEXO I - MÉTODO DE AMOSTRAGEM PPS

A opção pela escolha do método de amostragem *Probability Proportional to Size* (PPS) deve-se ao facto de ser indicado para testar populações que possam incluir sobrevalorizações, como é o caso das penhoras.

A sua metodologia tem por pressuposto que a probabilidade é proporcional ao tamanho. Exemplificando, um documento de € 10.0000 tem uma probabilidade 10 vezes maior de ser seleccionado para a amostra do que um documento no valor de € 1.000.

A aplicação deste método envolveu os seguintes passos:

- ◆ definição da população;
- ◆ determinação do tamanho da amostra (aplicação do método para cada um dos serviços de finanças);
- ◆ determinação e selecção da amostra;
- ◆ aplicação dos procedimentos de auditoria a todos os elementos da amostra;
- ◆ avaliação dos resultados.

O universo da população sobre a qual incidiu a selecção da amostra, é constituída por todas as penhoras dos 4 serviços de finanças previamente seleccionados, totalizando € 299.553.548,77, cujos registos e valores constam do quadro seguinte:

(em euros)

Serviço de Finanças	Número de penhoras	Valor
Cascais-2	3.411	54.528.296,70
Lisboa -2	2.918	91.534.204,88
Lisboa -7	824	33.453.822,31
Lisboa -8	2.770	120.037.224,88
Total	9.923	299.553.548,77

O tamanho da amostra inicial determinado para qualquer um dos serviços de finanças foi de 50 itens. Nos casos em que a cobertura da amostra inicial se revelou baixa efectuou-se uma selecção de forma aleatória, tendo em vista a selecção de pelo menos um item de cada tipo de bem penhorado (critério da abrangência).

Da aplicação da referida metodologia resultou a amostra expressa no quadro seguinte:



(em euros)

Tipo de Bem	Serviço de Finanças								Total	
	Penhoras								Nº	Valor
	Cascais-2.		Lisboa-2		Lisboa-7		Lisboa-8			
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor		
Certificados de Aforro	0	0,00	1	317,11	1	35.681,18	0	0,00	2	35.998,29
Créditos	8	407.439,54	1	410.119,32	3	13.131,02	0	0,00	12	830.689,88
Créditos Fiscais	0	0,00	2	1.566,86	0	0,00	0	0,00	2	1.566,86
Dinheiro	0	0,00	2	1.090.193,79	0	0,00	0	0,00	2	1.090.193,79
Embarcações	0	0,00	0	0,00	1	1.250.000,00	0	0,00	1	1.250.000,00
Estabelecimentos Comerciais	1	26.899,01	1	10.000,00	0	0,00	0	0,00	2	36.899,01
Imóveis	42	3.674.718,41	1	29.785,04	3	8.013.189,69	0	0,00	46	11.717.693,14
Móveis	2	386.000,00	9	3.198.121,31	0	0,00	3	14.762.744,61	14	18.346.865,92
Móveis e Imóveis	2	260.930,95	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	260.930,95
Outros Valores e Rendimentos	17	1.079.389,10	2	14.055,24	5	5.307,35	1	25.269,07	25	1.124.020,76
Partes Sociais em Sociedades	0	0,00	1	4.655,69	0	0,00	0	0,00	1	4.655,69
Pensões	10	3.207.691,60	1	40.490,68	1	358.395,81	1	1.179.309,38	13	4.785.887,47
Recolha Manual	0	0,00	0	0,00	1	49.879,79	0	0,00	1	49.879,79
Rendas	2	47.358,90	2	1.633.974,16	0	0,00	5	3.180.655,61	9	4.861.988,67
Retenções de Entidade Públicas	3	263.946,42	1	1.974,00	0	0,00	1	106.855,10	5	372.775,52
Veículos	23	2.163.825,10	27	24.000.943,27	24	17.388.878,74	29	22.669.721,16	103	66.223.368,27
Vencimentos e Salários	16	4.752.396,64	2	3.760.403,44	2	5.610,13	2	22.672,20	22	8.541.082,41
Total Geral	126	16.270.595,67	53	34.196.599,91	41	27.120.073,71	42	41.947.227,13	262	119.534.496,42

Refira-se que, conforme se pode observar, a amostra inicial relativa ao SF de Cascais - 2 (de 50 itens) teve de ser aumentada para 126 itens, dado o baixo nível de cobertura.

A amostra final totaliza 262 itens, no valor de € 119.534.496,42, com uma cobertura de 39,90%.