

Processo nº 1/2019-JRF

Transitada em julgado

Sentença nº 2/2020

I

RELATÓRIO

A) Requerente

MINISTÉRIO PÚBLICO, representado pelo Exm^o Procurador-Geral Adjunto nesta SRMTC.

*

B) Demandados

1. MARIA BERNADETE OLIVAL PITA VIEIRA, na qualidade de vogal e Presidente do ISSM, residente em Estrada Regional 222, n.º 57, 9360-356 CANHAS

2. MARIA FERNANDA MENDONÇA FERNANDES GOMES, na qualidade de vogal do ISSM residente na Rua Luís Paixão Fernandes, n.º 10, 9060-413 FUNCHAL

3. MARIA LUÍSA BETTENCOURT SILVA, na qualidade de vogal do ISSM residente em Rua Estados Unidos da América, n.º 44, 2.º Esq. – F, 9000-090 FUNCHAL

4. MANUEL PEDRO ANDRÉ PEDRICO AGUIAR, na qualidade de Diretor de Serviços do ISSM, com a morada profissional em Rua Elias Garcia, n.º 14, 9054-503 FUNCHAL

5. PAULA ALEXANDRA MARQUES PEREIRA PITA, na qualidade de Diretora de Serviços do ISSM com a morada profissional na Rua Elias Garcia, n.º 14, 9054-503 FUNCHAL

6. ANA PATRÍCIA CORREIA BRAZÃO DE CASTRO, na qualidade e Diretora de Serviços do ISSM, com a morada profissional em Rua da Conceição, n.º 127, 9054-504 FUNCHAL

7. ANA FILIPA DA SILVA PESTANA, na qualidade de técnica superior do ISSM, com a morada profissional na Rua Alferes Veiga Pestana, 3D, 9050-079 FUNCHAL

*

C) Súmula do Requerimento Inicial

Foi ordenada e realizada uma auditoria ao Instituto de Segurança Social da Madeira IP-RAM (ISSM), que tinha como objectivos a identificação das medidas e procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados pelo ISSM no âmbito da recuperação de dívidas

relativas às contribuições para a Segurança Social, apurar o montante de créditos sobre terceiros em 31.12.2015 e analisar a sua evolução no período compreendido entre 31.12.2013 e 31.12.2015.

Procedeu-se à selecção de uma amostra de contribuintes baseada em critérios de amostragem estatística.

No período abrangido pela Auditoria, o Conselho Directivo foi integrado pelas demandadas Maria Bernardete Vieira (presidente e vogal), Maria Fernanda Gomes (vogal) e Maria Luísa Bettencourt Silva (vogal).

Nesse período, o demandado Manuel Pedro Pedrico exerceu funções de Director de Serviços de Pessoas Colectivas e Pessoas Singulares no Departamento de Contribuintes e Atendimento, a demandada Paula Alexandra Pita exerceu funções de Chefe de Divisão de Gestão e Cobrança, na Unidade de Gestão e Cobranças, a demandada Ana Patrícia Castro exerceu funções de Directora de Serviços da Secção de Processos Executivos e a demandada Filipa Pestana desempenhou funções de Técnica Superior na Secção do Processo Executivo.

Cabe ao ISSM a gestão dos regimes de segurança social, nomeadamente o reconhecimento dos direitos e do cumprimento das obrigações decorrentes de tais regimes, bem como a recuperação das dívidas à segurança social.

Competência que é exercida pelo Conselho Directivo do ISSM e pelas suas unidades orgânicas nucleares centrais: o Departamento de Contribuintes e Atendimento (DCA), que engloba a UGC (Unidade de Gestão e Cobrança), e a Secção de Processo Executivo (SPE).

No período de 2013 a 2015, foram contabilizadas prescrições de dívida no montante global de 30,6 milhões de Euros, tendo o valor acumulado prescrito atingido o montante de 44,6 milhões de Euros no final de 2015.

As avaliações da dívida prescrita acumulada indicaram um reconhecimento automático indevido da prescrição de dívidas, quer por erro grave e indesculpável na contagem do prazo de prescrição, quer pela desconsideração dos processos de execução fiscal que, na altura, se encontravam a cargo da Autoridade Tributária.

A análise aos processos dos contribuintes devedores à Segurança Social (SS), cuja amostra foi constituída por 34 contribuintes com dívidas em SEF, no montante de 15 633 196,30 Euros, e por 8 contribuintes com acordos em GC, no montante de 228 948,70 Euros, resultou na identificação de situações de atrasos na resolução dos acordos de pagamento

por incumprimento e deficiências na participação e citação de dévidas, conduzindo à prescrição de dévidas no valor global de 3,9 milhões de Euros.

Para além das situações acima referidas, foi apurado na auditoria que: o ISSM não participou para efeitos de execução fiscal, entre outras, as empresas do sector público empresarial regional, as associações, as fundações, a casa do povo, e os clubes de futebol, cuja dívida ultrapassava, em 2015, os 23,6 milhões de Euros; até ao final de 2015, não estavam a ser participados ao Ministério Público os crimes de abuso de confiança fiscal praticados pelos contribuintes que atrasaram pagamento de quotizações por períodos superiores a 90 dias; até 2015, o ISSM não aplicou coimas pelo atraso no pagamento das obrigações contributivas.

Ocorreram atrasos na resolução dos acordos, que poderiam ter sido evitados se os demandados tivessem agido com o zelo, cuidado e observância das normas legais que lhes eram impostas.

Esta situação conduziu à prescrição de dévidas de inúmeros contribuintes, traduzindo-se na não arrecadação de receitas devidas ao erário público no montante de 3.551.816,25 Euros, dos quais 3.275.379,54 Euros não tinham prescrito.

Foi possível elencar oito situações cuja responsabilidade financeira sancionatória (3 casos) e reintegratória não se encontra prescrita.

As situações evidenciadas indiciam que a inacção e a passividade demonstrada por todos os demandados nos processos de efectivação da cobrança das dévidas ao ISSM, face ao decurso do tempo, levou a que ficassem por cobrar receitas públicas de valor muito elevado.

Foi a falta de zelo e a inércia dos demandados que conduziu àquelas perdas, já que só uma atitude tempestiva, diligente e proactiva - que lhes era exigível em função das funções que desempenhavam - teria impedido a acumulação de dévidas dos referidos contribuintes e as respectivas prescrições, com as consequentes perdas de receita para o erário público.

As situações descritas eram do conhecimento dos demandados que, não obstante, nada fizeram para corrigir as falhas ocorridas ou activar sistemas de alerta ou de controlo interno selectivos que impedissem a prescrição das dévidas, causando dessa forma danos irreparáveis ao erário público.

Revelam uma clara violação das normas legais aplicáveis, que conduziram à não liquidação e cobrança de receitas devidas ao Estado, sendo a causa directa geradora do dano causado ao erário público.

Os demandados actuaram livre e conscientemente, não observando os deveres de zelo e cuidado a que estavam obrigados enquanto dirigentes e trabalhadores da Administração Pública, violando as regras de processamento e gestão de dívidas públicas, acarretando com isso enormes prejuízos para o erário público.

Que assim se viu impedido de receber as quantias que lhe eram devidas, no montante de 3.275.379,94 Euros, e que foram declaradas prescritas tendo como causa exclusiva a violação grave dos princípios de boa gestão de bens, dinheiros e valores públicos por parte dos demandados.

Ao renunciarem à obtenção das receitas devidas, os demandados sancionaram com as suas condutas a não liquidação e cobrança de dívidas, apesar de saberem que, dessa forma, agiam em clara violação das normas legais que lhes eram directamente aplicáveis.

Incorrendo assim na obrigação de ressarcir o erário público pela produção de um dano que resultou directamente da desconformidade dos seus comportamentos com a lei, que estavam obrigados a acatar, revestindo tais condutas indícios claros de dolo e culpa grave.

Por tudo o que o Ministério Público requer a condenação:

A - De todos os demandados, como autores de uma infracção financeira sancionatória continuada, p.p. pelas alíneas a), d) e m) do artigo 65º da LOPTC, na pena de multa de 30 UC, a que corresponde o montante de 3.060,00 Euros;

B - Dos demandados em responsabilidade financeira reintegratória prevista nos artigos 59º, 60º, 61º, 62º, 63º e 64º da LOPTC, nos seguintes termos

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária), Ana Patrícia e Ana Filipa (responsabilidade directa), pela não liquidação, cobrança e entrega de receitas no montante de 2.347 649,55 Euros devidas pelo *Hotel Regency Palace Ltd*, sendo cada uma responsável pelo pagamento ao Estado do montante de 469 529,91 Euros

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária), Ana Patrícia (responsabilidade directa), pela não liquidação, cobrança e entrega de receitas no montante de 499 108,37 Euros devidas pela *Camachos – Comércio de Novidades, SA*, sendo cada uma responsável pela devolução de 124 777,09 Euros.

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária), Manuel Pedro e Paula Alexandra (responsabilidade directa), pela não liquidação, cobrança e entrega de receitas de *Avelino Pinto Construções, Lda*, no montante de 1.58.927,76 Euros, recaindo sobre cada um a responsabilidade de repor o montante de 31.785,55 Euros.

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária), Manuel Pedro e Paula Alexandra (responsabilidade directa) pela não liquidação, cobrança e entrega de 24.585,21 Euros, devidos pela *Turismulti Multiatividades Turísticas, Lda*, sendo a obrigação de repor de cada um no montante de 5.429,72 Euros, excepto para Ana Patrícia, que é de 2.563,41 Euros, e para os Manuel Pedro e Paula Alexandra, que é de 2.866,31 Euros para cada um.

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária), Manuel Pedro e Paula Alexandra (responsabilidade directa), pela não liquidação, cobrança e entrega de 96.652,80 Euros, devidos por *João Evangelista & Irmão, Lda*, cabendo a cada um a responsabilidade de repor o montante de 19.330,56 Euros.

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária), Manuel Pedro, Paula Alexandra e Ana Patrícia (responsabilidade directa), pela não liquidação, cobrança e entrega de 83.049,02 Euros, devidos por *Electocarreira-Instalações Eléctricas, Sociedade Unipessoal, Lda*, cabendo a cada um a responsabilidade de repor a quantia de 17.687,5 Euros, com excepção de Manuel Pedro e Paula Alexandra, a quem cabe repor a quantia de 12.299,03 Euros, cada um, e de Ana Patrícia, a quem cabe repor o montante de 5.388,47 Euros.

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária), Manuel Pedro e Paula Alexandra (responsabilidade directa), pela não liquidação, cobrança e entrega de 49.892,20 Euros, devidos por *Autodaih Automóveis, SA*, cabendo a cada um a obrigação de repor nos cofres do Estado a quantia de 2.928,44 Euros.

- Maria Bernadete, Maria Luísa e Maria Fernanda (responsabilidade subsidiária) Manuel Pedro e Paula Alexandra (responsabilidade directa), pela não liquidação de 15.514,63 Euros, devidos por *Jorge Remízio Ferreira Vieira*, cabendo a cada um a obrigação de repor a quantia de 3.878,66 Euros.

É indicada prova testemunhal (quatro testemunhas) e documental (remete-se para o relatório de auditoria, pastas e documentação de suporte anexas ao mesmo; são juntos cinco documentos).

*

D) Contestações

1. MARIA BERNARDETE OLIVAL PITA VIEIRA

Nega a prática dos factos e omissões imputados aos demandados. Sustenta não se verificar em relação a ela nenhuma das circunstâncias previstas no nº 3 do artigo 62º da LOPTC que permitiriam imputar-lhe responsabilidade subsidiária. Afirma desconhecimento dos factos alegadamente imputados aos responsáveis directos. Nega ter negligenciado deveres de fiscalização ou de vigilância que propiciassem a prática de actos lesivos com violação de normas legais. Indica prova testemunhal (1) e junta documentos (8).

2. MARIA FERNANDA MENDONÇA FERNANDES GOMES

Excepciona a ineptidão da petição inicial e a sua ilegitimidade. Aceita ou impugna parte dos factos vertidos no requerimento inicial. Discorda das conclusões que lhe imputam responsabilidade. Além do mais, tratando-se de responsabilidade mediata, sustenta que, da organização do ISSM e da distribuição de competências, não resultava para a demandada função que a responsabilizasse por qualquer acção no âmbito da cobrança de dívidas. Indica prova testemunhal (3) e junta documentos (39).

3. MARIA LUÍSA BETTENCOURT SILVA

Excepciona a nulidade da acusação/requerimento, ao que se intui, por omitir descrição dos factos e das razões de direito que subjazem ao pedido, bem como por manifesta falta de adequação técnica das conclusões a que se chega por via da amostragem. Impugna parte dos factos e conclusões que, relativamente a cada um dos devedores visados, constam do artigo 55º do requerimento. Descreve o enquadramento organizacional e de competências do ISSM e aponta as medidas adoptadas pela demandada com vista à cobrança coerciva e recuperação da dívida, concluindo que lhe não era exigível, nas circunstâncias, actuação diversa. No que concerne à culpa, descreve o contexto funcional em que agiu e as actividades por si desenvolvidas. Concluindo não se verificarem os pressupostos necessários à sua responsabilização. Indica prova testemunhal (4) e junta documentos (20).

4. MANUEL PEDRO ANDRÉ PEDRICO AGUIAR / 5. PAULA ALEXANDRA MARQUES PEREIRA PITA

Excepcionam a prescrição, quanto ao procedimento relativo à contribuinte devedora Avelino Pinto Construções, Lda. Enunciam circunstâncias que entendem excluir a culpa e a responsabilidade dos demandados (prioridades definidas pelo CD; insuficiência dos meios

humanos; inoperacionalidade do sistema), concluindo que o volume excessivo de trabalho, a carência de meios humanos e a deficiência e inoperacionalidade dos sistemas informáticos SISS e GC estão na origem das (e justificam as) prescrições, no que concerne aos demandados. Concretizam tal juízo de valor por referência às imputações relativas a cada um dos devedores. Propugnam a absolvição dos demandados da infracção financeira sancionatória, por ausência de culpa, ou a relevação da mesma, constatados os requisitos do nº 9 do artigo 65º da LOPTC. Bem como da responsabilidade financeira reintegratória, cujos pressupostos cumulativos para tal não convergem. Sem prescindir, pedem a redução ou relevação desta última. Indicam prova testemunhal (5) e juntam documentos (15).

6. ANA PATRÍCIA CORREIA BRAZÃO DE CASTRO

Admitindo a generalidade dos factos constantes do requerimento inicial, descreve a orgânica e as competências da SPE, de que era directora no período em causa, bem como os sucessos que terão levado à prescrição dos procedimentos relativamente a cada um dos devedores. Conclui não ter ocorrido por parte dos funcionários daquela secção e dela própria a violação de nenhum dever funcional, nomeadamente com relevância financeira. Extraíndo consequências de direito, sustenta a não verificação dos pressupostos da responsabilidade financeira reintegratória, impondo-se a sua absolvição. Subsidiariamente, a entender-se que agiu com negligência, pugna pela redução ou relevação da responsabilidade. No que concerne à responsabilidade sancionatória, defende a inexistência no requerimento inicial de factos que a pudessem implicar, sendo certo que não vislumbra conduta que preencha os pressupostos de tipicidade e de culpa necessários a uma tal condenação. Sem prescindir, pede a redução ou dispensa da aplicação da multa. Indica prova testemunhal (5) e junta documentos (4).

7. ANA FILIPA DA SILVA PESTANA

Afasta a responsabilidade sancionatória que lhe é imputada, na medida em que, no âmbito do artigo 65º da LOPTC, que enumera e tipifica as condutas que implicam responsabilidade financeira sancionatória, não cabem as informações ou pareceres que funcionários ou agentes elaborem para os dirigentes, nos quais não esclareçam devidamente os assuntos da sua competência de harmonia com a lei. De qualquer maneira, a eventual responsabilidade financeira sancionatória da demandada pela elaboração da informação sempre estaria prescrita. Sem prescindir, atento o grau diminuto de culpa, entende que deva ser dispensada a aplicação da multa. No que concerne à responsabilidade

reintegratória, sustenta não existirem factos susceptíveis de suportarem imputação subjectiva, quer a título de dolo, quer de negligência, na medida em que, à data em que elaborou a informação, esta não enfermava de nenhum vício técnico, sendo certo que a dívida em risco de prescrever não estava participada em SEF. Acresce que não se mostra provada a existência de nexo de causalidade entre a alegada violação de um dever imputável à demanda e as prescrições ocorridas. Defende ainda que o montante a reintegrar tem de corresponder ao dano efectivamente sofrido pelo erário público. Sendo certo que o prejuízo sofrido por este, como eventual sequela de conduta imputável à demandada que tivesse levado à prescrição, é inexistente, dado que a devedora se encontrava em situação de insolvência e não tinha qualquer bem ou valor que garantisse o pagamento, ao menos parcial, da sua dívida à segurança social. Concluindo não lhe poder ser imputada responsabilidade financeira reintegratória. Pede o depoimento de parte da demandada Ana Patrícia Castro, indica prova testemunhal (2) e junta documentos (29).

II

FUNDAMENTAÇÃO

A) Factos provados

1. Na sua sessão de 15 de Dezembro de 2015, foi aprovada pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas a realização de uma auditoria ao Instituto de Segurança Social da Madeira IP-RAM(ISSM), no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros, no período de 2013-2015.

2. Inserindo-se no âmbito do controlo financeiro sucessivo do Subsector da Segurança Social, a acção revestiu a natureza de uma auditoria orientada, visando identificar e medir a eficácia dos procedimentos adoptados pelo ISSM, no período 2013-2015, com vista à recuperação das dívidas de contribuições à Segurança Social.

3. Teve em vista a realização dos seguintes objectivos específicos: estudar o quadro jurídico e funcional do ISSM; identificar as medidas e os procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados pelo ISSM no âmbito da recuperação das dívidas relativas às contribuições para a Segurança Social; apurar o montante dos créditos sobre terceiros do ISSM, relativos às contribuições para a Segurança Social em 31.12.2015 e analisar a sua evolução, no período compreendido entre 31.12.2013 e 31.12.2015.

4. Após a submissão do projecto de relato a contraditório e da análise das respostas então oferecidas pelos responsáveis, na sequência de parecer da Senhora Procuradora-Geral Adjunta, em 9 de Novembro de 2018, foi determinado pela Senhora Juiz Conselheira desta Secção Regional: *“1. Com fundamento nas considerações referidas e por haver omissão de pronúncia quanto ao nexo de imputação subjectiva na conduta dos responsáveis, dou sem efeito o texto do primeiro Relato e actos posteriores, repetindo-se, conseqüentemente, toda a correspondente fase processual. 2. Deverá ser elaborado novo relato contendo as observações mencionadas no Parecer do Ministério Público cumprindo-se, depois, novo contraditório.”*

5. Na sequência do que foi elaborado novo relatório que, também sujeito a contraditório, veio a ser aprovado na sessão extraordinária da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas de 5 de Julho de 2019.

6. No ponto 6. das observações do sumário do mesmo, tiram-se as conclusões que seguidamente se transcrevem.

“A análise a uma amostra de 34 contribuintes devedores à segurança social, com dívidas em SEF no montante de 15 633 196,30 Euros, e de 8 contribuintes com acordos em GC, num montante de 228 948,70 Euros, evidenciou que:

a. Houve atrasos significativos na resolução, por incumprimento, dos acordos de pagamento celebrados ao abrigo do DL n.º 411/91, de 17/10, e ocorreram falhas nas citações de dívida (por não incluírem a totalidade da dívida e/ou por não ter sido repetida a citação quando a primeira tentativa não tinha sucesso) que conduziram à prescrição de dívidas no valor global de 3,9 milhões de Euros;

b. A informação existente no SISS que serve de base à contagem do prazo prescricional não é fíável, podendo ser reconhecida (automaticamente) a prescrição de dívidas em que ainda não decorreu a totalidade do prazo ou, ao invés, ser considerada cobrável dívida prescrita;

c. Foram incorrectamente reconhecidas 8 prescrições, que terão originado potenciais perdas para a Segurança Social no montante de 1,8 milhões de Euros”.

