



Tribunal de Contas

*Promover a verdade,  
a qualidade e a  
responsabilidade nas  
finanças públicas*



# **Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas**

**RELATÓRIO N.º 25/2011 - 2ª SECÇÃO**

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

OUTUBRO DE 2011





**Tribunal de Contas**

---

**Auditoria**  
**sobre o**  
**Sistema Informático de Penhoras Automáticas**

PROCESSO N.º 40/2010 – AUDIT

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

OUTUBRO DE 2011

*J. Silva*



## ÍNDICE GERAL

|  |           |
|--|-----------|
| SUMÁRIO EXECUTIVO.....   | 7         |
| <b>I – INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1.1. Fundamento, âmbito e objectivos .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>1.2. Metodologia .....</b>  | <b>10</b> |
| 1.2.1. Planeamento .....   | 10        |
| 1.2.2. Execução.....   | 10        |
| <b>1.3. Enquadramento normativo da penhora em execução fiscal.....</b>                         | <b>11</b> |
| 1.3.1. Principais normas aplicáveis .....  | 11        |
| 1.3.2. A execução fiscal - órgão competente.....   | 12        |
| 1.3.3. Principais alterações legais .....  | 12        |
| <b>1.4. O acto de penhora.....</b>   | <b>13</b> |
| <b>1.5. Evolução da dívida em cobrança coerciva de 2007 a 2010 .....</b>                       | <b>14</b> |
| <b>1.6. Colaboração e condicionantes .....</b>   | <b>16</b> |
| <b>II – RESULTADOS DA AUDITORIA .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2.1. Penhoras em execução fiscal .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2.2. Sistemas de informação no âmbito da penhora .....</b>                                  | <b>20</b> |
| 2.2.1. Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA) .....                                | 21        |
| 2.2.2. Desenvolvimentos e evolução do SIPA .....   | 23        |
| 2.2.3. Principais limitações do SIPA.....  | 24        |
| 2.2.4. Sistema Informático de Penhoras Electrónicas (SIPE).....                                | 26        |
| 2.2.5. Certificação dos sistemas informáticos tributários.....                                 | 28        |
| 2.2.6. Encargos financeiros .....  | 28        |
| <b>2.3. Cumprimento dos limites legais da penhora e do princípio da proporcionalidade.....</b> | <b>29</b> |
| <b>2.4. Reposição dos direitos do executado.....</b>   | <b>32</b> |
| <b>2.5. Indicadores de eficiência da penhora .....</b>   | <b>33</b> |
| <b>2.6. Aplicação de fundos aos processos executivos .....</b>                                 | <b>35</b> |
| <b>III – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>  | <b>37</b> |
| <b>3.1. Conclusões.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>3.2. Recomendações.....</b>   | <b>37</b> |
| <b>IV – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....</b>   | <b>38</b> |
| <b>V – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>  | <b>38</b> |
| <b>VI – EMOLUMENTOS .....</b>  | <b>38</b> |
| <b>VII – DECISÃO .....</b>   | <b>39</b> |
| <b>ANEXOS.....</b>   | <b>41</b> |

### Índice de figuras

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Penhora - Fluxos de informação da penhora e principais sistemas informáticos ..... | 21 |
| Figura 2 – Sistemas informáticos e fluxos de informação relativos à aplicação de fundos ..... | 35 |

### Índice de quadros

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 – Acto de penhora .....   | 13 |
| Quadro 2 – Evolução da dívida em cobrança coerciva .....                                   | 14 |
| Quadro 3 – Situação das penhoras realizadas em 2009 .....                                  | 19 |
| Quadro 4 – Processos em cobrança coerciva com penhoras em 2009 .....                       | 19 |
| Quadro 5 – Penhoras realizadas em 2009 – Valores penhorados, depositados e aplicados ..... | 20 |
| Quadro 6 – Penhoras realizadas com apoio do SIPA e de outros suportes documentais .....    | 22 |
| Quadro 7 – Indicadores de eficiência na penhora .....                                      | 33 |