7. Mais aí se concluindo, no ponto 1.3., com a epígrafe eventuais infracções financeiras, que *“os factos referenciados e sintetizados no ponto 6. supracitado são susceptíveis de tipificar ilícitos financeiros geradores de responsabilidade financeira sancionatória e*

reintegratória (até ao montante máximo de 3,5 milhões de Euros) prevista, respectivamente, no art.º 65.º, n.º 1, al. a), e no art.º 60.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), enunciada de forma sintética no Quadro constante do Anexo I e desenvolvida ao longo do presente documento”.

8. Ainda nesse sumário, no ponto 1.4., se formulando as recomendações que seguidamente se transcrevem, aos membros do Conselho Directivo do ISSM, IP-IRAM.

“1. Conjuntamente com a tutela equacionem o reforço dos meios humanos e materiais afectos à área da gestão de contribuintes e de execução fiscal e diligenciem no sentido de serem ultrapassados os constrangimentos com que se defronta o Sistema de Informação da Segurança Social.

2. Enquanto não forem concretizadas as alterações ao Sistema de Informação da Segurança Social, equacionem:

a. a criação de uma unidade (eventualmente do tipo “equipa de projecto”), sob a sua direcção, com a missão de acompanhar os grandes devedores e de identificar precocemente as dívidas em risco de prescrição com vista a maximizar a probabilidade de cobrança;

b. a implementação de procedimentos de controlo interno selectivos tendentes a limitar as consequências das falhas na notificação / citação dos devedores que apresentem maior risco de prescrição, em paralelo com introdução de cláusulas de qualidade de serviço que co-responsabilizem o prestador do serviço de mailing pelos erros incorridos;

c. se os benefícios decorrentes das especificidades acauteladas nas adaptações regionais dos diplomas nacionais justificam os custos administrativos acrescidos e as ineficiências decorrentes da falta de adequação das aplicações informáticas à realidade criada pelo legislador regional.

3. Diligenciem pela implementação de procedimentos que permitam conciliar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço, com o valor indicado nas bases de dados e nos relatórios produzidos pelo Sistema Integrado da Segurança Social”.

9. Nessa auditoria, de modo a dar cumprimento aos objectivos delineados, procedeu-se à selecção de uma amostra de contribuintes baseada nos seguintes critérios de amostragem estatística:

a) No caso dos contribuintes com dívida global igual ou superior a 500.000,00 Euros, os contribuintes com dívidas em SEF (Sistema de Execução Fiscal) foram estratificados em 3 grupos principais tendo sido seleccionados

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

- Os dois contribuintes com os maiores montantes de dívida prescrita, sem acordos em SEF, entre os quais a Hotel Regency, Lda.

- Os dois contribuintes com os maiores montantes de dívida superior a dois anos sem acordos SEF

- O contribuinte com os maiores montantes de dívida prescrita e com acordo SEF.

b) No caso dos contribuintes com dívida igual ou superior a 100.000,00 Euros e inferior a 500.000,00 Euros,

- Os contribuintes com o maior somatório de dívida prescrita e dívida superior a dois anos de cada classe sem acordos SEF, entre os quais a Turismulti, Lda

- Os dois contribuintes com maiores montantes de dívida prescrita e com acordo SEF, entre os quais a Electrocarreira Unip, Lda

- Os dois contribuintes com os maiores valores de dívida superior a dois anos em SEF e com acordos GC - Gestão de Contribuintes.

c) No caso dos contribuintes com dívida igual ou superior a 10.000,00 Euros e inferior a 100.000,00 Euros,

- Os dois contribuintes com o maior montante de dívida prescrita, sem acordo SEF, Autodaih Automóveis, SA, e João Evangelista & Irmão, Lda

- Os dois contribuintes com o maior montante da dívida prescrita, com acordo SEF, entre os quais Jorge Remígio Ferreira Vieira

- Os dois contribuintes com os maiores valores de dívida superior a 2 anos em SEF e com acordos GC.

Dos 894 contribuintes com processos de reclamação movidos contra a Segurança Social, 5 com reclamações parcialmente aceites pelo ISSM, IP-RAM, com os maiores montantes de dívida em SEF, entre os quais Camachos Comércio Novidades, SA, e Avelino Pinto Construções, Lda., e cinco com reclamações aceites

Bem como oito processos com dívida em GC a 31.12.2015, não participada a SEF, por terem sido celebrados acordos ao abrigo do DL 411/91, de 17.10.

Mais foram seleccionados os 4 maiores contribuintes devedores com dívida participada à Autoridade Tributária.

10. No período abrangido pela auditoria, o Conselho Directivo do ISSM foi integrado pelas seguintes demandadas:

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

- Maria Bernardete Olival Pita Vieira (presidente de 8.11. 2007 a 30.04.2015, exercendo anteriormente as funções de vogal no período de 1.01.2006 a 7.11.2007);

- Maria Fernanda Mendonça Fernandes Gomes (vogal no período de 8.11.2007 a 30.04. 2015);

- Maria Luísa Bettencourt Silva (vogal no período de 1.06.2006 a 30.4.2015).

11. Naquele período,

- Manuel Pedro A. Pedrico exerceu funções de Director de Serviços de Pessoas Colectivas e Pessoas Singulares no Departamento de Contribuintes e Atendimento (1.01.2009 a 31.12.2015);

- Paula Alexandra M. Pereira Pita exerceu funções de Chefe de Divisão de Gestão e Cobrança, na Unidade de Gestão e Cobranças (1.01.2009 a 31.12.2015) e

- Ana Patrícia Correia Brazão de Castro exerceu funções de Directora de Serviços da Secção de Processos Executivos (1.01.2009 a 31.12.2015).

12. No mesmo período, Filipa Pestana desempenhou funções de Técnica Superior na Seção do Processo Executivo.

13. Nos termos do artigo 6º dos DLR nºs 34/2012/M e 29/2016/M, o «*Conselho Directivo (CD) é constituído por um presidente e dois vogais*».

14. Fixando o artigo 7º que «*os membros do CD se regem pelo regime especial dos institutos públicos, sendo equiparados, para efeitos remuneratórios, a gestores públicos*».

15. Já os dirigentes intermédios do ISSM-IP-RAM exercem os respectivos cargos, nos termos do artigo 16º daqueles diplomas, «*em comissão de serviço, sendo-lhes aplicável o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, e demais legislação aplicável*».

16. O ISSM é uma pessoa colectiva de direito público, integrado na administração indirecta da Região Autónoma da Madeira (RAM), dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, exercendo a sua jurisdição sobre todo o território da RAM, sob a tutela e superintendência da Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais.

17. Cabendo-lhe, nos termos da sua Lei Orgânica (Decreto Regulamentar Regional nº 34/2012/M, de 16 de Novembro), a gestão dos regimes de segurança social, o reconhecimento dos direitos e o cumprimento das obrigações decorrentes dos regimes de segurança social, a gestão da recuperação da dívida e o exercício da acção social, bem como assegurar a aplicação dos instrumentos internacionais de segurança social na RAM.

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

18. Ao Conselho Directivo do ISSM compete, entre outras funções:

- Arrecadar e gerir as receitas e autorizar, nos termos legais, as despesas inerentes ao exercício da actividade do ISSM;
- Autorizar o pagamento em prestações das dívidas, no âmbito dos acordos para regularização da dívida, na forma, condições e requisitos estabelecidos na lei;
- Autorizar o pagamento em prestações das dívidas no âmbito do processo de execução de dívidas, nos termos da lei.

19. Devendo ainda:

- Dirigir a actividade do ISSM, tendo em vista, designadamente, a garantia dos direitos e o cumprimento dos deveres dos beneficiários e contribuintes, a recuperação da dívida e o regular exercício e desenvolvimento da acção social;
- Arrecadar e gerir as receitas e autorizar despesas, nos termos da lei;
- Assegurar a regularidade da relação contributiva de segurança social, bem como constituir hipotecas legais e autorizar o respectivo distrate;
- Autorizar o pagamento em prestações das dívidas, no âmbito de acordos de regularização da dívida, na forma, condições e requisitos estabelecidos na lei para a recuperação da dívida à segurança social e no âmbito do processo de execução de dívidas nos termos da lei.

20. O ISSM tem duas unidades orgânicas nucleares centrais: o Departamento de Contribuintes e Atendimento (DCA) e a Secção de Processo Executivo (SPE).

21. O número de contribuintes abrangidos pelo DCA ronda os 49.000, cerca de 23.000 EE (entidades empregadoras) e de 26.000 ENE (entidades não empregadoras).

22. O número de contribuintes geridos pelo sistema no âmbito da SPE atinge os 11.000.

23. As competências do Departamento de Contribuintes e Atendimento (DCA) vêm definidas no artigo 9º, nºs 1 e 2, da Portaria 167/2012, de 20.12.12. (Estatuto do ISSM, IP RAM), integrando este Departamento a UGC (Unidade de Gestão e Cobrança), a quem, além do mais, são atribuídas as competências constantes da alínea c) a f) do artigo 9º da referida Portaria, atribuídas ao DCA:

«(...) c) Zelar pelo cumprimento das obrigações contributivas dos contribuintes da segurança social e garantir o seu acompanhamento e a gestão das conta-correntes dos

contribuintes, nomeadamente através da implementação da figura do gestor do contribuinte;

d) Garantir a gestão do processo de arrecadação e cobrança das contribuições, quotizações e mais valores devidos nos termos da lei;

e) Promover o enquadramento de contribuintes devedores com vista a regularização extrajudicial das dívidas à segurança social, elaborar os planos de regularização das dívidas e proceder ao respectivo acompanhamento e gestão, colaborar com os pertinentes serviços no âmbito da reclamação judicial da dívida e bem assim gerir a participação da dívida para efeitos de cobrança coerciva, nos termos legais;

f) Promover, em articulação com os serviços pertinentes, a constituição de hipotecas e outras garantias para cumprimento da obrigação contributiva dos contribuintes e beneficiários da segurança social, no âmbito de planos de regularização de dívida em sede de processos de recuperação da dívida, nos termos legais; (...)».

24. À SPE compete, nos termos dos artigos 8º, nº 1, a), subalínea VI, 26º, d), e 14º, nº 2, da mesma Portaria nº 167/2012, proceder à execução fiscal, assegurando a cobrança coerciva relativamente aos executados devedores à segurança social, nomeadamente:

- Assegurar a operacionalidade das iniciativas centralizadas de cobrança da dívida, em articulação com os pertinentes serviços;

- Gerir e informar os processos executivos cuja competência para autorização de regularização da dívida seja do conselho directivo e do presidente do conselho directivo, nos termos da lei e normativos aplicáveis;

- Assegurar a instauração e a citação dando seguimento aos processos executivos em sede de recuperação executiva da dívida à segurança social;

- Instruir os processos executivos, praticando os actos previstos na legislação aplicável à recuperação executiva da dívida à segurança social;

- Assegurar, relativamente aos processos de execução, a articulação com outras entidades, nomeadamente serviços de finanças, autoridades judiciais, entidades registrais e notariais;

- Propor e implementar medidas que viabilizem uma actuação eficaz e eficiente, nomeadamente no atendimento aos executados;

- Prestar apoio ao contribuinte com vista à constituição de garantias reais e pessoais ao cumprimento da obrigação contributiva, nomeadamente no âmbito dos planos

prestacionais em sede de processos de execução e para o efeito colaborar com os pertinentes serviços.

25. Esta unidade orgânica está a cargo de um dirigente intermédio de 1º grau, que reporta directamente ao Conselho Directivo do ISSM.

26. Embora a criação das SPE estivesse já prevista no DL n.º 42/2001, de 09.02, na RAM, só ocorreu em 2004, na sequência da aprovação da Orgânica do CSSM (DLR n.º 26/2004/M, de 20.08), que veio atribuir-lhe competências executivas.

27. Contudo, a operacionalização das competências atribuídas à SPE não foi imediata, vindo só a ocorrer a partir de Agosto de 2007, com a implementação do subsistema SEF.

28. O Conselho Directivo do ISSM, IP-RAM, na altura presidido pela demandada Bernardete e tendo como vogais as demandadas Maria Fernanda e Maria Luísa, nas sessões de 8.10.2008 (aprovação de um conjunto de medidas, quer a nível interno, de apuramento e expurgo dos valores constantes do SISS, quer a nível externo, de notificação da dívida, incremento de acordos e cobrança coerciva, enquadradas numa estratégia de combate à dívida, para vigorar de 2008 a 2011), de 11.11.2009 (manutenção e reforço dos princípios, das linhas de orientação e das medidas anteriormente definidas, aditando-se àquelas novas medidas, visando a continuação da implementação e a consolidação do aprovado no ano anterior), de 17.03.2010 (projecto de participação massiva da dívida para execução, suspendendo a relativa à dívida de 2004 a 2009, até à conclusão das medidas de ajuda excepcionais a implementar no âmbito do apoio prestado aos empresários afectados pela intempérie de 20.02.2010) e de 12.01.2011 (tratamento da prescrição da dívida, sendo estabelecidos parâmetros e delineadas medidas tendentes à participação da dívida em processos massivos, automáticos e electrónicos para prescrição), definiu estratégias de combate à dívida de contribuintes, emanando instruções de serviço para as diversas unidades orgânicas com competência directa da gestão e cobrança da dívida, no sentido da prática dos actos necessários à efectiva cobrança dos créditos da segurança social nos prazos e pelos meios legalmente previstos.

29. Esse Conselho Directivo incluiu no plano e actividades dos anos de 2013, 2014 e 2015, como objectivo estratégico a ser prosseguido, aumentar o grau de cumprimento da cobrança das dívidas de contribuições, prevenir e reduzir o incumprimento, reorganizar e agilizar os procedimentos de cobrança e a formação e especialização dos técnicos, sendo

que sempre ao CD foram apresentados relatórios confirmativos de que esses objectivos estratégicos estavam a ser cumpridos pelas respectivas unidades orgânicas responsáveis.

30. A actuação e os resultados do CSSM/ISSM, IP-RAM, estavam em muitos aspectos subordinados à actuação dos competentes organismos nacionais: ISS, IP; IGFSS, IP; II, IP.

31. O CD do CSSM/ISSM, IP-RAM, celebrou um de Acordo de Colaboração com o CD do ISS, IP, instituindo, ao nível do funcionamento dos serviços, a figura dos Interlocutores Regionais (IR).

32. A falta de recursos humanos, aliada à inoperacionalidade de GC e SEF, obrigou o CD do CSSM/ISSM, IP-RAM, à adopção de critérios de gestão e prioridades, com a implementação faseada das medidas/ou a implementação parcial de medidas de cobrança da dívida e controlo da prescrição, ambas com tratamento manual, que constituíram, para o DCA-UGC, operações extraordinárias, no âmbito das suas funções de rotina e, para a SPE, um volume exponencial de processos.

33. O CD do CSSM/ISSM, IP-RAM, desde o início de funções, em Novembro de 2007, coincidente com a implementação pelo II, IP, da aplicação SEF do SISS, para a cobrança coerciva, aderiu às medidas nacionais para concretizar a cobrança coerciva da dívida na RAM.

34. Até à operacionalização na RAM do Sistema de Execução Fiscal (SEF), procedeu officiosamente a notificações massivas manuais da dívida aos contribuintes, com vista à interrupção da contagem do prazo de prescrição.

35. A partir de 2008/2009, diligenciou com vista à operacionalização da cobrança coerciva através da adesão às medidas nacionais, aplicações e automatismos do sistema de informação da segurança social (SISS), implementados pelos competentes organismos nacionais de segurança social.

36. Em articulação com o II, IP, deu início à experiência piloto de participação manual para execução fiscal da dívida de entidades empregadoras (EE), que ocorreu de Outubro de 2008 a Outubro de 2009, numa média de 10 contribuintes por mês.

37. Até final de 2010, a abordagem do combate à dívida pelo CD do CSSM/ISSM, IP-RAM, envolveu a mobilização dos contribuintes para o pagamento prestacional voluntário já que, até Dezembro de 2010, vigorou na Região um regime voluntário e simplificado que

permitia aos contribuintes a celebração de acordos para pagamento prestacional da dívida até 150 prestações.

38. O CSSM aderiu à primeira operação automática de participação massiva da dívida de EE.

39. A qual foi entretanto adiada, por força da ocorrência da intempérie que assolou a RAM em 20 de Fevereiro de 2010, que determinou medidas específicas, só tendo vindo a concretizar-se em Setembro de 2010.

40. Aderiu também ao primeiro automatismo da participação mensal para execução da dívida, rotineira, mensal e automática, dos contribuintes com 3 meses de dívida e valor de dívida superior a 50 Euros e demais critérios nacionais.

41. Esta operação também ocorreu em Setembro de 2010 e incluiu os contribuintes e a dívida com efeitos a partir de Novembro de 2004 passando, desde então, a execução fiscal da dívida de contribuintes ao ISSM, IP-RAM, a realizar-se automática e mensalmente, conforme os critérios nacionais.

42. Aderiu ainda à medida nacional de processo de participação automática da dívida para prescrição da mesma, nos termos da dívida anterior a Novembro de 2004, que não foi objecto de participação automática massiva ou mensal.

43. Nesta operação, que ocorreu em Dezembro de 2010, o ISSM diligenciou a exclusão de prescrição da dívida que fora objecto da medida de notificações manuais e da medida de pagamento prestacional voluntário, para além dos outros critérios de exclusão de prescrição, definidos nacionalmente e na citada deliberação do conselho directivo.

44. A intempérie que assolou a RAM no dia 20 de Fevereiro de 2010 determinou a adopção pelo ISSM, IP-RAM, de medidas extraordinárias, urgentes e inadiáveis para salvaguarda dos contribuintes afectados, entre elas, a dispensa de pagamento de contribuições por um período de 3 meses, a eliminação da exigência do pagamento dos últimos 3 meses de contribuições, antes da outorga do acordo prestacional da dívida, e a simplificação do processo de acordo para pagamento prestacional da dívida,

45. O cumprimento dessas medidas determinou a suspensão dos trabalhos em curso de operação automática de participação massiva da dívida das EE (entidades empregadoras).

46. Na implementação das operações piloto e de automatismo, para a execução fiscal da dívida, constataram-se inoperacionalidades (a título de exemplo, algumas participações foram

anuladas e repetidas) e constrangimentos em sede de sistema de informação que obstaram à boa execução, por erros de sistema, reportados ao II, IP.

47. No final de 2010, aquando do início das participações automáticas massivas, só com a primeira operação foram emitidas 5.196 citações de SEF, tarefa realizada pela SPE, com o atendimento pessoal dos contribuintes e a recepção de reclamações e de pedidos de pagamento prestacional em SEF, que implicou o processamento de todo o processo executivo subsequente.

48. Tendo-se também verificado um aumento exponencial de reclamações dos contribuintes, com registo de cerca de 1.038 reclamações, tarefa executada manualmente e individualmente pelo DCA-UGC, o que determinou um trabalho acrescido em torno da análise das respectivas contas correntes, a fim de confirmar a dívida que devia ser objeto de execução fiscal e avançar com os respectivos processos instaurados, tendo-se priorizado esta tarefa para o DCA-UGC ao longo dos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014.

49. Em 2010, aumentou o número de pedidos de acordos prestacionais, uma vez que muitos contribuintes, antevendo a entrada em vigor do CRCSPSS, em Janeiro de 2011, aproveitaram o enquadramento mais benéfico de regularização das dívidas à segurança social, através dos diplomas regionais.

50. Considerando que a outorga de acordo prestacional é uma das formas de arrecadação de receita e simultaneamente um acto interruptivo do prazo da prescrição, priorizaram-se as tarefas inerentes ao tratamento das contas correntes para outorga dos acordos.

51. Em Agosto de 2012, o II, IP, disponibilizou uma versão de GC que permitiu o tratamento final da conta acordos e seu registo, sendo que o DCA-UGC priorizou tal tarefa, com análise manual de todos os contribuintes com acordos prestacionais e notificação e convite à regularização aos contribuintes em incumprimento, sob pena de resolução dos acordos, e, no decurso de 2013, ocorreu o registo e envio de GC para SEF, para execução fiscal da dívida incumprida.

52. No que concerne à dívida antiga, continuou a ser paulatinamente tratada manualmente, oficiosamente ou por pedido de análise efectuado pelos contribuintes, considerando que as circunstâncias de força maior (intempérie), a falta de recursos humanos e a imperfeição das aplicações do SISS não permitiam um tratamento automático e eficaz destas situações na cobrança da dívida.

53. No entanto, em 2008, já o Conselho Directivo do CSSM, pela Deliberação n.º 43/2008, de 8 de Outubro, tinha dado instruções às unidades orgânicas competentes do CSSM/ISSM, IP-RAM, no sentido da implementação de medidas com vista ao apuramento e expurgo dos valores constantes de GC, para validação dos dados e aproximação aos valores reais da dívida para fins de cobrança certa e líquida da mesma, nomeadamente e entre outras:

- Notificação da dívida para persuasão aos contribuintes para o cumprimento voluntário e atempado das contribuições;

- Registo no SISS dos acordos para pagamento prestacional, incluindo o dos acordos já celebrados em cumprimento, para expurgo da dívida e exclusão de participação de cobrança coerciva;

- Verificação anual ao cumprimento/incumprimento dos acordos, para notificação e resolução dos incumpridos para envio para execução e elaboração de estatísticas mensais sobre os acordos celebrados e respectivos valores pagos.

54. A Deliberação do Conselho Directivo do CSSM n.º 2/2011, de 12 de Janeiro, ao aderir ao projecto inicial de participação massiva da dívida do CSSM para o SEF, para efeitos de prescrição, com os critérios nacionais, determinou simultaneamente a ratificação do procedimento de prescrição da dívida, de tratamento individual e manual, e determinou aos serviços competentes (DCA-UGC e SPE) que fosse assegurado, rotineiramente, o tratamento da dívida antiga activa na conta corrente dos contribuintes, com vista à sua regularização ou execução fiscal para não prescrever, tarefa efectuada individual e manualmente pelo DCA – UGC.

55. As circunstâncias e os meios disponíveis de recursos humanos e de SISS não viabilizaram totalmente o deliberado, devido ao trabalho manual, associado à escassez de recursos, aos problemas de falta de automatismo em GC e SEF e ao cumprimento das prioridades tomadas como decisões de gestão pelo CD, dadas as medidas nacionais que o ISSM, IP-RAM, implementou para a boa cobrança da dívida, entre as quais:

- em 2005-2007 - notificações massivas manuais pelo DCA/UGC

- em 2008-2009 - participação manual de GC para SEF

- em 2009 - participação massiva de GC para SEF

em 2010 - medidas da intempérie, pelo DCA/UGC, manuais, e conclusão da participação massiva para SEF (com emissão de citações), participação mensal rotineira de 3 meses e a massiva para a prescrição, todas as operações de grande impacto, com trabalho manual de preparação pelo DCA e recepção em SEF de uma enorme volumetria de processos

em 2011 - análise e resposta das reclamações entradas em SEF, tratamento manual pelo DCA/UGC e início da análise do incumprimento dos acordos

em 2012 - análise e resposta das reclamações entradas em SEF, tratamento dos acordos em incumprimento, manual pelo UGC, e conclusão dos acordos

em 2013 - resolução de acordos prestacionais e registo para remessa ao SEF, para participação da dívida a SEF e análise e resposta das reclamações entradas em SEF

em 2013/2014 - início do apuramento da quotizações, manual, pelo DCA

e em 2014 - continuação das tarefas supra e reuniões de alinhamento dos serviços, para controle e ponto de situação, com vista a novos passos.

56. No âmbito dos acordos prestacionais fora de SEF, foi implementada, a partir de Abril de 2015, uma medida que visa o controlo para notificação (manual) imediata ao contribuinte devedor, dado o sistema de informação não possibilitar este controlo, sendo que o CD não teve possibilidade de criar uma equipa para a tarefa de controlo interno da aplicação das medidas que foram implementadas em GC e SEF, a partir de 2007/2008 e até 2013/2014, e que inexistiam também meios estatísticos e de SISS que permitissem uma extracção dos contribuintes em risco de prescrever.

57. A Vogal do CD Maria Luísa instou os serviços (DCA, UGC, SPE, GJ, DI, GCI, GPOC, DGF e DPCP) no sentido de e segundo as possibilidades de cada um deles, no decurso de 2014, procederem ao levantamento do ponto de situação de todas as medidas legais para arrecadação dos créditos do ISSM, IP-RAM, para controlo e como ponto de partida para a adopção de novas medidas que se viessem a considerar relevantes, para melhoria da execução fiscal e controlo da prescrição, e implementou reuniões de alinhamento entre os serviços, visando a necessidade de centralizar numa informação todos os atos interruptivos e suspensivos de prescrição da dívida, devendo os serviços pugnar pela interrupção no âmbito e exercício das suas competências, sendo que, como o GC não produz massivamente notificações, são as emitidas em SEF que presentemente, de forma automática, operam esse desiderato, sem prejuízo de todos os

demais atos interruptivos da prescrição da dívida, de dar continuidade à tarefa de desmarcação em SEF de atos interruptivos/suspensivos do prazo prescricional, de articular o DCA, o GSI e a SPE, com vista a ser reflectida em SEF a não prescrição nos casos aplicáveis, e de o DCA-UGC passar a fazer o controlo mensal dos acordos em GC, informando mensalmente o GJ dos incumprimentos destes acordos, para que os mandatários dos processos pudessem diligenciar nos tribunais/ou fazer encaminhar eventuais garantias existentes para execução em SEF.

58. Sob proposta do DCA, foi apresentado um Plano de Regularização da Dívida, para nortear a actuação integrada das diversas unidades orgânicas do ISSM, IPRAM, no combate à dívida e no controlo da prescrição, plano esse que deveria ser integrador das diversas intervenções do ISSM, IP-RAM, em sede de recuperação da dívida, com ganhos na sua eficácia, ainda que complexa na sua concretização.

59. O Conselho Directivo do CSSM/ISSM, IP-RAM, aprovou Orientações Técnicas e Instruções de Trabalho, que formalizam os procedimentos já anteriormente instituídos e em prática nos serviços pertinentes.

60. A presidente e as vogais do Conselho Directivo, Maria Bernardete, Maria Fernanda e Maria Luísa, tinham repartidas entre si as diversas áreas de actuação, sendo que as funções da Maria Bernardete se centravam mais na orientação geral dos serviços e as da Maria Fernanda na área social e de recursos humanos, que nada tinha a ver, nem directa nem indirectamente, com a área financeira, com a gestão da dívida ou com o processo executivo.

61. A vogal Maria Luísa tutelou a área da SPE, desde 22.11.2004, e a área da gestão de cobranças, desde 7.11.2007.

62. Nessa linha, por deliberação do CD do CSSM de 5.06.2008, foi delegada na vogal Maria Luísa a competência para superintender e decidir todos os processos relacionados com a SPE e a Direcção de Serviços de Pessoas Colectivas e Pessoas Singulares, que abrangia a Divisão de Gestão e Cobrança.

63. E, em 2.01.2013, o Conselho Directivo voltou a distribuir competências de gestão de áreas de actuação do ISSM entre os seus membros, atribuindo à vogal Maria Luísa o DCA e a SPE.

64. O que reforçou, por deliberações do Conselho Directivo do ISSM, IP RAM, de 17.06.2013 e de 18.09.2013, sendo delegada na vogal Maria Luísa a competência para decidir

os assuntos e processos que se inseriam na área de intervenção do Departamento de Contribuintes e Atendimento, que abrangia a Unidade de Gestão e Cobrança, e da SPE.

65. Mais especificadamente, no Despacho nº 110/2013, de 17 de Junho, foram delegadas à vogal Maria Luísa as competências desse conselho para: *“no âmbito do Departamento de Contribuintes e Atendimento (DCA), decidir os processos e assuntos que se inseriram se inseriram nas respectivas áreas de intervenção (...), superintender, coordenar e dirigir a sua actividade” (ponto 1.1); “no que se refere à Secção de Processo Executivo (SPE), os poderes necessários para decidir os processos e assuntos que versem sobre as matérias da respectiva responsabilidade (...), praticando todos os actos e emitindo as instruções e orientações consideradas necessárias (...) e ainda: a) garantir a implementação, em conformidade com os critérios estabelecidos pelo conselho directivo e nos termos da lei, a participação da dívida para instauração dos respectivos processos de execução fiscal, e subsequentes fases processuais para ressarcimento das quantias devidas, nos termos da lei (...) d) reconhecer, nos termos legais, a prescrição da dívida, a pedido dos interessados ou oficiosamente”.*

66. No desempenho dessa incumbência e apenas nessa estrita área, a demandada levou a cabo inúmeras acções, tomou medidas e promoveu diversas diligências, ao longo dos anos, das quais se destacam as que seguidamente se descrevem.

67. No ano de 2007, elaborou uma proposta do Regime de Cooperação entre o CSSM e as IPSS, promoveu notificações manuais da dívida e acordos prestacionais, para interrupção da prescrição da dívida (acordos para pagamento prestacional celebrados relativamente ao ano anterior), e procedeu ao acompanhamento da implementação de nova aplicação SEF, ainda não concluída pelo II, IP.

68. Em 2008, diligenciou a instalação do Serviço de Inspeção e da Secção do Processo Executivo na Rua da Conceição, nº 127, tomou diversas medidas de gestão e de execução da dívida, com aumento de acordos prestacionais relativamente a 2007, e orientou o início da execução fiscal, com a experiência piloto de participação manual para execução da dívida, em articulação com o II, IP.

69. Em 2009, foram criadas Equipas de Interlocutores Regionais (IR) do CSSM, instituindo-se um novo paradigma no relacionamento electrónico entre os serviços regionais e nacionais, sendo criadas caixas de correio partilhadas por área de negócio, para ligação com o ISS, IP, o II, IP, e o IGFSS, IP, foram tomadas medidas de gestão e execução

da dívida (continuação da execução manual e início da execução fiscal automática), aumentados os acordos prestacionais, e procedeu-se a execução manual de Outubro de 2008 a Outubro de 2009, implementando-se a primeira participação massiva automática de execução em Novembro de 2009 (cerca de 4.900 processo), sendo certo que as citações foram suspensas devido à intempérie de 20.02.2010, e implementados procedimentos internos na Secção de Processo Executivo (SPE).

70. Em 2010, coordenou medidas extraordinárias de apoio aos empresários afectados pela intempérie de 20.02.2010 e implementou diversas medidas de gestão e execução da dívida (citações da massiva automática e início da execução mensal automática), destacando-se a celebração de 100% de acordos de regularização de dívida entrados até Novembro de 2010, as citações, em Novembro de 2010, da execução massiva suspensa a 20.02.2010 e a implementação da execução automática mensal da dívida corrente, sendo que a partir de Junho desse ano passou a ocorrer execução automática mensal e que, no total, com as duas operações, foram citados 5.196 executados.

71. Em 2011, foram tomadas inúmeras medidas de gestão e execução da dívida, nomeadamente o início da cobrança coerciva às ENE – Trabalhadores Independentes, 99% dos acordos prestacionais entrados até 31.12.2010, consolidação/continuação do processo de execução massiva e consolidação/continuação do tratamento da dívida antiga, incluindo resposta a reclamações.

72. Em 2012, procedeu-se ao controlo do incumprimento de 99,4% dos acordos de pagamento prestacional da dívida até ao ano de 2011, com participação dos incumpridos para execução, consolidação/continuação da execução mensal automática e aumento do montante cobrado na SPE face a 2011 (contribuições e coimas) e consolidação/continuação do tratamento da dívida antiga, nomeadamente a conclusão das reclamações entradas em 2010, na massiva de 2009.

73. Em 2013, resolução dos acordos incumpridos e participação da dívida para execução, consolidação da execução mensal automática e aumento em 31% do montante cobrado na SPE face ao ano de 2012, consolidação do apuramento de quotizações em dívida (manual, para participação de ilícitos criminais) e reforço do tratamento individual e manual da dívida antiga registada.

74. Em 2014, organizou um seminário sobre a Regularização da Dívida à Segurança Social, com ampla participação, e tomou medidas de gestão e execução, tais como a

determinação aos serviços de um levantamento do ponto da situação, tendo em vista o controlo e a adopção de medidas de melhoria, a consolidação da execução mensal automática e da participação em sede de ilícitos criminais (quotizações) e o reforço do tratamento individual e manual da dívida antiga.

75. Em 2015, procedeu-se à elaboração de um Plano de Recuperação da Dívida do ISSM, IP-RAM, após o levantamento de todas as medidas de recuperação da dívida, em 2014, conforme acordado em reuniões de alinhamento com os serviços DCA/UGC, SPE, GJ, GPCP, DGF, GSI e DSOPI, tendo em vista uma actuação integrada e o melhoramento da eficácia, ao controlo mensal de 90% dos acordos prestacionais fora de SEF, para controlo e notificação (manuais) imediatas, à melhoria da operacionalização do processo de penhoras em SEF, à consolidação da participação em sede de ilícitos criminais (quotizações), com a notificação e 95% de contribuintes em processo de participação, ao reforço do tratamento individual e manual da dívida antiga registada, bem como à definição de regras para regularização de dívidas no âmbito de processos PIRE, PER e SIREVE e para reclamação de créditos da Segurança Social no âmbito de processos cíveis.

76. No período em análise na auditoria, eram grandes as dificuldades sentidas por quem exercia funções no Departamento de Contribuintes e na Unidade de Gestão e Cobrança da Dívida.

77. As quais advinham, além do mais, da exiguidade de recursos humanos, sendo múltiplas as tarefas a cargo da secção de gestão da dívida, que eram asseguradas por apenas uma coordenadora e cinco assistentes técnicos, cujo pedido de reforço nunca foi atendido, das grandes limitações do sistema informático, nomeadamente da falta de automatismos de alerta no sistema GC, visto apenas as participações mensais serem automáticas e tudo o resto ser manual, do elevado número de contribuintes abrangidos (cerca de 49.000, sendo 23.000 entidades empregadoras e 26.000 entidades não empregadoras) e da complexidade e diversidade das áreas de actuação desses serviços.

78. O volume de trabalho do DCA era insustentável, tornando-se impossível o controlo casuístico das notificações frustradas, não obstante todos os seus elementos trabalharem por regra para lá do horário normal de serviço.

79. Também a Secção de Processo Executivo se debatia com dificuldades, nomeadamente conexas com a exiguidade de recursos humanos para o volume de trabalho (6 elementos tinham a cargo cerca de 11.000 contribuintes e mais de 80.000 processos

pendentes), com um sistema deficiente, posto que não permitia uma verificação massiva da citação dos processos, controle que tinha de ser feito caso a caso, nem o recebimento físico dos AR, cuja constatação dependia de consulta de imagens não actualizadas regularmente, havendo impossibilidade em detectar quando ou se foram entregues as citações, pois os ficheiros a estas referentes não eram actualizados obedecendo a critérios de periodicidade determináveis.

80. A SPE nunca intervinha sem a participação a SEF.

81. Não recebia *feedback* da citação ou da sua frustração, de que estava incumbida uma empresa para tal especificamente contratada, Lokemark – Soluções de Marketing, SA, não recebendo a SPE alertas, nem directamente desta nem através do SEF.

82. À data dos trabalhos de campo, as dívidas só eram marcadas automaticamente pelo sistema no momento em que transitavam para SEF (para efeitos de citação de dívida ao contribuinte), cabendo à SPE proceder à marcação/desmarcação manual da prescrição.

83. Contudo, dado o volume de acordos celebrados em GC e de outros actos interruptivos/suspensivos da prescrição, a gestão das prescrições pela SPE não ocorria com a regularidade necessária, sendo realizada caso a caso, apenas quando existia uma reclamação/oposição apresentada pelo contribuinte ou quando este celebrava um acordo de pagamento.

84. Todas as operações relativas à dívida e respectiva informação estatística estão centralizadas no Sistema de Informação da Segurança Social (SISS).

85. O SISS é um sistema nacional, implementado em 2004, cuja gestão está a cargo do Instituto da Segurança Social (ISS, IP), através do Instituto de Informática (II, IP).

86. Competindo ao II, IP, implementar e administrar o SISS e efectuar suporte de 1ª e 2ª linha à sua infraestrutura técnica, serviços web e aplicações de atendimento, bem como tratar do registo e resolução dos incidentes e problemas reportados por todos os serviços de segurança social, nacionais e regionais.

87. E ao ISS, IP, e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, IP (IGFSS, IP), nas suas áreas de competência, respectivamente, a gestão de contribuições e a execução fiscal, bem como a definição dos requisitos a dirigir ao II, IP, que efectua a parametrização das aplicações e módulos do SISS.

88. Sendo que a actuação e os resultados do CSSM /ISSM, IP-RAM, estão muitas vezes subordinados à actuação dos referidos competentes organismos nacionais - ISS, IP, IGFSS, IP, e II, IP.

89. Aos quais cabe o planeamento, a construção, a administração e a manutenção do SISS, do Sistema de Informação Financeira (SIF), da Segurança Social Directa (SSD) e dos serviços de infra-estruturas relacionados.

90. No âmbito das suas atribuições lhes competindo ainda assegurar a actualização, manutenção e disponibilização de informação estatística do Sistema Estatístico da Segurança Social (SESS).

91. O SISS é constituído por vários subsistemas, que entraram em actividade de forma gradual, de entre os quais se destacam:

- SICC (sistema integrado de conta corrente), que engloba as vertentes relativas a prestações e a contribuições GC (gestão de contribuintes), onde se encontram individualmente registados os movimentos de conta corrente, apresentando, no essencial, as importâncias devidas e os pagamentos efectuados pelos contribuintes, que entrou em funcionamento em Janeiro de 2007;

- GR (gestão de remunerações), que entrou em funcionamento em Julho de 2003;

- SEF (sistema de execução fiscal), subsistema de apoio às SPE, na actividade de cobrança coerciva das dívidas à Segurança Social, com o registo dos procedimentos e valores associados a eventuais processos executivos, cuja operacionalização se iniciou em Janeiro de 2007, tendo todavia as primeiras participações de dívida ocorrido só em 2008 e a primeira citação massiva em 15 de Outubro de 2010.

92. O ISSM utiliza, desde 2010, uma ferramenta informática denominada SID (Sistema Integrado de Dívida), que visa integrar a informação existente nos vários sistemas.

93. Esta aplicação possui uma funcionalidade designada de «Visão Conjunta» que, para além da consulta directa ao sistema, utilizando um conjunto variado de critérios de pesquisa, permite ainda a emissão de um extracto em formato PDF, que espelha a situação da dívida de cada contribuinte, quer o mesmo se encontre em situação de cobrança voluntária ou coerciva, e realizar a extracção de informação para a contabilização da dívida de cada um deles.

94. Para além dos subsistemas descritos, o ISSM utiliza um sistema informático gerido pelo ISS, IP, através do II, IP, para registo da informação contabilística e financeira,

abreviadamente identificado por SIF (Sistema de Informação Financeira), assente no sistema aplicacional SAP R/3 (Sistemas Aplicativos e Produtos para Processamento de Dados).