### Índice de gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1 – Evolução da quantidade de penhoras marcadas de 2005 a 2010 ..... | 17 |
| Gráfico 2 – Número de Penhoras em 2009 .....                                 | 18 |
| Gráfico 3 – Número de Penhoras em 2010 .....                                 | 18 |
| Gráfico 4 – Penhoras por tipo de bem em 2009 .....                           | 18 |
| Gráfico 5 – Penhoras por tipo de bem em 2010 .....                           | 18 |
| Gráfico 6 – Produtividade média por funcionário .....                        | 34 |



### Siglas

| Abreviatura | Designação  |
|-------------|---|
| AT          | Administração Tributária  |
| CEAP        | Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis                                 |
| CIMI        | Código do Imposto Municipal sobre Imóveis                                   |
| CPA         | Código do Procedimento Administrativo                                       |
| CPC         | Código de Processo Civil  |
| CPPT        | Código de Procedimento e de Processo Tributário                             |
| DGCI        | Direcção-Geral dos Impostos   |
| DGITA       | Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros |
| DSGCT       | Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários                     |
| IES         | Informação Empresarial Simplificada   |
| IGCP        | Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público                      |
| LGT         | Lei Geral Tributária  |
| OE          | Orçamento do Estado   |
| PAJUT       | Plano de Actividades da Justiça Tributária                                  |
| REDET       | Rede de Transmissão de Dados de Entidades Terceiras                         |
| RGIT        | Regime Geral das Infracções Tributárias                                     |
| SEF         | Sistema de Execuções Fiscais  |
| SIGVEC      | Sistema de Gestão de Vendas Coercivas                                       |
| SIPA        | Sistema Informático de Penhoras Automáticas                                 |
| SIPE        | Sistema Informático de Penhoras Electrónicas                                |

## **Ficha técnica**

### **COORDENAÇÃO GERAL**

Luís Filipe Simões

### **COORDENAÇÃO TÉCNICA**

Vítor Miguel Braz

### **EQUIPA DE AUDITORIA**

Marília Dias Carrilho

Miguel Morais Abrantes

Tiago de Moura Gonçalves





## SUMÁRIO EXECUTIVO

- I. Solicitada pela Assembleia da República, a auditoria cujos resultados se relatam centrou-se na apreciação dos sistemas de informação desenvolvidos para a realização das penhoras fiscais tendo envolvido a execução de análises documentais, entrevistas e inquéritos junto da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA).
- II. A auditoria incidiu sobre 2009 e 2010, caracterizou as condições de realização das penhoras e examinou o respeito pelos limites legais estabelecidos e pelo princípio da proporcionalidade. A implementação de indicadores de desempenho eficazes neste domínio da administração fiscal foi igualmente examinada (pontos 1.1 a 1.4).
- III. Na sequência da introdução, em 2005, do Sistema Informático de Penhoras Automáticas e de um conjunto de relevantes simplificações processuais, verificou-se um importante aumento do número de penhoras efectuadas (cerca de 236 mil em 2009 por um valor de 4 mil milhões de euros). Esse aumento de eficiência da administração fiscal veio porém a suscitar receios na opinião pública quanto ao respeito pelos direitos dos contribuintes e devedores face a penhoras concretizadas de forma mais célere e vista como "automática" (pontos 1.5 a 2.1).
- IV. Foram realizados progressos importantes na eficiência da realização dos actos de penhora fiscal. Porém, existem limitações e insuficiências nos sistemas de informação e de controlo susceptíveis de ser superadas, designadamente no sentido de mitigar o risco de penhoras indevidas, de reparar, com celeridade, eventuais devedores lesados e de conservar os elementos em que se sustenta, em cada caso, a decisão de penhora acautelando os interesses legítimos dos devedores (pontos 2.2 a 2.6).
- V. As observações e conclusões detalhadas da auditoria foram sujeitas a contraditório constando do Anexo XII, na íntegra, as respostas recebidas. A DGCI e a DGITA apresentaram explicações úteis que foram tomadas em conta e afirmaram-se prontas a acolher as recomendações do Tribunal decorrentes da auditoria (pontos 3.1 e 3.2).