95. O SIF também foi implementado pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), na qualidade de gestor do projecto, em todas as instituições da segurança social, desde Janeiro de 2002, sendo composto por vários módulos, nomeadamente os de Controlo e Gestão Orçamental, Contabilidade Geral, Contabilidade Analítica, Gestão de Compras de Materiais e Bens Armazenáveis, Gestão do Imobilizado, Gestão das IPSS, Gestão Imobiliária, Gestão de Tesouraria, Consolidação Financeira, Gestão de Projectos e Actividades e Relatórios.

96. O Sistema de Informação Financeira (SIF) é um sistema de informação integrado, de âmbito nacional, que permite a elaboração, execução e controlo da situação orçamental e patrimonial da segurança social.

97. No que à área em análise respeita, verifica-se que o saldo da dívida de Contribuintes (cujo montante em 31 de Dezembro de cada ano irá figurar no Balanço do ISSM) não tem, ao longo do ano, uma correspondência com o valor indicado nas bases de dados ou nos relatórios produzidos pelo SISS.

98. Essa correspondência só é possível no final do ano, visto que só nessa altura é que são emitidas as listagens pelo II, IP, que possibilitam a reconciliação das diferenças entre as dívidas de Contribuintes em Balanço e os respectivos registos em SISS.

99. O Tribunal de Contas tem vindo a recomendar, em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado (fê-lo nos pareceres relativos aos anos de 2011, 2013, 2014 e 2015), que o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social deve diligenciar *“no sentido de contabilisticamente ser possível compatibilizar o valor da dívida de contribuintes relevado no balanço com a totalidade dos saldos de cada um dos contribuintes que concorrem para aquele valor”* e *“no sentido de que sejam implementados procedimentos com vista à correcção das inconsistências detectadas entre os valores relevados nas demonstrações financeiras (SIF) e os relevados nas contas correntes dos beneficiários (SICC)”*, recomendações que não foram ainda implementadas.

100. A parametrização do Sistema de Informação da Segurança Social (SISS) ainda estava em curso em 2018 e não cobria todas as operações nem dispunha dos *layouts* necessários a uma gestão eficaz do relacionamento com os contribuintes.

101. Para além das deficiências na articulação entre subsistemas, que exigia que algumas operações fossem realizadas manualmente, destacam-se as seguintes disfuncionalidades:

a) O módulo Gestão de Contribuições (GC) não controla automaticamente, por falta de informação sobre as diligências que alteram os prazos prescricionais, a situação da dívida de cada contribuinte, nem disponibiliza alertas sobre situações de risco de prescrição de dívidas antes da sua participação no Sistema de Execução Fiscal (SEF);

b) A dívida dos Contribuintes indicada no Balanço do ISSM não só não é consistente com a que se encontra registada nas bases de dados do SISS, como omite o montante dos juros de mora calculados, mas não facturados, e das provisões para cobrança duvidosa que estão evidenciadas no módulo GC.

102. Transcrevem-se factos apurados e conclusões retiradas no ponto 3.2.2. do Relatório da Auditoria, quanto à situação que nesse particular se verificava em 2018.

“A parametrização do SISS está ainda em curso e, embora o módulo SEF esteja a funcionar melhor que o GC e cubra a grande maioria das operações, não tem todos os layouts necessários.

Com efeito, existem constrangimentos na operacionalização do sistema SISS e na articulação entre os seus diferentes subsistemas, com destaque para a falta de automatismos de controlo, conforme se pormenoriza nos pontos seguintes:

1. *O SISS não dispõe de funcionalidades que permitam aos técnicos do ISSM controlar a evolução e gerir eficazmente a dívida dos contribuintes, visto que:*

a) *Não permite a extração direta de listagens do sistema, nomeadamente as relacionadas com a dívida ativa e com a dívida mais antiga (aquela que apresenta maiores riscos de prescrever), tornando os serviços operativos totalmente dependentes das listagens remetidas pelo ISS, IP;*

b) *Não disponibiliza funcionalidades (a emissão de listagens ou de alertas) que identifiquem os contribuintes que:*

- não receberam as citações de dívida;*
- tendo recebido as citações, não pagaram os montantes em dívida;*
- apresentaram reclamação ou deduziram oposição à citação, e quais os resultados da análise à reclamação/oposição;*
- cujas dívidas se estejam a aproximar dos prazos de prescrição;*

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

- têm acordos de pagamento em situação de incumprimento.

(...)

d) Não incorpora a informação sobre os factos suspensivos ou interruptivos da prescrição ocorridos antes da participação da dívida no SEF, não deduzindo ao prazo prescricional os hiatos em que o mesmo foi suspenso, nem reiniciando a sua contagem após uma interrupção, impedindo os utilizadores de conhecerem, de uma forma expedita e imediata, os contribuintes e os montantes em risco de prescrever enquanto a dívida não fosse participada no SEF. (...)

e) Até Novembro de 2016, não permitia ter uma visão transversal, global e em tempo real do contribuinte, que possibilitasse apurar quantos planos de pagamento celebrou e incumpriu na globalidade e saber, por conseguinte, se se tratava de um incumprimento persistente ou pontual. Por este motivo, existia um risco elevado de estarem no activo acordos que já deveriam estar resolvidos por incumprimento e/ou de estarem a ser sistematicamente renovados os acordos incumpridos.

(...)

Sobre a questão da parametrização dos prazos às especificidades regionais afigura-se que, por uma questão de eficiência, eficácia e economia (para não falar de pragmatismo), haveria todo o interesse em equacionar se essas diferenças se justificam e, se for caso disso, alterar o enquadramento legal aplicável uniformizando-o com o do resto do país.

2. À semelhança do SISS, o módulo GC também não dispõe de funcionalidades que permitam:

a) O registo dos acordos prestacionais celebrados em conta-corrente ao abrigo do DL n.º 411/91, de 17/10, ou no âmbito de processos de reclamação de créditos;

b) A notificação automática dos contribuintes que deixem de pagar as prestações dos respetivos acordos e/ou as contribuições e quotizações mensais à Segurança Social, conduzindo a potenciais prescrições de dívidas antes da sua participação ao SEF;

c) A extracção de contas-correntes dos Contribuintes com a situação relativa a um período superior a 5 anos;

d) Disponibilizar informação sobre os contribuintes em processo de insolvência ou de recuperação de empresas, ou sobre os que foram alvo de reclamação de créditos em

processos cíveis. O facto dessa informação constar de tabelas de Excel (exteriores ao SISS) conduz a que o ISSM tenha dificuldade em controlar quais os acordos que estão a ser cumpridos e quais os montantes recuperados.

3. *Os pagamentos realizados após a inscrição da dívida em SEF não são registados na conta-corrente do contribuinte em GC. Assim, para o apuramento do montante global da dívida de cada contribuinte à Segurança Social, torna-se necessário considerar a informação dos dois subsistemas SEF e GC, não existindo uma conta-corrente que reúna o montante global em dívida.*

Em 31/12/2015, existiam 314.288.646,18 Euros de dívidas registadas simultaneamente em GC e SEF, que estão identificadas em GC com a sigla DEF (“débito em execução fiscal”), mas cuja gestão (cobrança coerciva ou prescrição) é realizada em SEF. A análise e expurgação destes valores só era possível através do confronto entre os registos em SEF e GC, por recurso à denominada “Visão Conjunta” do Sistema Integrado de Dívida.

Até março de 2013, os pagamentos realizados ao abrigo de acordos de pagamento não abatiam à dívida mais antiga (os abates eram efetuados em montantes parciais, proporcionais aos valores em dívida, incidindo também sobre a dívida mais recente), levando a que aumentasse a probabilidade de prescrição das dívidas com maior antiguidade sempre que se verificava o incumprimento dos acordos.

Esta situação já se encontra ultrapassada, na sequência da alteração ocorrida em março de 2013, passando a imputação a ser efetuada das dívidas mais antigas para as mais recentes.

(...)

5. *O Sistema de Estatísticas da Segurança Social (SESS) não produz dados estatísticos relativos aos pagamentos de dívida por conta e aos pagamentos através de planos prestacionais.*

6. *Existem situações em que os pagamentos não são imputados aos respectivos processos, seja porque a dívida é paga fora da RAM ou directamente na conta bancária do IGFSS, seja porque a dívida é paga no banco e abate ao saldo em GC, quando devia abater à dívida em SEF.”*

103. *Apreciação que o relatório julga espelhada nas conclusões que a presidente e as vogais do Conselho Directivo do ISSM, IP-RAM, retiraram na sua pronúncia em contraditório a propósito do sistema de informação, que também se transcrevem.*

“As aplicações GC e SEF são inoperantes face às obrigações e necessidades do DCA-UGC e da SPE.

Não permitem a consolidação da informação existente dos diferentes módulos da dívida, contas correntes dos contribuintes - GC, SEF e Sistema de Informação Financeiro (SIF) (os valores de GC e de SEF, quando cruzados para SIF, geram valores com diferenças díspares), logo não permitem o apuramento dos saldos reais dos contribuintes para o seu enquadramento em medidas legais de recuperação da dívida.

Não permitem uma extracção de dados estatísticos fiáveis, dificultando a adopção de medidas de combate ao incumprimento e de controle da prescrição da dívida.

Não disponibilizam uma visão agregada de todas as medidas aplicadas ao contribuinte devedor, administrativas, judiciais e de execução fiscal, todas elas dispersas em diferentes aplicações, não permitindo uma actuação direccionada e eficaz do CSSM /ISSM, IP-RAM ao contribuinte devedor”.

104. Para operacionalizar a cobrança coerciva das dívidas, o Regime Especial de Execução de Dívidas ao Sistema de Solidariedade e Segurança Social (REEDSSSS), aprovado pelo Decreto Lei nº 42/2001, de 9.02, (sujeito a sucessivas alterações e adaptado à RAM pelo DLR nº 26/2004/M, de 20.8) criou as Secções de Processo Executivo (SPE), às quais compete a instauração e instrução do processo de execução coerciva de dívida à segurança social e a emissão dos respectivos títulos executivos ou certidões de dívida.

105. As contribuições para a Segurança Social resultam das Declarações de Remuneração (DR) apresentadas pelas entidades empregadoras, sendo estas as responsáveis pelo seu pagamento, nos termos legais (artigos 40º e 43º do CRCSPSS).

106. A dívida dos contribuintes ao ISSM consta em dois subsistemas de informação, o GC (Gestão de Contribuintes) e o SEF (Sistema de Execução Fiscal), onde se encontram individualmente registados os movimentos de conta corrente e os procedimentos e valores associados a eventuais processos executivos, respectivamente.

107. Antes da criação das SPE e da implementação do SISS, ou seja, antes de 2007/2008, as notificações de dívida eram todas manuais.

108. Nesse contexto, no âmbito da medida Interrupção da Prescrição da Dívida, o CSSM procedeu, entre 2005 e 2007, a notificações manuais massivas de dívida, que cessaram aquando da implementação do SEF, em Agosto de 2007.

109. A partir de então, existindo dívida na conta corrente do contribuinte, no módulo GC (Gestão de Contribuintes), sem que este a pagasse voluntariamente, deveria ser desencadeada automaticamente pelo SISS uma acção massiva mensal de participação da dívida ao subsistema SEF, de acordo com as regras parametrizadas, e a citação dos contribuintes faltosos por parte da SPE.

110. No entanto, dada a necessidade de confirmar os valores em dívida emergentes dos acordos de pagamento prestacional celebrados até então, bem como o valor dos créditos entretanto prescritos, as citações de dívida em SEF foram realizadas, numa primeira fase (entre Outubro de 2008 e Outubro de 2009) de forma manual, tendo sido seleccionadas para notificação 147 entidades empregadoras (EE) com montantes elevados em dívida e que não tivessem assinado acordos prestacionais.

111. Só em Novembro de 2009 é que o ISSM aderiu à participação automática (massiva) de dívidas através do SEF; contudo, dada a intempérie que assolou a RAM em 20 de Fevereiro de 2010, o processo foi suspenso, só tendo sido retomado no final de 2010.

112. Por isso, apenas a partir de 2011 é que ocorreram as primeiras citações mensais massivas, realizadas de forma automática pelo sistema SEF.

113. Podiam, no entanto, ocorrer citações individuais, por impulso da SPE, no âmbito de uma anulação de acordo por incumprimento.

114. Acontece que estes acordos não foram registados em GC, porque o sistema SISS só previa a possibilidade de celebração de acordos nos processos de execução fiscal, após a dívida ter sido participada a SEF.

115. Além disso, os pagamentos realizados no âmbito destes acordos eram registados indiferenciadamente na conta-corrente do contribuinte, em GC, impossibilitando a aplicação informática de fazer o controlo automático da sua execução.

116. Estes constrangimentos conduziram a que, no período da auditoria, ainda estivessem em vigor muitos acordos que deveriam ter sido resolvidos por incumprimento.

117. Apenas a participação tem relevância processual em termos de impulso processual (PEF) para a SPE, dado que a notificação não gera, nem pode gerar, qualquer processo executivo (estando todos os PEF inseridos em SEF, apenas a instauração na aplicação informática pode determinar a prossecução processual subsequente sendo esse o acto, de participação - automática ou manual - que determina a instauração em sistema do correspondente PEF).

118. Situação agravada pelo facto de não ser possível confirmar os montantes constantes dos mapas de dívida em SEF remetidos à SRMTC, pois o sistema não está configurado para a emissão de contas-correntes (só permite a extracção, relativamente a cada contribuinte, do montante da dívida, à data do pedido).

119. A dívida em GC também não pode ser integralmente confirmada, uma vez que as contas-correntes podem alterar-se consoante a data de extracção, já que o valor da dívida pode vir a ser alterado caso o contribuinte envie uma Declaração de Remunerações de substituição, que concretize uma modificação dos valores anteriormente declarados, a qual pode ser efectuada até 5 anos após aquela.

120. Contingências que advêm do sistema implementado a nível nacional, não sendo imputáveis à SPE que, além do mais, não pode proceder à sua correcção, pois apenas intervém após a participação, sem a qual não surge nenhum processo em SEF, no âmbito da competência territorial da SPE - RAM, que delimita possibilidade de intervenção desta secção.

121. Até à criação da Secção de Processo Executivo (SPE), as dívidas dos contribuintes à Segurança Social eram participadas à Autoridade Tributária (AT), a fim de serem desenvolvidos os procedimentos de recuperação desses créditos.

122. A simultaneidade de processos de cobrança coerciva das mesmas dívidas por parte da Autoridade Tributária (AT) e da Segurança Social gerou erros que contaminam a informação constante do SISS e que, tendencialmente, se perpetuam, dada a insuficiente comunicação entre o ISSM e a AT e o inadequado acompanhamento da evolução das dívidas dos contribuintes por parte do ISSM.

123. Nos registos constantes do SISS, muitas das citações, sobretudo as iniciais, contêm no seu histórico o registo “*Insucesso de citação pessoal*” ou “*Confirmação de Citação Pessoal*”, mas não existe comprovativo de terem sido remetidas ao contribuinte e/ou de terem sido recebidas ou devolvidas pelos correios.

124. O processo de envio das citações e bem assim o processo inverso de carregamento no sistema do sucesso ou insucesso da recepção dos avisos de recepção é centralizado e automático, pelo SISS.

125. Sendo que a comprovação do envio e recepção das citações é de importância fundamental, não só para comprovação da efectivação das diligências realizadas pelo ISSM, como também para a eventual execução judicial das dívidas, pois nessa situação não terá

como comprovar que a dívida continua activa por ter sido notificada ou citada ao contribuinte, interrompendo o prazo de prescrição.

126. Ora, não existindo sistema de alerta para o envio ou insucesso de citações na aplicação SEF, torna-se manifestamente inexecutável fiscalizar casuisticamente o resultado dessas citações, dado o grande número de contribuintes geridos pelo sistema, que só na SPE atinge os 11.000.

127. A evolução, entre 2013 e 2015, dos créditos do ISSM registados nos seus sistemas de informação consta do quadro seguinte, que faz parte integrante do Relatório da Auditoria.

Quadro 1 – Dívida dos contribuintes reportada a 31/12 de 2013, 2014 e 2015

(Euros)

Tipo de entidade	2013	2014	2015	Δ 2013/2015	
				Valor	%
GC					
Entidades empregadoras	26.266.566,29	9.788.934,01	4.525.852,08	-21.740.714,21	-82,77
Entidades não empregadoras	30.719.758,62	30.620.461,80	29.363.764,00	-1.355.994,62	-4,41
Entidades contratantes	68.220,73	150.648,79	148.220,45	79.999,72	117,27
Subtotal	57.054.545,64	40.560.044,60	34.037.836,53	23.016.709,11	-40,34
SEF					
Juros	1.652.517,77	196.548,91	183.141,75	-1.469.376,02	-88,92
Cotizações	56.934.122,13	63.748.511,22	64.919.145,17	7.985.023,04	14,03
Contribuições de TI	14.409.210,21	15.938.554,35	17.416.578,81	3.007.368,60	20,87
Encargos - Coimas	56.275,28	56.982,53	56.348,36	73,08	0,13
Contribuições	129.701.907,45	143.551.850,73	149.447.283,74	19.745.376,29	15,22
Coimas	165.010,61	175.861,89	184.466,75	19.456,14	11,79
Subtotal	202.919.043,45	223.668.309,63	232.206.964,58	29.287.921,13	14,43
Total	259.973.589,09	264.228.354,23	266.244.801,11	6.271.212,02	2,41

Fonte: Ofício do ISSM com a referência n.º 88154/1/2016 de 03/06/2016 - ponto 3 a) e 3 b).

128. Conjugando os valores da dívida registada nos dois subsistemas, verifica-se que o montante global das contribuições em dívida, no final de 2015, atingiu os 266,2 milhões de Euros, correspondendo a um aumento de 6,3 milhões de Euros face a 2013.

129. Dos quais 232,2 milhões de Euros estavam participados para execução fiscal, mais 29,3 milhões de Euros que em 2013.

130. A ordenação em função da antiguidade da dívida marcada para execução fiscal veio revelar um elevado nível de incobabilidade, uma vez que quase 90% da dívida existente em 31.12.15 tinha mais de 24 meses, conforme se afere do seguinte mapa.

Quadro 2 – Escalonamento de dívida de contribuintes em sede de SEF (2013, 2014 e 2015)

(Euros)

Antiguidade	2013	2014	2015
Dívida até 6 meses	4 098 410,47	3 562 499,93	3 389 915,10
6 meses < Dívida <=12 meses	11 005 781,59	7 796 718,59	7 396 113,28
12 meses < Dívida <=18 meses	12 986 483,92	9 662 624,32	7 288 608,68
18 meses < Dívida <=24 meses	13 371 419,82	12 183 462,71	8 972 419,49
Dívida >24 meses	161 456 947,65	190 463 004,08	205 159 908,03
Total	202 919 043,45	223 668 309,63	232 206 964,58

Fonte: Ofício do ISSM com a referência n.º 88154/1/2016 de 03/06/2016 - ponto 3 a).

131. O total da dívida reclamada pelo ISSM em sede de processos de insolvência e recuperação de empresas era, no final de 2015, de 195,8 milhões de Euros (84,2% da totalidade da dívida = $195,8 \times 100 / 232,2$), tendo sido recuperados à volta de 2 milhões de Euros, cerca de 1% do valor da dívida reclamada.

132. Do montante reclamado no âmbito dos processos de insolvência já encerrados, 40,2 milhões de Euros (94,2%) são impassíveis de recuperação: 30,4 milhões de Euros, por insuficiência da massa insolvente ou inexistência de bens; 7,5 milhões de Euros em virtude do ISSM não ter sido contemplado no rateio final da massa insolvente; 2,4 milhões de Euros por outros motivos.

133. No período de 2013 a 2015, foram efectuadas reclamações de créditos em processos de execução cível no total de 7,1 milhões de Euros, tendo o ISSM sido ressarcido da quantia de 288 .468,05 Euros, 4,06% do montante reclamado.