*7/10/14*



## I – INTRODUÇÃO

### 1.1. Fundamento, âmbito e objectivos

1. O Plenário da 2.ª Secção de 15 de Julho de 2010 deliberou alterar o Programa de Fiscalização para incluir uma auditoria sobre o SIPA/E<sup>1</sup> solicitada pela Assembleia da República<sup>2</sup>.
2. O presente documento contém os resultados da auditoria realizada que se centrou na apreciação do sistema de informação instituído para a realização dos actos de penhora por forma a verificar a eficiência, a eficácia e a conformidade legal dos procedimentos implementados, designadamente em matéria de respeito pelos direitos e garantias dos contribuintes e de salvaguarda dos interesses do Estado.
3. Em 2009, a DGCI efectuou 235.783 penhoras no valor de € 4.168 milhões. O montante realizado com essas penhoras até ao final de 2010 foi de € 267 milhões, dos quais € 172 milhões ainda não tinham sido imputados aos processos de execução fiscal até àquela data.
4. A imprensa referiu casos de eventual preterição de direitos dos contribuintes/devedores suscitados por uma maior celeridade e pressão da DGCI na realização de penhoras. O Provedor de Justiça pronunciou-se sobre a matéria e as penhoras, ditas “automáticas”, foram examinadas detalhadamente pelo Grupo de Trabalho para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal<sup>3</sup>.
5. Em termos operacionais, os principais objectivos para a auditoria do Tribunal de Contas foram os seguintes:
  - Examinar as condições de realização das penhoras com apoio do SIPA/E.
  - Aferir o cumprimento dos limites legais da penhora e do princípio da proporcionalidade.
  - Examinar os indicadores de desempenho definidos para a actividade de penhora.
6. Para a prossecução desses objectivos formularam-se as seguintes questões de auditoria:
  - O sistema informático contribui para a eficácia e a eficiência dos procedimentos de penhora?
  - O sistema de penhoras garante o rigor dos actos de penhora e o célere ressarcimento dos lesados em caso de erro?
  - O sistema de penhoras comporta os dados necessários e suficientes para o controlo eficaz dos actos de penhora?
  - Existem indicadores da qualidade do desempenho para aferir a eficácia das penhoras?

<sup>1</sup> O Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA) foi implementado em 2005. Em 2010 entrou também em funcionamento o Sistema Informático de Penhoras Electrónicas (SIPE) que visa substituir gradualmente o SIPA. No presente documento a referência comum aos dois sistemas (SIPA e/ou SIPE) é expressa através da sigla SIPA/E.

<sup>2</sup> O Tribunal tomou conhecimento do pedido da Assembleia da República no Plenário da 2.ª Secção de 23 de Junho de 2010, tendo deliberado alterar o Programa de Fiscalização de forma a acolher esse pedido.

<sup>3</sup> Constituído por Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 8 de Janeiro de 2009.

## 1.2. Metodologia

7. A auditoria foi realizada de acordo com o Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e as normas e técnicas internacionalmente reconhecidas.

### 1.2.1. Planeamento

8. Durante esta fase procedeu-se:
- ao estudo do regime jurídico aplicável à execução fiscal, previsto no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) e no Código de Processo Civil (CPC);
  - à análise do trabalho da Comissão de Orçamento e Finanças da Assembleia República que precedeu o pedido da auditoria e que teve por base as conclusões e recomendações do Relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal<sup>1</sup>;
  - ao exame da informação de gestão e de controlo relevante – v.g.: planos e relatórios de actividades da DGCI, da Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT) e da DGITA;
  - à identificação e exame do grau de utilização dos sistemas informáticos de apoio aos procedimentos e à tomada de decisão de penhoras;
  - à recolha de informação sobre o SIPA/E, suas funcionalidades e registos, de modo a concluir sobre a robustez, suficiência e pertinência dos dados disponíveis, designadamente na perspectiva de controlo.

### 1.2.2. Execução

9. Face aos objectivos e ao período de incidência da acção (ano de 2009<sup>2</sup>) esta fase compreendeu:
- a realização de entrevistas com responsáveis da DGCI e da DGITA, com vista à obtenção de informação sobre os procedimentos operacionais e ao conhecimento dos sistemas de informação de suporte à realização de penhoras, em especial do SIPA/E;
  - a obtenção, junto dos serviços de auditoria interna da DGCI, dos resultados das acções de controlo relevantes realizadas, nomeadamente no âmbito da actividade de justiça tributária<sup>3</sup>;
  - a análise e tratamento de dados sobre processos de execução fiscal com penhoras concretizadas em 2009;
  - a análise e tratamento de dados sobre os processos de execução fiscal extintos por pagamento em 2009, com discriminação das datas de pagamento, de imputação dos valores cobrados ao processo de execução fiscal, de extinção do processo, de levantamento da penhora e de cancelamento dos registos;

<sup>1</sup> Relatório de 3 de Outubro de 2009.

<sup>2</sup> Sem prejuízo da inclusão de dados disponíveis sobre o ano de 2010 e dos factos relevantes ocorridos entretanto.

<sup>3</sup> “A DGCI tem por missão administrar os impostos do rendimento, sobre o património e sobre o consumo, bem como administrar outros tributos que lhe forem atribuídos por lei, de acordo com as políticas definidas pelo Governo em matéria tributária e prossegue as seguintes atribuições: (...) c) Exercer a acção de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais.” – Artigo 2.º do Decreto-Lei 81/2007 de 29 de Março.



- a realização de testes<sup>1</sup> a 41 penhoras seleccionadas por critérios de risco e o exame de 54 exposições apresentadas por contribuintes/devedores com bens penhorados;
- a elaboração de questionários dirigidos à DGCI, a análise das respostas recebidas e o esclarecimento de dúvidas e questões pertinentes com os responsáveis.

### 1.3. Enquadramento normativo da penhora em execução fiscal

#### 1.3.1. Principais normas aplicáveis

10. A Administração Tributária (AT)<sup>2</sup> exerce as suas atribuições na prossecução do interesse público respeitando os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da celeridade, no respeito pelas garantias dos contribuintes e demais obrigados tributários<sup>3</sup>. No âmbito da penhora, para a protecção dos direitos do executado assume especial relevo a observância do princípio da proporcionalidade, segundo o qual o acto de penhora deve ser adequado ao fim concreto que visa atingir – a garantia do crédito.
11. A penhora em execução fiscal consiste no acto processual de apreensão de bens ou de direitos que a lei não considere impenhoráveis, com vista a garantir os créditos em cobrança coerciva<sup>4</sup> quando, findo o prazo posterior à citação do devedor, este não tiver efectuado o pagamento da sua dívida. O direito de nomear bens à penhora encontra-se atribuído ao órgão da execução fiscal o qual pode, ainda, aceitar bens indicados pelo executado, desde que considere que garantem o crédito<sup>5</sup>.
12. A penhora deve ser “feita somente nos bens suficientes para o pagamento da dívida exequenda e do acrescido<sup>6</sup>” e “começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente. (...) Caso a dívida tenha garantia real onerando bens do devedor por estes começará a penhora”<sup>7</sup>.
13. A penhora deve respeitar as formalidades exigidas pelas normas do processo tributário em função do tipo de bem ou direito penhorado: *veículos automóveis de aluguer; dinheiro ou valores depositados; créditos; partes sociais ou quotas em sociedade; títulos de crédito emitidos por entidades públicas; abonos ou vencimentos; móveis; imóveis e direito a bens indivisos*<sup>8</sup>.

<sup>1</sup> Testes de conformidade aos controlos automáticos das operações do SIPA/E e testes analíticos a situações de erro e a registos incoerentes do SIPA/E, cujos resultados constam dos Anexos VI a VIII.

<sup>2</sup> “Integram a administração tributária a DGCI, a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, a DGITA, as demais entidades públicas legalmente incumbidas da liquidação e cobrança dos tributos, o Ministro das Finanças ou outro membro do Governo competente, quando exerçam competências administrativas no domínio tributário (...)” – n.º 3 do artigo 1.º da Lei Geral Tributária (LGT).

<sup>3</sup> Artigos 266º da CRP, 55.º da LGT e artigo 5.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

<sup>4</sup> Artigos 215.º e seguintes do CPPT e artigos 821.º e seguintes do CPC.

<sup>5</sup> Artigo 215.º do CPPT.

<sup>6</sup> Acrescido: juros, multas e outras despesas decorrentes da tramitação do processo.

<sup>7</sup> Artigo 217.º, n.ºs 1 e 4 do Artigo 219.º do CPPT, com a redacção da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro. Antes desta Lei e até 2007 a penhora começava “pelos bens móveis, frutos ou rendimentos dos imóveis (...)”.