134. Tal pouca eficácia das diligências para recuperação da dívida era geral, sendo que as percentagens de eficácia na cobrança de dívidas e de prescrições na Madeira não divergiam das verificadas a nível nacional.

135. As dificuldades de implementação do sistema verificavam-se a nível nacional e não só no plano regional, sendo que os serviços regionais não têm autonomia suficiente no acesso e controlo dos meios informáticos, já que o SISS está completamente controlado a nível central, sendo um simples registo de informações, que não dá alertas de incumprimento, falhas nas notificações, declarações de insolvência ou prescrições.

136. Após a participação da dívida para execução fiscal, é possível, nos termos do artigo 196º, nº 4, do CPPT, proceder à sua regularização através de um plano prestacional,

caso se comprove que a situação económica do contribuinte não lhe permite solver a dívida de uma só vez e seja prestada caução de garantia.

137. No final de 2015, estavam em vigor acordos de regularização de dívida no montante global de 33,9 milhões de Euros, dos quais 25,7 milhões de Euros respeitavam a acordos celebrados na sequência de processos executivos.

138. Em 2015, foram recuperadas dívidas de entidades empregadoras, no montante de cerca de 11,2 milhões de Euros.

139. Ao abrigo do Regime Excepcional de Regularização de Dívidas à Segurança Social, que vigorou em 2013, foram recuperados cerca de 11,4 milhões de Euros.

140. A retenção parcial de pagamentos a fornecedores de entidades públicas permitiu recuperar cerca de 1,6 milhões de Euros entre 2013 e 2015.

141. Na altura, cerca de 24,9 milhões de Euros tinham sido considerados pelo ISSM como dívidas cobertas por garantias legais, sendo que apenas 45,8% daquele montante estava efectivamente coberto por garantias legais, tendo 54,2% daquele montante obtido isenção de garantia.

142. No período de 2013 a 2015, foram contabilizadas prescrições de dívida no montante global de 30,6 milhões de Euros, tendo o valor acumulado prescrito atingido o montante de 44,6 milhões de Euros no final de 2015, conforme se evidencia no quadro 13 do relatório de Auditoria.

Quadro 13 – Dívida prescrita acumulada em sede de SEF

Designação	Ano de partida (2012)	2013	2014	2015	(Euros)	
					Δ 2013/2015	
					Valor	%
Contribuições	9.596.314,03	21.130.500,66	28.235.789,11	29.019.336,62	7.888.835,96	37,33
Coimas	17.618,05	32.109,63	29.620,37	58.883,46	26.773,83	83,38
Juros	1.094.366,92	1.409.176,19	1.559.160,87	1.548.685,28	139.509,09	9,90
Cotizações	3.217.933,91	8.770.946,05	12.092.457,03	12.367.622,25	3.596.676,20	41,01
Contribuições TI	83.468,94	196.703,79	1.099.764,54	1.618.100,44	1.421.396,65	722,61
Enc. Coimas	56,88	354,60	1.036,80	1.852,56	1.497,96	422,44
Total	14.009.758,73	31.539.790,92	43.017.828,72	44.614.480,61	13.074.689,69	41,45

Fonte: Ofício do ISSM com a referência n.º 88154/1/2016 de 03/06/2016 - ponto 4 b).

143. Nos termos desse quadro, entre 2013 e 2015, as prescrições acumuladas teriam aumentado 13 milhões de Euros (41,45%), sendo a parcela mais importante a da dívida de contribuições, com cerca de 7,9 milhões de Euros (37,33%), seguida das quotizações e das contribuições dos trabalhadores independentes.

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

144. Os montantes efetivamente prescritos poderão ter sido muito diferentes dos evidenciados no quadro, atenta a falta de fiabilidade do sistema de informação.

145. A análise a uma amostra de 34 contribuintes revelou, em 8 casos, erros na marcação das prescrições em SEF, que conduzem a que os montantes apresentados no quadro devam ser reduzidos, em termos líquidos, em 1,8 milhões de Euros, conforme apuramento realizado no quadro 14 do relatório, que seguidamente se reproduz.

Quadro 14 – Correções à dívida prescrita em sede de SEF

(Euros)

Contribuinte	Período	Valor a subtrair	Valor a acrescer
João Cayres, Lda.	12/1995 a 12/2000	799.567,13	-
Manuel Moniz e C., Lda.	03/2002 a 02/2008	465.076,59	-
Barradas e Castro, Lda.	03/2003 a 10/2008	305.330,13	-
Madeira Frio - Sociedade Insular de Equipamentos de Frio, Lda.	11/2004 a 12/2007	150.559,53	-
Santos & Gouveia, Lda.	12/2000 a 10/2004	139.998,23	-
João dos Reis & Filhos, Lda.	02/2003 a 10/2004	78.720,55	-
Turismulti Multiactividades Turísticas, Lda.	12/2004 a 11/2010	-	130.912,16
Jaime Fernandes Teixeira	12/2004 a 11/2010	-	27.835,03
Total		1 939.252,16	158.747,19

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

146. Houve, desse modo, um reconhecimento automático indevido da prescrição de dívidas, para o que contribuíram erros na contagem do prazo de prescrição e desconsideração dos processos de execução fiscal, que se encontravam a cargo da AT.

147. Essa análise aos processos dos contribuintes devedores à Segurança Social (SS), cuja amostra foi constituída por 34 contribuintes com dívidas em SEF, no montante de 15.633.196,30 Euros, e por 8 contribuintes com acordos em GC, no montante de 228.948,70 Euros, evidenciou também que houve atrasos significativos na resolução, por incumprimento, dos acordos de pagamento celebrados ao abrigo do DL n.º 411/91, de 17/10, e que ocorreram falhas nas citações de dívida (por não incluírem a totalidade da dívida e/ou por não ter sido repetida a citação quando a primeira tentativa não tinha sucesso).

148. Apurando-se prescrição de dívidas no valor global de 3,9 milhões de Euros.

Quadro 17 – Dívida prescrita nos processos sujeitos a verificação

bs.	Contribuinte	Período	Montante
a)	Hotel Regency Palace, Ltd.	11/2000 a 03/2001 e 07/2001 a 10/2004	2.347.649,55
b)	Camachos- Comércio de Novidades, S.A.	06/2002 a 01/2004, 05/2004, 08/2004, 02/2005 a 03/2007	499.108,37
c)	Madeira Engineering & Co Ltd. (Zona Franca)	10/2000 a 01/2002	330.305,24
d)	Avelino Pinto Construções, Lda.	09/1999 a 11/2001 e 09/2005	158.927,76
e)	Turismulti Multiactividades Turísticas, Lda.	11/2003 a 09/2005 e 12/2006 a 11/2010	145.243,72€

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

bs.	O Contribuinte	Período	Montante
f)	João Evangelista & Irmão, Lda.	02/1997, 09/1997 e 11/1997 a 08/2000	96.652,80
g)	Electrocarreira Instalações Eléctricas, Sociedade Unipessoal, Lda.	01/2001 a 05/2001, 10/2001 a 04/2002, 07/2001, 12/2001, 01/2003 a 06/2007, 04/2008 a 02/2010	83.049,02
h)	Autodaih Automóveis, S.A.	03/2001 a 10/2001 e 05/2002 a 12/2004	60.656,21
i)	Blatas, Lda.	01/2001 a 07/2001, 10/2001, 11/2001, 01/2002 a 04/2002, 06/2002, 07/2002, 10/2002 a 12/2005	57.350,98
j)	Jorge Remígio Ferreira Vieira	1 e 12/1995; 1 a 03/1996; 06/1996; 11/2001; 2, 6, 9, 11 e 12/2002; e 01/2003 a 04/2006 05/2006 a 06/2006 07/2006 a 03/2008	49.010,68

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

bs.	O Contribuinte	Período	Montante
k)	Jaime Fernandes Teixeira	08/2001, 09/2001, 11/2001, 12/2001, 03/2002 a 05/2002, 04/2003, 06/2003, 11/2003 e 08/2004	31.414,73
		12/2004; 6, 8 e 10/2005; 1 e 6/2006;	
		7, 11 e 12/2006; 5, 7 e 11/2007; 1, 5, 7, 8, 10 e 11/2008; 4 a 12/2009; 4/2010 a 11/2010	
l)	Piti Tennis Clube	08/2002 a 10/2004	27.332,48
		11/2004 a 07/2009	
		08/2009 a 11/2010	
m)	Madcano – Sociedade de Canalizações, Lda.	11/2001 a 09/2002	11.923,15
Total			3.898.624,6 9

149. Mais evidenciou que a informação existente no SISS que serve de base à contagem do prazo prescricional não é fiável, podendo ser reconhecida (automaticamente) a prescrição de dívidas em que ainda não decorreu a totalidade do prazo ou, ao invés, ser considerada cobrável dívida prescrita.

150. No que concerne aos atrasos, em 20 dos 42 processos incluídos na amostra foram detectados atrasos (entre um mínimo de 10 meses e um máximo de 183 meses) na resolução dos cordos por incumprimento, conforme quadro infra.

Quadro 16 – Dívida participada manualmente a SEF

(Euros)

Contribuinte	Data do incumprimento em GC	Participação a SEF	Contribuições participadas (1)	
			Período	Montante
Madeira Engineering & Co Ltd	06/2002	18/07/2012	03/2000 a 01/2005	806.783,79
João Evangelista & Irmão, Lda.	10/1997	06/02/2013	12/1995, 02/1997, 09/1997, 11/1997 a 08/2000	96.652,80
Manuel Moniz e C., Lda.	12/2005	24/10/2013 (2)	03/2002 a 02/2008	465.076,59
Avelino Pinto Construções, Lda.	10/1999	10/04/2013	1 a 6/1996, 09/1999 a 11/2002	508.497,63
Maal – Sociedade de Transformação e Comercialização de Salsicharia, Lda.	10/2008	17/04/2013 (3)	01/2003 a 09/2005	1.448.723,97
Figueira, Moniz & Carvalho Lda.	05/2011	30/04/2013 (4)	04/2004 a 11/2005, e 06/2008 a 02/2013	201.770,83
Jardins da RAM - Sociedade de Jardinagem Unip., Lda.	09/2011	03/06/2013	02/2005 a 03/2013	188.673,55
Electrocarreira - Instalações Eléctricas, Sociedade Unipessoal, Lda.	05/2008	17/08/2013	01/2007 a 12/2011	97.218,07
José Joaquim Pereira de Oliveira	03/2012	15/12/2013	01/2001 a 05/2001, 08/2001 a 04/2002, 07/2002, 12/2002 a 06/2007, 03/2008 a 06/2013	409.704,66
Rui Castro - Transports, Travel and Tourism, Lda.	04/2011	13/08/2015	12/2006 a 10/2013	297.714,08
Orgafal - Organização de Informática do Funchal, Lda.	09/2011	11/10/2015	01/2011 a 05/2015	49.796,88
Solnascente SGPS, S. A.	01/2012	11/12/2015	08/2011 a 07/2015	203.536,22
João Pestana & Filhos, Lda.	09/2011		12/2011 a 02/2015	46.313,03
Raúl Menezes - Construções Unipessoal, Lda.	11/2011		08/2011 a 12/2015	37.412,59
Restaurante o Almofariz, Lda.	01/2011		10/2011 a 12/2015	35.614,09
Revesmad – Acabamentos de Construção Civil, Lda.	08/2013	19/10/2016 (5)	03/2011 a 12/2015	20.169,51
Madcano – Sociedade de Canalizações, Lda.	09/2014		08/2013 a 02/2015	20.056,43
Goryan – Cabelheiros, Lda.	07/2011		08/2014 a 12/2015	12.415,18
Gestoolsasp – Gestão On-line, Lda.	12/2015		06/2011 a 09/2012	4.830,59
			09/2014 a 12/2014	

151. Esta situação resulta do facto de o SISS não registar os acordos com planos prestacionais em GC e de o seu acompanhamento ser realizado mensalmente, de forma manual, pelos técnicos do DCA que, em caso de incumprimento, deveriam participar as dívidas para execução fiscal (no SEF).

152. Como a celebração destes acordos exclui os contribuintes das participações da dívida a SEF ou, quando já participados a SEF, conduz à suspensão do processo de execução fiscal, o atraso na sua resolução leva a que a participação dos montantes em dívida ocorra muito tempo depois da data de início do incumprimento do acordo e, quando ocorra a falta de pagamento das contribuições mensais, a que se verifiquem atrasos significativos na participação manual das dívidas originadas no período em que o acordo permaneceu em vigor.

153. Constatando-se o incumprimento desses acordos, sem participação da dívida a SEF.

154. Como no caso do contribuinte Avelino Pinto Construções, Lda., que o DCA notificou em 09.09.2005, sem êxito, mas só participou a dívida (158.927,76 Euros) a SEF em 10.04.2013.

155. Ou do contribuinte João Evangelista & Irmão, Lda., que o DCA notificou, por ofício de 4.10.2005 (recebido a 10.10.2005) e, relativamente ao incumprimento das prestações do acordo em dívida (96.652,80 Euros), por ofício de 3.01.2006 (não recebido pelo contribuinte), só a 18.01.2013 tendo sido elaborada a informação tendente à resolução do referido acordo.

156. Ou ainda do contribuinte Electrocarreira - Instalações Eléctricas, Sociedade Unipessoal, Lda., cujo acordo relativo à dívida (58.515,63 Euros) só foi resolvido através da informação datada de 12.06.2013, quando já havia sido reconhecido, em 2011 e 2012, o seu incumprimento.

157. Quanto às irregularidades na notificação ou citação da dívida, sete contribuintes não foram abrangidos pelas notificações massivas de dívida, realizadas em 2006 e 2007 e/ou a notificação não foi repetida quando o contribuinte se recusou a recebê-la, de modo a evitar a prescrição da dívida

158. A análise aos processos de execução das dívidas dos contribuintes contemplados na amostra revelou as falhas que seguidamente se concretizam, nas notificações massivas (em GC) e nas citações electrónicas de dívida (em SEF), realizadas no âmbito dos processos de execução a cargo do ISSM.

159. Sete das citações só incluíam parte dos períodos em dívida, existindo montantes que não foram citados, por só terem sido participados a SEF posteriormente à data da citação.

160. Nalguns casos, ainda que tenham sido participados a SEF antes de terminar o prazo de prescrição, a citação dos devedores só ocorreu já após a prescrição da dívida se ter verificado ou a citação não foi repetida, quando não foi recebida pelo contribuinte.

161. Constatou-se ainda que, como a dívida é participada faseadamente, consoante vão sendo cumpridos os critérios de participação, o SISS gera processos distintos para cada período participado a SEF, pelo que, quando ocorre a citação de uma dívida num processo recente, não são incluídas as dívidas mais antigas citadas em processos anteriores.

162. E que, à data dos trabalhos de campo da auditoria, as dívidas só eram marcadas automaticamente pelo sistema no momento em que transitavam para SEF (para efeitos de citação de dívida ao contribuinte), cabendo à SPE proceder à marcação/desmarcação manual da prescrição.

163. Contudo, dado o volume de acordos celebrados em GC e de outros atos interruptivos/suspensivos da prescrição, a gestão das prescrições pela SPE não ocorre com a regularidade necessária, sendo realizada caso a caso, apenas quando existe uma reclamação/oposição apresentada pelo contribuinte ou quando este celebra um acordo de pagamento.

164. Do exposto, resulta que a informação existente no SISS, que serve de base ao reconhecimento das prescrições, continua a ser insuficiente para efeitos de validação das contagens dos prazos prescricionais, subsistindo uma elevada probabilidade de estarem a ser citados montantes inferiores aos exigíveis.

165. O facto do SISS não permitir um apuramento fidedigno dos montantes em dívida, conduziu a que fossem recebidas reclamações dos contribuintes que, no período de 2013 a 2015, ascenderam a um total de 2.005, correspondendo 1.990 a pedidos de análise de dívida citada, dos quais 1.110 foram totalmente aceites, 590 foram aceites parcialmente e 290 não foram aceites.

166. E a que, durante o mesmo período, dessem entrada no Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (TAFF) 79 oposições e 4 impugnações, no montante de cerca de 1,6 milhões de Euros.

167. O ISSM não participou para efeitos de execução fiscal, entre outras, as empresas do sector público empresarial regional, as associações, as fundações, a casa do povo, os clubes de futebol e as entidades empregadoras ligadas ao sector primário e a sectores com dificuldades económicas, cuja dívida ultrapassava, em 2015, os 23,6 milhões de Euros.

168. Até ao final de 2015, não estavam a ser participados ao Ministério Público os crimes de abuso de confiança fiscal praticados pelos contribuintes que atrasaram pagamento de quotizações por períodos superiores a 90 dias.

169. Até 2015, o ISSM não aplicou coimas pelo atraso no pagamento das obrigações contributivas, uma vez que o ISS não estava parametrizado para a efectivação das decorrentes do não pagamento das contribuições e quotizações.

170. À *Hotel Regency Palace, Lda*, foram remetidas duas notificações massivas, em 13.9.2005 e 24.10.2006, referentes a dívida correspondente ao período de Novembro de 2000 a Julho de 2006.

171. Em 8.12.2010, parte desta dívida, no montante de 785.642,49 Euros, foi participada a SEF, tendo sido automaticamente marcada como prescrita.

172. Com base nisso, em 14.12.2010, os processos que se encontravam na SEF foram extintos, por anulação de todos os períodos de dívida através do Documento Único de Anulação (DUA).

173. Em 12.8.2011, procedeu-se a uma citação automática de dívida, mas só foram incluídas nessa citação as contribuições subseqüentes a Novembro de 2004 inclusive.

174. A 30.9.2011, a *Hotel Regency Palace, Lda*, apresentou uma oposição à dívida citada, tendo a SPE, na informação nº 207215, de 13.10.2011, analisado a prescrição da dívida acumulada por este contribuinte.

175. Nessa informação, da autoria da demandada Ana Filipa Pestana, que mereceu a concordância da demandada Ana Patrícia Castro, foi declarado que a dívida gerada entre Novembro de 2000 e Outubro de 2004, no montante de 2.347.649,55 Euros, não estava prescrita.

176. O que foi declarado na convicção, errada, de que a totalidade das dívidas tinham sido incluídas na citação realizada em 12.08.2011.

177. Em 22.03.2012, num aditamento àquela informação (informação nº 44548), também da autoria da Ana Filipa, que mereceu a concordância da demandada Ana Patrícia Castro e a conseqüente autorização da demandada Maria Luísa Silva, foi declarado que essa dívida estava prescrita.

178. Tal deveu-se ao facto de se ter constatado que a dívida em questão não tinha sido abrangida pela citação de 12.08.2011 e que, por isso, tendo a interrupção da prescrição ocorrido com a notificação massiva de 24.10.2006, cujo efeito interruptivo não foi considerado duradouro, os cinco anos da prescrição se teriam completado em 24.10.2011.

179. Na seqüência do que, em 30.3.2012, a dívida foi participada manualmente a SEF e anulada, na mesma data.

180. Desde o início de 2012, a *Hotel Regency Palace, Ltd*, não possui quaisquer bens móveis ou imóveis susceptíveis de penhora.

181. Em 07.11.2006, a Segurança Social notificou a contribuinte *Camachos – Comércio de Novidades, SA*, dos valores em dívida referentes aos períodos de 06.2002 a 01.2004, 05.2004, 08.2004 e de 02.2005 a 07.2006.

182. Em 13.10.2008, foi participada a SEF a dívida até 08.2008, mas a citação da contribuinte só foi emitida em 26.04.2012, tendo sido recepcionada em 2.05.2012.

183. Todavia, quando a citação foi elaborada, já as dívidas que deveriam ter sido reclamadas até 03.2007, no montante de 499.108,37 Euros, se encontravam prescritas.