<sup>8</sup> Artigos 223.º a 234.º do CPPT.

14. O contribuinte pode deduzir oposição à execução fiscal<sup>1</sup> no prazo de 30 dias a contar da citação pessoal ou, não a tendo havido, da primeira penhora<sup>2</sup>. Contudo, a execução só fica suspensa se tiver sido constituída garantia ou a penhora garante a totalidade da dívida exequenda e do acrescido.

### 1.3.2. A execução fiscal - órgão competente

15. O processo de execução fiscal abrange a cobrança coerciva das dívidas de natureza tributária e de outras provenientes de título a que, por lei especial, seja atribuída força executiva<sup>3</sup>.
16. Nos termos do CPPT é competente para a execução fiscal a AT através do órgão periférico local (Serviço de Finanças – SF) designado por despacho do dirigente máximo do serviço. Na falta da designação é competente o SF do domicílio ou sede do devedor, da situação dos bens ou da liquidação, salvo tratando-se de coima fiscal e respectivas custas, em que é competente o SF da área onde tiver corrido o processo da sua aplicação. O dirigente máximo do serviço pode ainda atribuir competência para a execução fiscal ao órgão periférico regional (Direcção de Finanças – DF) da área do domicílio ou sede do devedor<sup>4</sup>.
17. Em termos operacionais, a execução fiscal decorre em secções especializadas dos SF e das DF. Ao nível dos serviços centrais compete à DSGCT coordenar a actividade de cobrança coerciva<sup>5</sup>.

### 1.3.3. Principais alterações legais

18. A LGT e o CPPT em vigor desde 1999 e 2000, respectivamente, foram objecto de sucessivas modificações através de 19 diplomas legais, na maioria Leis do Orçamento do Estado que introduziram alterações - v.g. à ordem dos bens a penhorar; ao regime, prazo e valor das garantias; à forma de avisos e notificações; ao levantamento da penhora; ao regime da suspensão da prescrição.
19. As referidas alterações legislativas reforçaram os poderes da AT e a garantia de cobrança dos créditos, designadamente pela simplificação da tramitação processual que tornou mais expedita e eficaz a utilização dos meios de coerção dirigidos ao património do devedor. Pela sua relevância e impacto nos resultados da actividade da execução fiscal, estas alterações são objecto de análise no **Anexo I**.

---

<sup>1</sup> Execução fiscal: acção processual destinada à cobrança coerciva (compulsiva) de dívidas tributárias ou de outras expressamente previstas em lei – artigo 148.º do CPPT.

<sup>2</sup> N.º 2 do artigo 169.º e artigos 189.º e 203.º do CPPT. Existe ainda o direito de defesa específico contra o acto de penhora nos termos dos artigos 167.º e 237.º do CPPT.

<sup>3</sup> Processo de execução: sequência de actos destinados a fazer actuar as “providências adequadas à reparação efectiva do direito violado” – n.º 3 do artigo 4.º do CPC.

<sup>4</sup> Artigos 149.º e 150.º do CPPT, na redacção dada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril e pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro. Antes a competência para a execução fiscal competia ao órgão da execução fiscal do domicílio ou sede do devedor, critério que agora só se aplica na falta de designação.

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 81/2007, de 29 de Março, e Portaria n.º 348/2007, de 30 de Março.



#### 1.4. O acto de penhora

20. O acto de penhora pelo órgão de execução fiscal ocorre, essencialmente, no exercício de poderes vinculados<sup>1</sup>, mas existe a liberdade de escolha do bem a penhorar e o correspondente exercício de poderes discricionários<sup>2</sup>.
21. O quadro seguinte relaciona estes poderes com os elementos do acto de penhora em execução fiscal.