184. Em 1.06.2012, a SPE solicitou à Direcção Regional de Assuntos Fiscais (DRAF) informação sobre o património mobiliário e imobiliário da executada e respectivo MOE, tendo a DRAF informado que a mesma apenas possuía um veículo da marca Jaguar.

185. Em 12.11.2012, foi proferida sentença de declaração de insolvência da devedora, na sequência da instauração de uma acção especial de insolvência, a 11.09.2012 (Processo nº 4006/12.9 TBFUN), por um dos credores da empresa.

186. Em 15.01.2013, a contribuinte deduziu oposição junto da SPE, alegando a prescrição da dívida, tendo o pedido sido analisado na informação nº 16106, de 29.01.2013, proferida nessa mesma data, declarando prescrita a dívida gerada entre 06.2002 e 03.2007, no montante de 499.108,37 Euros, por se considerar que a citação realizada em 2.05.2012 fora extemporânea relativamente àqueles montantes.

187. Em 8.11.2006, foi realizada uma notificação massiva manual de dívida, que incluía as contribuições de *Avelino Pinto Construções, Lda*, geradas entre 09.1999 e 11.2001 e em 09.2005, no montante de 158.927,76 Euros.

188. Essa sociedade foi declarada insolvente, por sentença proferida pelo Tribunal Judicial do Funchal, em 27.09.2005.

189. Em 4.11.2008, o ISSM reclamou créditos no âmbito desse processo de insolvência, sem que tenham sido incluídas as contribuições em dívida atrás mencionadas.

190. Uma vez que, em 23.05.2001, o contribuinte em causa tinha celebrado um acordo de pagamento informal (nunca reduzido a escrito), só em 10.04.2013 é que aquela dívida foi participada a SEF, sendo de imediato catalogada como prescrita.

191. Em 27.11.2013, através da informação nº 154616, na sequência de uma reclamação do contribuinte datada de 24.07.2013, o ISSM declarou a dívida prescrita.

192. Em 3.06.2007, foi realizada a notificação massiva manual da dívida de *Turismulti Multiactividades Turísticas, Lda*, relativa ao período de 11.2003 a 11.2006.

193. Todavia, a dívida relativa ao período de 11.2003 a 10.2004, no montante de 14.331,56 Euros, só foi participada a SEF em 24.05.2014, quando já se encontrava prescrita, desde 3.06.2012.

194. A dívida relativa ao período de 11.2004 a 06.2010, que já havia sido anteriormente participada a SEF, estava confirmada neste sistema como tendo sido citada ao contribuinte em 6.11.2010, mas o ISSM não detinha o comprovativo quer do envio, quer do conhecimento da citação.

195. A dívida relativa ao período de 07.2010 a 11.2010, no montante de 10.253,65 Euros, que foi participada a SEF em 15.02.2011, constava também neste sistema como tendo sido citada em 18.07.2013, inexistindo igualmente comprovativo de que a citação fora remetida e recebida pelo contribuinte, vindo a prescrever entre 07.2015 e 11.2015.

196. Em 30.04.2014, esta sociedade cessou o IVA e o IR, encontrando-se actualmente dissolvida e encerrada, por decisão oficiosa proferida em processo administrativo de dissolução.

197. Em 21.04.1997, foi celebrado com a contribuinte *João Evangelista & Irmão, Lda*, um acordo de pagamento de dívida, ao abrigo do Decreto Lei nº 124/96, de 10.08., que incluía as contribuições dos meses de 11.1994 a 02.1995 e 11.1995 a 12.1995.

198. Contudo, foram apenas pagas ao abrigo daquele acordo 83 prestações, no montante de 18.347,68 Euros, ficando por pagar o montante de 8.243,79 Euros, bem como as contribuições mensais vencidas durante o acordo (meses de 02.1997 a 12.1997 e 08.2000).

199. Em 4.10.2005, a contribuinte foi notificada da dívida das contribuições mensais e, em 3.02.2006, da dívida referente às prestações do acordo, tendo recebido somente a primeira destas notificações.

200. No entanto, o acordo só foi resolvido em 4.02.2013, tendo toda a dívida, no montante de 96.652,85 Euros, sido participada a SEF em 6.02.2013 e aí registada como recaindo sobre dívida prescrita.

201. Em 5.07.2002, esta sociedade cessou o IVA e o IR, encontrando-se actualmente dissolvida e encerrada, por decisão oficiosa proferida em processo administrativo de dissolução, em 16.09.2009.

202. Em 18.12.2007, foi celebrado com *Electrocarreira - Instalações Eléctricas, Sociedade Unipessoal, Lda*, um acordo de pagamento, ao abrigo do Decreto Lei nº 411/91, de 17.10, que incluía as contribuições em dívida do período de 05.2000 a 06.2007.

203. A contribuinte deixou, no entanto, de pagar as prestações em causa a partir de 1.05.2008, bem como as prestações mensais vencidas após aquela data.

204. Em 11.01.2012, foi notificada manualmente para proceder ao pagamento dos montantes em dívida desde 01.2008 a 10.2011, sem que conste do respectivo aviso a assinatura comprovativa da sua recepção.

205. A dívida do período de 01.2001 a 06.2013, no montante de 97.218,07 Euros, só foi participada a SEF em 17.08.2013, tendo parte dela, no montante de 61.494,14 Euros, sido marcada no sistema como prescrita.

206. Parte da dívida, no montante de 21.553,88 Euros, continuou activa, marcada no sistema como citada à contribuinte em 24.09.2013, mas sem sucesso, pelo que também essa parte veio a ser reconhecida posteriormente como prescrita, não obstante, em 14.01.2014, se tenha determinado a citação manual, que não veio todavia a ser concretizada ou confirmada.

207. A contribuinte *Autodaih Automóveis, SA*, foi abrangida pelas notificações massivas manuais de dívida, tendo sido notificada em 11.06.2007.

208. A sua dívida relativa ao período de 06.2002 a 12.2004, no montante de 50.994,67 Euros, só foi participada a SEF em 14.02.2014, já depois de se encontrar prescrita.

209. Em 3.08.2004, esta sociedade cessou o IVA, encontrando-se actualmente pendente de dissolução administrativa.

210. A dívida do contribuinte *Jorge Remígio Ferreira Vieira* relativa ao período de 05.2006 a 03.2008, no montante de 15.514,63 Euros, foi participada a SEF em 29.05.2011, mas o processo de execução foi extinto em 7.06.2011, mediante a anulação da dívida (DUA).

211. A participação desta dívida foi repetida em 14.01.2012, mas a mesma só foi citada ao contribuinte em 18.04.2013, quando já estava prescrita.

212. A demandada Maria Bernardete, no exercício das suas funções, sempre foi respeitada por todos aqueles que com ela lidaram.

213. A Maria Fernanda sempre foi estimada por todos os funcionários que com ela trabalharam, sendo muito trabalhadora, diligente e empenhada.

214. A Maria Luísa é uma boa profissional, trabalhadora, diligente, empenhada e responsável, sendo considerada por todos os que com ela trabalham.

215. Os demandados Manuel Pedro e Paula Alexandra sempre foram cotados como trabalhadores exemplares, sendo estimados pelos seus colegas de trabalho.

216. A demandada Ana Patrícia é reconhecida como pessoa diligente, trabalhadora, responsável, preocupada e séria, como tal sendo estimada por colegas de trabalho e amigos.

217. A demandada Ana Filipa é considerada uma trabalhadora empenhada, zelosa e eficiente.

218. Os demandados são de média condição social e económica.

B) Factos não provados

1. No final de 2015, encontravam-se em vigor acordos para a regularização de dívidas à Segurança Social no montante de 25,7 milhões de Euros (incluindo juros de mora e prestações em atraso).

2. O reconhecimento indevido da prescrição de dívidas a que se alude no artigo 146. dos factos provados deveu-se tão só a erro grave e indesculpável na contagem do prazo de prescrição e desconsideração dos processos de execução fiscal.

3. Os atrasos na resolução dos acordos a que se reporta o ponto 150. dos factos provados poderiam ter sido evitados se os demandados tivessem agido com o zelo, cuidado e observância das normas legais que lhes eram impostas.

4. Os demandados agiram com inércia e descuido grave, em flagrante violação dos respectivos deveres funcionais e imposições legais.

5. A inacção e a passividade demonstrada por todos os demandados nos processos de efectivação da cobrança das dívidas ao ISSM, face ao decurso do tempo, levou a que ficassem por cobrar receitas públicas no valor de 3.898.624,69 Euros.

6. O não recebimento pelo Estado dos montantes relativos às dívidas prescritas resultou dessa prescrição.

7. A dívida da Hotel Regency Palace, Lda, gerada entre Novembro de 2000 e Outubro de 2004, no montante de 2.347.649,55 Euros, não estava prescrita, quando como tal foi declarada na informação nº 44548, de 22.3.2012.

*

Não se mencionaram no rol dos factos provados e não provados os constantes do requerimento inicial e das contestações considerados irrelevantes ou de feição marcadamente conclusiva.

C) Motivação de Facto

1. Não conseguimos evitar uma reserva quanto à exposição que é feita dos fundamentos decisivos para o apuramento da factologia relevante para a decisão. Que passa pelo reconhecimento de que toda a narrativa pressupõe uma escolha. Pois a realidade é de tal forma complexa que a tentativa em abordá-la de forma descritiva nunca a esgotará, tendo necessariamente de eleger pontualmente os momentos a que deva dar relevo. Tudo o mais ficando para trás. Tivemos a preocupação de não nos afastarmos muito dela, procurando uma abrangência o mais fidedigna possível.

Como não poderia deixar de ser, a convicção em que se estribou o apuramento da matéria de facto baseou-se essencialmente na preciosa recolha do relatório da auditoria e na cuidadosa análise que aí foi efectuada. Trata-se efectivamente de um documento a que subjaz um trabalho de profundidade e completude notáveis. O que tanto mais é de louvar quanto é patente a grande complexidade da auditoria. Resultante não só do conjunto de amplos conhecimentos técnicos que exigia, no âmbito do direito e da organização administrativa, como das próprias circunstâncias duvidosas e confusas que rodeavam o que importava apurar. Tratava-se, na verdade, de perscrutar o modo de implementação de intricado e moroso sistema de recuperação e cobrança de dívidas, sujeito a muitos anos de experimentação, que pressupunha a articulação de um emaranhado de meios informáticos ou manuais, estratificados e hierarquizados de forma pouco coerente. O que colocava quem quer que com ele lidasse em sérias dificuldades. As quais se acentuavam, face à natural não predisposição para colaborar dos devedores relapsos, os mais deles definitivamente impossibilitados de cumprirem as suas obrigações, por ausência de meios que lhes permitissem assegurar o pagamento do que deviam à Segurança Social. Não será pois de admirar que, perante a patente qualidade da análise efectuada, a quase totalidade dos factos provados ressumam desse relatório e dos documentos nele compilados e articulados.

Gostaríamos de confessar mais uma fragilidade, concernente ao terem sido pontualmente vertidos nessa factologia alguns juízos de valor. Como em qualquer outra

situação complexa, muitos dos factos que se deram como adquiridos resultaram de testemunhos subjectivos dos próprios demandados e de pessoas que estiveram em situação idêntica à deles e passaram pelas mesmas experiências, durante muitos anos, no âmbito da sua actividade laboral. Os juízos de valor por estas expressos, nomeadamente no que concerne à imensa dificuldade com que os demandados se depararam e às suas qualidades de trabalho, foram aceites sem possibilidade de confirmação cabal e casuística, apenas estribados na credibilidade que o perfil de seriedade dessas testemunhas e a sua experiência de contacto com os demandados inculcou no nosso espírito. Vejam-se, nesse particular, os factos provados sob 76. a 79., 126., 134., 135. e 206. a 213.

Numa outra vertente, ainda com algum factor de subjectividade, os próprios juízos de valor expressos no relatório de auditoria que, face à complexidade da realidade abordada, foram aceites a um nível de simples adesão. Veja-se, por exemplo, o facto provado sob 100., que ajuíza da falta de eficácia do SISS, concretização sustentada com base nas circunstâncias a que nos pontos 101. a 103. é dado especial relevo.

No reverso, a não prova de alguns dos factos aduzidos no requerimento inicial. Por um lado, os que afirmavam nexos causais, em termos de causalidade determinante e exclusiva, que se entendeu ter sido ilegitimamente atribuída a circunstâncias quase irrelevantes, pouco relevantes ou não determinantes, para as consequências que se pretendeu serem-lhes imputadas. Assim, os enumerados sob 2., 3. 5. e 6. Por outro lado, a não prova de certos atributos aí assacados aos demandados ou da qualificação dada aos seus actos, apenas resultantes de presunções retiradas desse pretensão nexo de imputação absoluto. O que, além do mais, compulsando a generalidade da prova produzida, não corresponde ao que ressuma do conjunto dos factos provados nem à imagem que dos demandados perpassou. Estarão nesse caso a gravidade e não desculpabilidade dos erros, a falta de zelo, de cuidado e de observância da lei, a inércia e descuido grave, a flagrante violação da lei, bem como a inacção e a passividade, atributos e qualificações conferidos aos demandados e a actos por eles praticados, julgados não provados nos pontos 2. a 5.

2. No enquadramento a essa luz efectuado, foi desde logo especialmente valorada toda a documentação de suporte constante das pastas do Relatório da Auditoria nº 7/2019-FS/SRMTC, por si e em conexão com as percepções que dela foram inferidas na minuciosa, arguta e profunda análise a que nele se procedeu.

Esse relatório foi esclarecido em alguns pontos pelas testemunhas Andreia Freitas e Maria Lúcia Marujo, que intervieram na auditoria e colaboraram na feitura daquele, em depoimentos extremamente detalhados e rigorosos. De salientar, a ênfase que deram ao despacho que ordenou a reformulação do primeiro projecto de relatório, na sequência de parecer do Ministério Público, ditando alteração significativa das conclusões retiradas dos factos, *maxime* no concernente ao apuramento da eventual responsabilidade financeira. Na motivação de direito, tal particularidade será objecto de uma mais detalhada análise. O requerimento inicial remete expressamente para aquela documentação de suporte, salientando cinco mapas, de que junta cópia.

A demandada Maria Bernardete juntou oito documentos, dos quais constam deliberações tomadas pelo Conselho Directivo do ISSM entre 2008 e 2011, delineando estratégia de combate à dívida, planos e relatórios de actividades referentes aos anos 2013 a 2015 e despachos a delegar e autorizar subdelegação de poderes.

A Maria Fernanda também trouxe aos autos inúmeros documentos, dos quais se salientam os concernentes à orgânica do CSSM, posteriormente ISSM, às actas, deliberações e despachos que repartiram e definiram competências da presidente e das vogais do Conselho Directivo, à actividade por si desenvolvida ao longo dos anos, às dificuldades sentidas em virtude da escassez de funcionários e às diligências efectuadas no sentido de colmatar tal falta, bem como aos balanços sociais do ISSM relativos aos anos de 2010 a 2014.

A demandada Maria Luísa documentou abundantemente o que sustenta na sua contestação. Assim, actas, memorandos e despachos concernentes ao enquadramento organizacional e de competências do ISSM, relatórios e planos de actividades de 2007 a 2015 e medidas adoptadas pela demandada com vista à cobrança coerciva e recuperação da dívida, incluindo acções de formação, reuniões de trabalho e reformulação dos serviços. Mais circunstanciados, os documentos atinentes aos concretos casos em que lhe é imputada, no requerimento inicial, conduta alegadamente passível de responsabilidade financeira.

Os demandados Manuel Pedro Aguiar e Paula Alexandra Pita juntaram documentação relativa às actividades desenvolvidas pela DCA/DGC, de 2005 a 2015, à sua quantificação, à evolução do número de funcionários que aí exerceram durante esses anos, com um mapa resumo das tarefas desempenhadas, discriminando a média anual de pessoal afecto a cada

uma delas, às dificuldades sentidas no tratamento de dados, face ao deficiente funcionamento do SISS, e à situação dos devedores.

A demandada Ana Patrícia documentou correspondência diversa referente aos factos em análise e detalhes do contrato de prestação de serviços para emissão centralizada de citações pactuado com empresa privada.

A demandada Ana Filipa Pestana juntou vários documentos, com interesse para a análise da falta que em concreto lhe era imputada, para a contagem da prescrição da dívida da Hotel Regency, Lda, para a compreensão do funcionamento dos serviços na SPE e para a avaliação da situação das devedoras Hotel Regency, Lda, e Camachos, Lda.

As declarações da demandada Maria Luísa foram ilustrativas dos sucessos vividos por quem, como vogal indigitada para orientar os serviços encarregados do tratamento da dívida, se empenhou intensamente na missão de organizar e dar formação, no intuito de dentro do possível obter o pagamento das dívidas à Segurança Social, retratando impressivamente as muitas dificuldades que a implementação de um sistema complexo e pouco transparente acarretou.

Na mesma linha, as da demandada Ana Patrícia, centradas no desempenho das suas funções de Directora de Serviços da Secção de Processo Executivo, na qual se operava um controlo da dívida essencialmente manual e individual, atenta a não linearidade dos sistemas informáticos disponíveis que, além do mais, não continham alertas para as situações mais prementes. Deu conta do modo de funcionamento da hierarquia e esclareceu algumas dúvidas relacionadas com as faltas que concretamente lhe eram imputadas.

As testemunhas Cristina Isabel Valle e Susana Correia, que trabalharam de perto com a demandada Maria Fernanda, na área de acção social e recursos humanos que esta superentendia, esclareceram que a mesma nada tinha a ver com a área financeira, nomeadamente com a gestão da dívida. Traçaram um perfil daquela muito positivo, quer no plano da competência profissional quer no das suas relações pessoais.

O Emanuel Freitas, director do Departamento de Gestão Financeira desde 2.000, reportou-se à organização dos serviços, frisando a repartição das áreas entre a presidente e as vogais do ISSM, sendo a área de gestão da dívida da exclusiva competência da demandada Maria Luísa. Confirmou a recorrente grande carência de recursos humanos, sobretudo na área da cobrança de dívidas (GC e SPE). Bem como as dificuldades de implementação do SISS, fenómeno registado a nível nacional e não só na região.

Esclarecendo ser este um dos principais factores que explicam a pouca eficiência dos serviços de cobrança de dívidas, cujas percentagens de êxito na Madeira não divergiam das verificadas a nível nacional. Reportou-se às demandadas Maria Bernardete, Maria Fernanda e Maria Luísa como dirigentes extremamente competentes e responsáveis, nas suas funções, de exemplar trato social. Considerações que estendeu aos demandados Manuel Pedro e Paula Alexandra.

As testemunhas Isabel Cristina, Ferdinanda Fátima e José Freitas elogiaram a demandada Maria Luísa, com quem trabalharam, tendo-a como uma dirigente trabalhadora, preocupada e competente, merecedora da estima de todos eles. Reportaram-se genericamente às medidas de organização, articulação, orientação e formação por ela implementadas.

As testemunhas Patrícia Sousa, Maria da Conceição Mendes e João Abreu de Sousa narraram as grandes dificuldades sentidas no DCA/UGC, onde exerceram, nomeadamente conexas com o grande número de contribuintes relapsos, a pouca eficácia dos sistemas de tratamentos de dados e a escassez de meios. Referiram-se aos demandados Manuel Pedro e Paula Alexandra como excelentes dirigentes e pessoas de perfil social exemplar.

As Joana Rodrigues, Filipa Rodrigues e Susana Faria, técnicas superiores da SPE, reportaram as muitas carências sentidas nesta secção, que concretizaram, em geral e por referência aos casos em análise. Cotaram as demandadas Ana Patrícia e Ana Filipa como pessoas empenhadas e competentes, como tal sendo estimadas por quem com elas trabalha.

O Jaime Pestana, das relações da demandada Ana Patrícia, traçou um retrato altamente elogioso desta, reputando-a como pessoa muito séria e responsável.

D) Do Direito

1. Na introdução à motivação de facto, aludimos à reserva com que abordámos a enumeração dos factos provados e não provados, reconhecendo que tal passaria necessariamente por uma escolha, na impossibilidade de qualquer narração que de forma esgotante acesse à complexa realidade.

Perante uma tal contingência, há por vezes a pretensão de, elegendo pontualmente eventos mais marcantes, os articular e lhes dar um sentido. Bom exemplo disso, num recorte diacrónico, as muitas teorias que jogaram com as ilusórias constantes históricas.

Como certas concepções de pendor dialéctico, ao suporem que o sentido da evolução da humanidade se surpreendesse no seio das contradições geradas por determinados acontecimentos. Já num plano de sincronia, essa mesma apreensão sincopada da realidade acaba por estar na essência da política e da própria arte. Cujas expressões narrativas se reconduz sempre a uma escolha. Na impossibilidade de abarcar o todo, dá-se relevo a determinadas particularidades. Criando-se uma outra realidade, a pairar num plano paralelo. O que, a mais das vezes, torna difícil discernir entre o que é confabulado e o que é real. Um pouco no contraponto do ilusionista, que nos deslumbra, tão só porque exhibe com particular ênfase os factos que teriam uma esperada consequência e dissimula os que acabaram por contribuir para a eclosão do surpreendente resultado.

Assim, a referida necessária extrapolação que qualquer narrativa comporta terá de ser encarada com especial circunspeção. Cuidado que importa reforçar no que concerne aos juízos de valor que dela se pretendam inferir, por poderem facilmente induzir uma deturpação. Nomeadamente, os que se prendam com a ilação de regras de conduta ou com a formulação de juízos de censura por referência a uma suposta ideia de normalidade. Para modelação da qual até se poderá fazer contribuir uma simples omissão.

No julgamento de Nuremberga, em que se pretendia castigar os principais responsáveis pelos atroz desmandos nazis, entre os factos introduzidos merecedores dessa punição figurava bárbara carnificina na tomada e destruição de uma pequena cidade polaca. Quando se apurou que a triste façanha tinha sido levada a cabo pelo exército russo, o episódio foi discretamente retirado da discussão, nem sequer figurando, a final, no rol dos factos não provados. Não fosse contaminar o pretendido veredicto sobre a culpabilidade previamente gizado ou prejudicar a legitimidade dos representantes russos que intervinham no tribunal. É esta quase manipulação dos factos, tendo em vista um determinado pré-juízo, que deveremos a todo o custo tentar evitar.

Entender-se-á de seguida melhor a razão de ser deste breve intróito. Com o qual apenas se procurou ilustrar como a escolha dos factos que interessam à avaliação de uma conduta pode ser decisiva para o juízo de valor que sobre ela se venha a emitir.

*

2. É na esteira do que vem de vem de ser dito que se nos afigura que o apuramento da eventual responsabilidade financeira dos demandados impõe uma prévia abordagem da

etiologia do critério com que a sua conduta veio a ser vertida e avaliada no requerimento inicial.

2.1. Como já oportunamente frisámos, a auditoria ao ISSM, no âmbito da gestão de créditos sobre terceiros, no triénio 2013 a 2015, constituiu um trabalho de pesquisa e de análise que nos merece os maiores encómios, atenta a forma sintética, cuidada, segura e profunda com que a complexa realidade que aí se tratava foi apreendida, apresentada e ponderada. Cumpre, no entanto, uma detalhada consideração das conclusões que no relatório foram vertidas, no que concerne à responsabilidade financeira dos demandados. Além do mais, porque foram elaborados dois projectos de relatório que, nessa parte, divergem significativamente.

Compulsando o primeiro, no seu ponto 3.3.1.4. (pág. 62 e anotação 196), onde se extraem conclusões no plano da responsabilidade financeira, representadas esquematicamente no Anexo I, em quadro síntese (pág. 86), afasta-se a responsabilidade reintegratória de reposição por não arrecadação de receitas prevista no artigo 60º da LOPTC “considerando que não foram identificados no processo indícios de que a omissão de arrecadação de receita tenha sido praticada com dolo ou com culpa grave”. Levando em conta, “neste particular, a complexidade técnico-jurídica da matéria em causa, que suscitou alguma jurisprudência por parte do STA, as insuficiências do SISS em matéria de reconhecimento e registo dos actos suspensivos/interruptivos da prescrição e os esclarecimentos que foram sendo dados ao longo da presente auditoria pelos responsáveis”. No que concerne à responsabilidade sancionatória, excluídos os casos em que a mesma estaria prescrita, propende-se para a relevação, entendendo-se estarem verificados os pressupostos para tal previstos no nº 9 do artigo 65º da LOPTC, *maxime* a actuação negligente, para cuja “apreciação contribuiu, sobretudo, a percepção do elevado volume de processos existentes e as falhas ao nível dos recursos humanos e do sistema de informação”. Apenas em dois casos se manteve “a susceptibilidade de imputação de responsabilidade financeira à Directora da SPE, ao então Director de Pessoas Colectivas e Pessoas Singulares e à então Chefe de Divisão de Gestão e Cobrança, pois, contrariamente às restantes situações analisadas, não esteve em causa erro associado ao sistema de informação, mas sim um deficiente acompanhamento do processo por parte da SPE, da Direcção de Pessoas Colectivas e Pessoas Singulares e da Divisão de Gestão de Cobrança”.

Frise-se que nem sequer se equacionou a responsabilidade da presidente e das vogais do Conselho Directivo do ISSM.

No segundo projecto, reformulação daquelaoutro na sequência de despacho que tal ordenou, e que veio a ser aprovado na sessão extraordinária da SRMTC de 5.07.2019, embora a base de facto continuasse essencialmente a mesma, retiraram-se conclusões bem diversas. Constam de fls. 66, 67 e 81do relatório, estando esquematicamente representadas no quadro síntese de págs. 86 e sgs, no Anexo I.

A responsabilidade reintegratória é recuperada, embora não se adite expressamente nenhuma consideração quanto à “gravidade” que tal implicava, a não ser uma breve referência a “que ficassem por cobrar receitas públicas de dimensão assinalável”. As circunstâncias “complexidade técnico jurídica da matéria em causa”, “insuficiências do SISS em matéria de reconhecimento e registo dos actos suspensivos/interruptivos da prescrição” e “esclarecimentos dos responsáveis”, que no primeiro projecto tinham sido determinantes para afastar o dolo ou culpa grave exigido no artigo 60º da LOPTC para a verificação deste tipo de responsabilidade, foram pura e simplesmente ignoradas. O mesmo se passando com as que esse primeiro projecto tinha ponderado no sentido da relevação da responsabilidade sancionatória – “elevado volume de processos existentes”, “falhas ao nível dos recursos humanos” e “falhas do sistema de informação”. Por outro lado, acrescentou-se ao rol dos responsáveis as directoras do ISSM, a quem foi imputada responsabilidade subsidiária, por alegada omissão de medidas especiais, de articulação e de fiscalização e acompanhamento dos serviços, que evitassem a prescrição das dívidas. Nunca se concretizando quais pudessem ter sido tais medidas, concluiu-se que “essas falhas nos deveres/obrigações de direcção conduzem a que se qualifique a acção negligente dos membros do CD como grave, por terem sido omitidos os deveres de cuidado que só uma pessoa especialmente descuidada e incauta deixaria de respeitar”. As quais, porque no desempenho de funções de fiscalização, cairiam na previsão do artigo 62º, nº 3, alínea c), da LOPTC. Perante a dificuldade em determinar o prejuízo do Estado a ressarcir, pois se estava perante créditos de cobrança duvidosa, refere-se que “a determinação do montante a repor fica balizada entre um mínimo de zero (sempre que se entenda que os créditos em dívida eram totalmente incobráveis) e o montante dos créditos em dívida cuja responsabilidade financeira associada não esteja prescrita”.

Esta abissal inflexão nas conclusões relativas à responsabilidade financeira foi consequência directa do despacho de 9.11.2018, que ordenou a reelaboração do relato, na sequência das observações do parecer do Ministério Público de 8.11.2018.

Não nos compete ora debruçar-nos sobre a bondade destas peças processuais. Embora nos pareça que o que aí se entendeu como omissão de pronúncia não passaria de uma simples divergência quanto à valoração das condutas. Aliás, não poderemos deixar de anotar que a afirmação constante da parte final do ponto 3. do referido parecer, de que no relatório apenas se considerou o dolo directo, não é verdadeira. O que se vem a evidenciar nos próprios considerandos do seu ponto 4., quando é posta em causa a conclusão do primitivo relato no que concerne à existência de negligência, que foi pressuposto da proposta de relevação da responsabilidade. Nem tampouco terá faltado, como se pretende no parecer, a ponderação relativa ao grau de culpa, já que estavam bem expressas no relato as circunstâncias com base nas quais se entendia que as condutas eram negligentes e não graves e que deveria ser relevada a responsabilidade.

O que só se refere porque é aí que surge o grande equívoco que veio a determinar uma má opção no relatório subsequentemente ordenado. Em vez de se reexaminarem as ponderações até aí efectuadas, agora mais enriquecidas à luz dos contributos trazidos pelos demandados no novo contraditório, tomaram-se por boas as que eram aventadas, sem qualquer base fáctica e como mera suposição, no aludido parecer. Mais concretamente, que a actuação das directoras do ISSM e dos demais intervenientes no tratamento das dívidas que prescreveram consubstanciaria conduta gravemente culposa.

Ou seja, nesse particular e ironicamente, o que padecerá de omissão de pronúncia será o segundo relato e não o primeiro. No qual se ignoraram completamente as circunstâncias que tinham sido anteriormente ponderadas para considerar as condutas em análise como não graves e negligentes. Contentando-se, numa abordagem incorrecta do alcance do parecer e do próprio despacho que ordenou a reelaboração, em, reiteradamente e sempre que tal deveria ter sido chamado à colação, remeter para uma evidência do parecer do Ministério Público que não existia nem, a existir, poderia alguma vez vincular o juízo de valor a expressar. O que se fez substituindo a dita ponderação pela afirmação de que “tendo em conta a anterior intervenção do Ministério Público neste processo relativamente à qualificação da actuação dos agentes indiciados, considera-se não haver fundamento para, nesta sede, alterar essa apreciação ou fazer uso da faculdade de relevação da

responsabilidade financeira solicitada pelos responsáveis”. Como se a competência de relevar ou não a responsabilidade financeira prevista no nº 9 do artigo 65º da LOPTC estivesse deferida ao Ministério Público.

2.2. O que se vem de retratar teria necessariamente de deixar marcas de dissintonia no relatório. Cujo objectivo inicial, “estudar o quadro jurídico e funcional do ISSM”, “identificar as medidas e os procedimentos administrativos e contabilísticos adoptados pelo ISSM no âmbito da recuperação das dívidas relativas às contribuições para a Segurança Social” e “apurar o montante dos créditos sobre terceiros do ISSM (...) e analisar a sua evolução”, quase se transmutou, face à preocupação em encaixar as condutas dos demandados no cenário acusatório delineado no parecer do Ministério Público de 8.11.2018.

Assim, não é de admirar que as ilações extraídas no sumário do relatório, sob 1.2.6. e 1.3., transcritas nos números 6. e 7. dos factos provados, que reportam atrasos e erros imputáveis aos demandados considerados como consubstanciando condutas passíveis de responsabilidade financeira, não se coadunem minimamente com as recomendações que nesse mesmo sumário são efectuadas sob 1.4., transcritas no ponto 8. dos factos provados.

Efectivamente, quem quer que leia estas recomendações ficará plenamente convencido de que a prescrição das dívidas dos contribuintes se terá tipicamente devido “à falta de meios humanos e materiais afectos à área de gestão de contribuintes e de execução fiscal” e “aos constrangimentos com que se defronta o Sistema de Informação da Segurança Social” (cfr. ponto 1.4.1.). Daí resultando, no mínimo, destoante a sugestão de imputar responsabilidade financeira aos demandados por erros e atrasos, perfeitamente explicáveis se se atender àquele circunstancialismo.

Há, no entanto, uma pequena alteração, omitindo-se a recomendação aos serviços, constante do primitivo projecto de relatório, para que “diligenciem para que o Sistema de Informação da Segurança Social passe a disponibilizar uma funcionalidade de controlo do cumprimento dos acordos de pagamento, ou uma visão transversal, global e em tempo real do contribuinte, que possibilite o acompanhamento dos acordos em SEF” (cfr. ponto 1.4.1. e nota 14. desse projecto). O que se compreende, pois seria flagrante a contradição entre propor o sancionamento de quem era responsável por alegadamente deixar prescrever dívidas relativas a acordos não cumpridos e, do mesmo passo, recomendar que passasse a ser dada a esse pretendo infractor a possibilidade, até aí inexistente, de acompanhar o cumprimento ou não cumprimento desses acordos. Uma pequena cosmética, para

salvaguardar a harmonia da articulação das recomendações com as conclusões retiradas em termos de responsabilização, que já estaria à partida definida no aludido parecer do Ministério Público. O qual, por sua vez, teria colhido a anuência do despacho que ordenou a reformulação do relatório.

O que não deixa de ser esclarecedor é o facto de continuar a não haver recomendações que visassem ou sequer pressupusessem a correcção de atitudes ou condutas de dirigentes ou funcionários do ISSM.

Como seria natural, tal ambiguidade veio a ser reforçada no requerimento inicial do presente processo. No qual se isolaram definitivamente as condutas de cada um dos demandados, alinhando-as em exclusividade por referência às prescrições das dívidas, omitindo completamente alusão às circunstâncias que, nos termos do primitivo projecto e das próprias recomendações de ambos os projectos, estariam tipicamente na origem das mesmas. Outrossim se adjectivando tais comportamentos, assim eleitos típicos causadores únicos dessas prescrições, como erros e inércias graves, não desculpáveis, demonstrativos de falta de zelo e de cuidado e flagrante violação da lei.

Foi-se ainda um pouco mais longe, na indução de uma certa dinâmica acusatória, aliás normal nessa fase, incluindo-se no artigo 45º do requerimento inicial factos que nada têm a ver com as imputações directamente feitas aos demandados. Quiçá no intuito de realçar um certo desleixo por parte destes. Pretensão desajustada, já que em nosso entendimento essas menções do relatório pretendiam, pelo contrário, realçar o que não era cumprido, por falta de condições. Naquela linha, terá havido até a preocupação de na narração desses factos se omitirem circunstâncias que poderiam aligeirar o juízo de censura almejado. Assim, retirou-se do elenco dos casos em que o ISSM não procedeu à participação para efeitos de execução fiscal a referência às entidades empregadoras do sector primário e dos sectores com dificuldades económicas, também mencionados no relatório da auditoria (págs. 88 e 89). Bem como a linear explicação que neste é dada (págs 98 e 99) para a não aplicação de coimas pelo atraso no pagamento das obrigações contributivas, qual seja o facto de “o SISS não estar parametrizado para a efectivação das decorrentes do não pagamento de contribuições e quotizações”. (cfr. 167. a 169. dos factos provados)

*

3. Após esta incursão analítica sequencial, apenas norteadada pelo ensejo de situar e reposicionar os dados que verdadeiramente interessam ao estabelecimento das eventuais

consequências a retirar dos factos em termos de responsabilidade financeira dos demandados, abordemos esta problemática.

3.1. Começaremos por nos debruçar sobre a noção que atravessa axialmente a pretensão acusatória, sendo pressuposto quer da imputação de responsabilidade subsidiária às demandadas Maria Bernardete, Maria Fernanda e Maria Luísa, por via da alínea c) do n.º 3 do artigo 62.º, quer da de responsabilidade financeira reintegratória a todos os demandados, por não arrecadação de receitas, por força do preceito do artigo 60.º, ambos da LOPTC. Tanto num como noutro dos preceitos se faz depender a responsabilização do agente de ele ter agido com culpa grave.

Anote-se que, por força do n.º 3 do artigo 67.º desse diploma, aplica-se à responsabilidade sancionatória, com as necessárias adaptações, o regime daquele artigo 62.º. Pelo que a relevância do apuramento dessa noção não interessará apenas à determinação da responsabilidade reintegratória, sendo também pressuposto de eventual responsabilidade subsidiária sancionatória das demandadas com funções de fiscalização.

3.1.1. De balde intentaremos o aprofundamento de uma noção de culpa grave que seja comum aos dois tipos de responsabilidade. E isto porque, pese embora haver quem navegue por essas águas, sustentando um cariz específico da responsabilidade financeira que acarretaria uma dogmática própria conducente à eleição de um critério único na ponderação da culpa, é extremamente difícil evitar o paralelo daqueles dois tipos de responsabilidade com as responsabilidades civil e penal.

Não será este o lugar nem o momento próprio para grandes desenvolvimentos teóricos. Convém, no entanto, colher alguma perspectiva.

No que concerne à teleologia dos dois tipos de responsabilidade financeira, cumpre desde logo diferenciá-las.

A reintegratória visa a reposição de um prejuízo. A sancionatória visa punir a violação de deveres. Aquela pretende atingir um resultado objectivo. Esta limita-se a censurar um comportamento, *a priori*, independentemente das suas consequências. É essa diferença de escopos que legitima a dupla condenação (reintegratória e sancionatória) para uma mesma conduta, sem ofensa do princípio *ne bis in idem*.

O que se repercute na própria definição das infracções. Assim, na reintegratória, as condutas típicas aferem-se pelos resultados: alcance; desvio; pagamento indevido; obrigação de indemnizar; não arrecadação de receitas (artigos 59.º e 60.º da LOPTC). Têm

como pressuposto o dano. Na sancionatória, reportam-se às acções, independentemente dos resultados: não liquidação, cobrança ou entrega; violação de normas; falta ou retenção indevida de descontos; adiantamentos não previstos; endividamento ilegal; utilização indevida de fundos; execução de contratos sem fiscalização prévia; utilização de valores públicos em finalidade não legalmente prevista; não accionamento de mecanismos legais; falta de prestação de contas (artigo 65º, nº 1, da LOPTC).

Também as consequências divergem. Na reintegratória, a reposição (artigo 59º, nº 1). Na sancionatória, o pagamento de uma multa (artigo 65º, nº 1). Bem como o regime de cada uma delas, patente na pessoalidade da responsabilidade sancionatória, por contraponto ao regime de solidariedade da reintegratória, expressamente consagrado no artigo 63º.

Se compulsarmos as diferenças que supra salientámos, não nos restam dúvidas de que a responsabilidade financeira reintegratória é um instituto cujo regime foi estruturado à sombra da responsabilidade civil e que a sancionatória colhe as suas linhas axiais da responsabilidade penal. Posto que o escopo essencial da responsabilidade civil é a reconstituição de um estado de coisas que se alterou em consequência de conduta anómala censurável. Enquanto o da responsabilidade penal se esgota tendencialmente na própria censura.

Aqui chegados, julgamos poder com mais propriedade intentar uma aproximação ao conceito de culpa grave constante dos artigos 60º e 62º, nº 3, alínea c), da LOPTC. Sendo crucial dar relevo às acepções não coincidentes do conceito de culpa nas responsabilidades civil e penal. Na civil, «a culpa é apreciada (...) pela diligência de um bom pai de família, em face das circunstâncias do caso» - artigo 487º, nº 2, do Código Civil. Na penal, estabeleceu-se uma graduação, nos artigos 14º e 15º do Código Penal, que tem como conceitos operativos a vontade da prática e a representação da ilicitude das condutas, criando-se uma hierarquização na sua classificação em termos de gravidade da culpa que lhes é inerente, enquanto condutas dolosas (dolo directo, necessário e eventual) ou negligentes (conscientes e inconscientes). Anote-se que esta diferenciação entre actuações dolosas e negligentes, conforme o tipo de vontade ou de consciência que caracterizam a acção, não é compaginável com a lógica da responsabilidade civil. Nesta, ponderam-se os actos pela sua maior ou menor potencialidade para criar consequências danosas. Daí o critério da diligência do *bonus pater familias*. Os conceitos de dolo e de negligência não são aqui adaptáveis, sendo substituídos por graduações, onde relevarão a maior ou menor a

intensidade da culpa, conforme a acção traduza um maior ou menor respeito pelos cânones por que se segue o homem diligente, desde a culpa grave ou grosseira até à culpa leve ou mera culpa (cfr., por exemplo, os artigos 494º e 570º do Código Civil).

Perante o que discordamos frontalmente da forma como, sem qualquer critério, no parecer do Ministério Público supra aludido se misturaram aquelas divergentes noções de culpa, concluindo estranhamente que no relatório “apenas se considerou o dolo directo, não se avaliando a presença de, por ex., dolo eventual ou culpa grave”. Daí retirando uma pretensa “manifesta omissão de pronúncia”. Onde, como já vimos, apenas deparamos com uma diferente qualificação dos factos.

É certo que o legislador da LOPTC acaba por não ajudar muito quando, no âmbito da responsabilidade reintegratória, mistura as noções de “culpa grave” com as de “dolo”, no artigo 60º, ou de “negligência”, no nº 2 do artigo 64º. Como visto, estando em causa no tipo da previsão consequências de acções e não as próprias acções, não colhe o recurso às noções de dolo ou de negligência, mas sim ao do maior ou menor grau de culpa (grave ou leve). Até porque qualquer dos tipos consequenciais dos artigos 59º e 60º, se dolosos, consubstanciam a prática de crimes.

E, quando assim discorremos, não pretendemos desrespeitar o preceito do nº 3 do artigo 9º do Código Civil, ao prescrever que «na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados». Na verdade, a presunção a que esta norma interpretativa alude não tem um alcance absolutamente impositivo, *jure de jure*. Valendo apenas como recomendação de que se deva presumir o acerto e a adequação da forma como o legislador exprimiu o seu pensamento. Mas todos erramos e todos temos, por vezes, dificuldade em nos expressarmos. Até o legislador. Como se vem de demonstrar no caso em apreço. Na verdade, no artigo 60º, o “dolo”, que não é compaginável com “culpa grave”, está a mais. Do mesmo passo, quando no nº 2 do artigo 64º se alude a “negligência”, dever-se-á entender que a remissão é para “culpa leve” ou “mera culpa”.

Aliás, na responsabilidade reintegratória, à semelhança do que se verifica na responsabilidade civil, a culpa é por regra um mero pressuposto da responsabilidade, como decorre do disposto no nº 5 do artigo 61º. Sendo que o apuramento do grau de culpa apenas releva incidentalmente, justamente nos casos referidos. O das previsões dos artigos 60º e

62º, nº 3, alínea c), em que a culpa grave é exigível. Ou o do nº 2 do artigo 64º, em que a culpa diminuta permite a redução ou relevação da responsabilidade.

As coisas já são bem diferentes no que toca à responsabilidade financeira sancionatória, cujo desígnio não passa pelo ressarcimento de um dano, antes se quedando na reprovação de uma conduta, operada através da imposição do pagamento de uma multa, a graduar com base em factores, entre os quais o grau de culpa (ver o nº 2 do artigo 67º).

3.1.2. Após esta precisão e à sua luz, analisemos o caso em apreço.

Concretamente, importará apurar se os factos que são imputados aos demandados como desencadeando não arrecadação de receitas por parte do Estado são gravemente culposos, condição necessária para que determinem a obrigação de reposição, como previsto no artigo 60º da LOPTC.

Refira-se em parênteses que alguns dos demandados imputam ao requerimento inicial omissão de factos susceptíveis de suportarem a imputação subjectiva que lhes é feita. Reconhecendo-se em abono da verdade que, nesse particular, o documento acusatório é manifestamente parco. Depois de descrever anodidamente as competências e o sistema de cobrança de dívidas existente, enumera os factos que precederam a prescrição de algumas das dívidas, estabelecendo um apriorístico nexos causal entre a conduta dos demandados (erros e atrasos) e essa prescrição. Como normas violadas, enuncia o rol das que regulam as competências dos órgãos que os demandados geriam, bem como disposições que genericamente estipulam as obrigações destes enquanto dirigentes e trabalhadores da administração pública (Lei Orgânica do ISSM, IP-RAM; Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Central, Regional e Local; Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas; Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social; Regime Especial de Execução de Dívidas ao Sistema de Solidariedade e Segurança Social; Lei Geral Tributária; Código de Procedimento e de Processo Tributário). Concluindo, sem mais, que a prescrição das dívidas resultou do não cumprimento das mesmas. O circunstancialismo que poderia interessar à avaliação do grau de culpa, à luz do nº 1 do artigo 64º da LOPTC, é praticamente ignorado. Dá-se tão só a entender, na parte final do nº 61 desse articulado, que a gravidade da conduta se terá inferido de ter “acarretado enormes prejuízos para o erário público”.

Compulsemos as circunstâncias, das constantes do referido artigo 64º, nº 1, que poderão *in casu* modelar a avaliação da culpa, no que concerne à responsabilidade reintegratória: competências do cargo ou índole das principais funções de cada responsável;

volume e fundos movimentados; montante material da lesão; grau de acatamento de eventuais recomendações do tribunal; meios humanos e materiais existentes.

Excluiremos imediatamente a primeira, dado que as características funcionais dos cargos exercidos por cada um dos demandados não revestem especificidades dignas de realce.

Como já anotado, os elevados montantes em causa e os avultados prejuízos surgem como única circunstância implicitamente esgrimida no requerimento inicial como determinante da gravidade da culpa. Caberá, no entanto, relativizá-la. Posto que se apurou (factos provados 130. a 135.) que a percentagem de sucesso de cobrança das dívidas à Segurança Social é extremamente baixa. O que se verifica a nível nacional, não sendo fenómeno específico da Região Autónoma da Madeira. A explicação é óbvia. Passa pelo facto de, podendo a falta de pagamento das contribuições consubstanciar a prática de um crime, só os contribuintes em manifesta dificuldade deixarem de cumprir aquele seu dever. O que se comprovou nos presentes autos, ao constatar-se que a generalidade dos devedores cujas dívidas prescreveram não tinham quaisquer bens que garantissem o pagamento daquelas, tendo cessado totalmente a sua actividade ou visto declarada a sua insolvência (factos provados 180., 184., 185., 188., 196., 201. e 209.). É essa inequivocamente a principal causa do pouco êxito dos organismos encarregados da cobrança de dívidas à Segurança Social. Não sendo curial acenar com um prejuízo do Estado de 100.000,00 Euros quanto a uma dívida que de tal montante apenas confere em termos estatísticos a expectativa de recuperar 1.000,00 Euros. Relativização que falhou na avaliação que no requerimento inicial se fez do montante material da lesão que pudesse ter tipicamente decorrido de conduta censurável dos demandados.

Acresce toda a factologia atinente ao deficiente funcionamento do SISS, com especial incidência no período da sua implementação, e à carência de meios humanos no ISSM. Factores que, como já foi referido, o primeiro projecto de relatório elegeu como causa principal das muitas falhas e erros cometidos. De tal modo que as recomendações apenas incidiram sobre esses aspectos, abstendo-se de qualquer referência a possíveis falhas humanas. Coerentemente, emitiu-se juízo de valor que considerou não se verificar culpa grave dos demandados, afastando a responsabilidade financeira reintegratória. Outrossim se vindo a apreender a actuação dos então demandados como traduzindo culpa reduzida, emitindo-se pronúncia no sentido da revelação da responsabilidade sancionatória. O que só

veio a ser alterado no segundo projecto, em virtude de uma má interpretação ou extrapolação do parecer que esteve na origem da ordem de reformulação do relatório, substituindo-se a ponderação das circunstâncias que tinham levado àquela primitiva conclusão pela aceitação apriorística do juízo de valor emitido pelo Ministério Público no seu parecer, de que os demandados teriam agido com culpa grave.

Uma última anotação, conexas com a circunstância “grau de acatamento de eventuais recomendações”. Para frisar que as únicas recomendações, aliás reiteradas com insistência, do Tribunal de Contas que existiam à data dos factos se reportavam precisamente ao mau funcionamento do sistema e não tinham sido dirigidas ao ISSM mas sim ao senhor Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, que superintende os serviços nacionais da Segurança Social. (facto provado 99.)

Pelo exposto e sopesando o conjunto das aludidas circunstâncias, não poderíamos deixar de sufragar a opinião de que a conduta dos demandados não traduz culpa grave, sendo desse modo de afastar a responsabilidade financeira reintegratória que lhes é assacada, nos termos da previsão do artigo 60º da LOPTC.

Tal excluirá também a responsabilidade financeira sancionatória imputada às demandadas Maria Bernardete, Maria Fernanda e Maria Luísa, que só subsidiariamente lhes era atribuída, nos termos da alínea c) do nº 3 do artigo 62º, preceito que tem igualmente como pressuposto o terem procedido com culpa grave no desempenho das suas funções de fiscalização. Aliás, quanto a estas demandadas, se acompanharmos as inúmeras deliberações e medidas que a direcção do ISSM e a vogal especialmente encarregada de superintender o sector das cobranças tomaram ao longo dos anos, no intuito de melhorar a eficácia deste, será difícil sustentar um juízo global de censura sobre a sua conduta. (factos provados 28. a 45., 53., 54. e 57. a 75.)

3.2. Consideremos a eventual responsabilidade financeira sancionatória dos restantes demandados.

3.2.1. Desde logo, parece-nos que a imputação que é feita à demandada Ana Filipa se deveu a lapso.

Efectivamente, como se reconhece nos próprios quadros juntos no requerimento inicial como documentos 1 e 2, elaborados com base no quadro síntese da eventual responsabilidade financeira de constante de fls 105 a 107 do relatório da auditoria, a

responsabilidade financeira sancionatória daquela demandada por via de conduta relativa à devedora Hotel Regency, Lda, prescreveu em 7.10.2018.

Diga-se de passagem que, como se apurou, os factos aí em causa (factos provados 170. a 179.) divergem um pouco dos que vinham descritos no requerimento inicial. Não é verdade que a dívida daquela sociedade gerada entre Novembro de 2000 e Outubro de 2004, no montante de 2.347.649,55 Euros, não estivesse prescrita, quando como tal foi declarada na informação nº 44548, de 22.3.2012. Estava-o, desde 24.10.2011, pois a interrupção do anterior período de prescrição tinha ocorrido com a notificação massiva de 24.10.2006. O que é peculiar é que, aquando da informação nº 207215, de 13.10.2011, escassos 11 dias antes de se completar o decurso daquele prazo de prescrição, não foi dado o correspondente alerta pela demandada Ana Filipa. Para que, se bem que com pouca probabilidade de êxito, ainda se tentasse uma nova citação. Não procedeu ela desse modo, na convicção de que a totalidade das dívidas daquela contribuinte tivessem sido incluídas na citação realizada em 12.08.2011.

Nunca poderíamos convictamente acompanhar eventual juízo de censura sobre essa sua conduta. Na verdade, qualquer funcionário naquela situação teria agido da mesma maneira. Afigurando-se-nos extremamente rigoroso querer surpreender sequer negligência em quem errou tão só porque não contou com uma eventualidade anormal. Que é a de, em 12.08.2011, se ter efectuado a citação de um devedor que não abrangia a totalidade das dívidas deste.

3.2.2. Reportando-nos aos mesmos quadros, verificamos que, actualmente, dos três casos a que se alude no documento 2 junto com o requerimento inicial, relativo à responsabilidade financeira sancionatória não prescrita, só ainda não prescreveu a referente à dívida de Turismulti, Lda, e a parte da dívida de Electrocarreira, Lda. A restante responsabilidade aí prevista, única ainda imputada aos demandados Manuel Pedro e Paula Alexandra, está prescrita.

3.2.3. Restará tão só ponderar a eventual responsabilidade financeira sancionatória da demandada Ana Patrícia Brazão de Castro, no que concerne à prescrição das dívidas desses contribuintes. As da Turismulti, vencidas entre 07.2010 e 11.2010, no montante de 10.253,65 Euros, e as da Electrocarreira, vencidas entre 08.2008 e 02.2010, no montante de 21.553,88 Euros.

Foram já devidamente realçadas as razões pelas quais se concluiu, na senda do implícito no relatório de auditoria aprovado, *maxime* nas recomendações que aí se houve por bem formular, que o não êxito da cobrança de dívidas, nomeadamente no que toca à ultrapassagem dos prazos de prescrição, será primacialmente de atribuir à falta de meios humanos e materiais afectos à área de gestão de contribuintes e de execução fiscal, bem como aos constrangimentos, carências e deficiente articulação do Sistema de Informação da Segurança Social. Sendo significativo que, no ponto 2. dessas recomendações, se enunciem uma série de sugestões, para equacionar “enquanto não forem concretizadas as alterações ao SISS”.

Assim, perante a impossibilidade ou extrema dificuldade em controlar o cumprimento dos acordos ou o êxito das notificações ou citações por parte dos demandados (factos provados 76. a 83.), será difícil eleger eventual actuação menos cuidada da demandada no cumprimento dos seus deveres, dentro da panóplia dos enumerados nas disposições legais oportunamente enumeradas no artigo 63º do requerimento inicial.

Foquemo-nos, no entanto, no artigo 34º e sua alínea a) da Lei n.º 2/2004, de 15.01 (Estatuto do Pessoal Dirigente da Administração Central Regional e Local do Estado), preceito que não deveremos ignorar - «para além dos deveres gerais dos trabalhadores em funções públicas do serviço e organismo em que exercem funções, o pessoal dirigente está sujeito ao (...) dever de manter informado o Governo, através da via hierárquica competente, sobre todas as questões relevantes referentes aos serviços (...)».

Não deixando de ser surpreendente que os demandados, dirigentes a braços com grandes dificuldades, que implicavam riscos para o bom cumprimento das suas funções, se tenham conformado, por vezes em prejuízo do seu próprio bem-estar, não reagindo de forma mais enérgica contra o deficiente funcionamento e a falta de eficácia do SISS.

Será tal passividade quiçá um reflexo do espírito centralista entranhado na nossa administração pública. Que faz com que as instâncias locais se conformem com os condicionalismos que são impostos à sua actuação, por mais adversos que se apresentem. Irónica e espontaneamente apenas reagindo quando são farisaicamente chamadas à colação, responsabilizando-as pela falta de eficácia do sistema. Assim se diluindo a culpa que, em primeira linha e no topo da hierarquia, deveria ser imputada aos principais encarregados a nível central da implementação dos mecanismos necessários ao atingimento dos objectivos pretendidos.

Nesse aspecto, não se demonstra que os dirigentes do ISSM, nomeadamente a Ana Patrícia, enquanto directora da SPE, tenham energicamente reagido às condições manifestamente precárias que se lhes deparavam e que sabiam ser a principal causa da falta de eficácia na cobrança das dívidas à Segurança Social. É, no fundo, por esta quase inconsciente negligência que, com mais propriedade, nos julgamos com legitimidade para a reprimir.

E aí divergimos um pouco do teor da censura que no primeiro projecto de relatório se fazia, a propósito das falhas nas notificações e citações, quando se evidenciava o facto de que “os esclarecimentos fornecidos confirmam que o ISSM tinha conhecimento do risco de falha na notificação e das consequências dessa omissão, pelo que deveria ter pugnado pela implementação de procedimentos de controlo interno seletivos tendentes à minimização das suas consequências”. Posto que tal pressupunha que dispusessem de meios humanos e materiais que o permitissem. O que, como se provou, não acontecia.

Como bem se excepciona no relatório da auditoria, há todavia um caso em que essa negligência foi mais acentuada. Reportamo-nos às dívidas da contribuinte Electrocarreira, Lda, que a demandada Ana Patrícia reconhece ter ordenado que fossem citadas manualmente. Pelo que sobre ela recaía um especial dever de cuidado na confirmação do êxito dessa citação. Não cabendo assim apelar às insuficiências do sistema de informação. Sendo esse, aliás, o motivo pelo qual o primeiro projecto de relatório afasta a proposta de relevação da responsabilidade formulado para os restantes casos analisados na auditoria.

Caberá aqui uma nota de sequência, na medida em que, na sua contestação, a demandada propugna subsidiariamente a relevação da sua responsabilidade. Tal faculdade é conferida tão só às 1ª e 2ª Secções, no âmbito dos respectivos processos, não sendo passível de utilização no presente julgamento, a cargo da 3ª Secção, como decorre dos preceitos dos artigos 65º, nº 9, 79º, nº 2, e 58º da LOPTC. É verdade que, tratando-se de uma Secção Regional, a relevação compete também ao respectivo juiz, como previsto nos artigos 104º, alínea c), 106º, 107º e 108º daquela lei. O que poderá ter turbado um pouco a percepção da referida impossibilidade. Não se discernindo que, embora o juiz da Secção Regional intervenha para decidir matérias da competência das 1ª e 2ª Secções (artigos 105º, 106º e 107º), não poderá nos processos jurisdicionais (artigo 108º) utilizar uma faculdade que apenas lhe assiste no exercício daquela.

Já o mesmo se não poderá dizer quanto à dispensa de aplicação da multa, ao abrigo do nº 8 do mesmo artigo 65º da LOPTC. Que tem como pressupostos não haver lugar a reposição e ser a culpa dos demandados diminuta.

Como já supra concluímos, a demandada Ana Patrícia agiu no âmbito de cenário altamente adverso, conexo com deficiente funcionamento do SISS e carências significativas de meios pessoais e materiais, por referência ao volume de serviço que a assoberbava. Não podendo a censura que lhe é feita de ter agido negligentemente ignorar o peso de todo esse circunstancialismo. Reprovação que, aliás, entendemos ser de dirigir essencialmente à passividade com que durante tantos anos se sujeitou às condições de trabalho que lhe foram impostas. Considerando que uma tal apatia não dignifica a funcionária zelosa e responsável que demonstrou ser.

De qualquer modo, pelas razões aduzidas e na constatação do grau diminuto de culpa com que agiu, não poderíamos deixar de propender para a dispensa da aplicação da multa, possibilidade que o referido nº 8 do artigo 65º neste caso faculta.

3.3. Em breve sinopse conclusiva.

Afasta-se a responsabilidade financeira reintegratória dos demandados, por ausência do dolo ou culpa grave, como previsto no artigo 60º da LOPTC. No que concerne às Maria Bernardete, Maria Fernanda e Maria Luísa, nesse particular já abrangendo também a sancionatória, por se não demonstrar que nas suas funções de fiscalização tivessem procedido com culpa grave, pressuposto da responsabilidade subsidiária que lhes era imputada, nos termos do artigo 62º, nº 3, alínea c), daquela lei.

A responsabilidade sancionatória imputada aos demandados Manuel Pedro, Paula Alexandra e Ana Filipa está prescrita.

O grau diminuto de culpa, que se surpreende na conduta da demandada Ana Patrícia que implica responsabilidade sancionatória, faz-nos propender para a utilização da faculdade de dispensa da aplicação da multa prevista no nº 8 do artigo 65º.

III

DISPOSITIVO

Absolvem-se os demandados Maria Bernadete Olival Pita Vieira, Maria Fernanda Mendonça Fernandes Gomes, Maria Luísa Bettencourt Silva, Manuel Pedro André Pedrico Aguiar, Paula Alexandra Marques Pereira Pita e Ana Filipa da Silva Pestana.

GABINETE DO JUIZ CONSELHEIRO

Absolve-se a demandada Ana Patrícia Correia Brazão de Castro, no que concerne à responsabilidade financeira reintegratória, dispensando-a da aplicação da multa, quanto à responsabilidade financeira sancionatória.

Não são devidos emolumentos.

Notifique, registre e publique.

Ponta Delgada, 18 de Novembro de 2020

O Juiz Conselheiro



(Araújo Barros)