Quadro 1 – Acto de penhora

| Elementos do acto de penhora  | Poder Vinculado  | Poder Discricionário   |
|---|--|--|
| <b>Competência:</b> órgão da execução fiscal  | ✓  |  |
| <b>Objecto:</b> bens ou direitos do devedor   | Tratando-se de dívida com privilégio, e na falta de bens a que se refere o número anterior, a penhora começa pelos bens a que este respeitar, se ainda pertencerem ao executado... - n.º 2 do artigo 219.º do CPPT.<br>Caso a dívida tenha garantia real onerando bens do devedor por estes começará a penhora que só prosseguirá noutros bens quando se reconheça a insuficiência dos primeiros para conseguir os fins da execução - n.º 4 do artigo 219.º do CPPT. | Nas restantes dívidas são penhorados os bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente - n.º 1 do artigo 219.º do CPPT. |
| <b>Forma:</b> a lei define os formalismos a observar para cada tipo de activo (bem ou direito) a penhorar     | ✓  |  |
| <b>Fundamento:</b> dívida tributária ou outra legalmente prevista e não paga dentro do prazo ou não garantida | ✓  |  |
| <b>Finalidade:</b> pagamento da dívida (quantia exequenda e acrescido)  | ✓  |  |

22. Como se indica no quadro, o órgão de execução encontra-se estritamente vinculado a todos os elementos do acto previstos na lei para a situação de penhora de bem para pagamento de uma dívida com privilégio ou garantia real pelo que, nesta situação, procede à penhora dos bens onerados<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Poderes vinculados: no exercício de poderes vinculados a norma jurídica aplicável contém todas as especificações necessárias para a sua aplicação e todos os elementos do acto a praticar, pelo que o órgão de execução deve aplicar o que a norma objectivamente determina de modo a não causar qualquer dúvida na sua concretização.

<sup>2</sup> Poderes discricionários: no exercício de poderes discricionários a norma jurídica aplicável permite alguma liberdade de actuação ao autor na prática do acto, restrita aos elementos não especificados pela norma jurídica.

<sup>3</sup> Para garantia dos créditos tributários, a AT dispõe ainda dos privilégios creditórios previstos no Código Civil ou nas leis tributárias, do direito de constituição, nos termos da lei, de penhor ou hipoteca legal, quando essas garantias se revelem necessárias à cobrança efectiva da dívida ou quando o imposto incida sobre a propriedade dos bens – artigo 50.º da LGT. O artigo 744.º do Código Civil confere aos créditos de IMI privilégio imobiliário sob os bens sujeitos àquele imposto além de privilégio mobiliário geral. Entende-se por garantia real “a vinculação ou afectação de bens do próprio devedor quer de terceiro ao pagamento especial de certas dívidas” – P. Cunha, Garantia da Obrigações, 2.ª, página 112.

23. Por sua vez, o acto é discricionário<sup>1</sup> em relação ao objecto quando o órgão de execução fiscal, de entre os bens que integram o património do devedor, tem margem de escolha em função dos pressupostos enunciados de forma genérica pela lei: “a penhora será feita somente nos bens suficientes para o pagamento da dívida exequenda e do acrescido...e começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente (...)”<sup>2</sup> (sublinhado nosso).
24. O princípio da proporcionalidade tem subjacente a ideia de limitação do excesso, de modo a que o exercício dos poderes não ultrapasse o indispensável à realização dos objectivos públicos, assumindo três vertentes essenciais: “a adequação, que estabelece a conexão entre as medidas e os objectivos; a necessidade, que se traduz na opção pela acção menos gravosa para os interesses dos particulares e menos lesiva dos seus direitos e interesses; e o equilíbrio, ou proporcionalidade em sentido estrito, que estabelece a conformidade entre a acção e o resultado”<sup>3</sup>.
25. No acto de penhora o respeito pelo princípio da proporcionalidade coloca-se essencialmente no exercício de poderes discricionários, quando o órgão de execução fiscal escolhe o bem a penhorar de entre os activos que integram o património do devedor e quando procede à respectiva penhora sem conhecer o “valor pecuniário” do bem.

### 1.5. Evolução da dívida em cobrança coerciva de 2007 a 2010

26. No quadro seguinte apresenta-se a evolução, para o período de 2007 a 2010, da dívida em cobrança coerciva e da relação entre a dívida e a cobrança.

Quadro 2 – Evolução da dívida em cobrança coerciva

(em milhões de euros)

| Descritivo                     | 2007          | 2008/2007    | 2008          | 2009/2008   | 2009          | 2010/2009   | 2010          | 2010/2007   |
|--------------------------------|---------------|--------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
| Dívida Activa                  | 12.890        | -36,3%       | 8.214         | -10,7%      | 7.337         | -8,1%       | 6.740         | -47,7%      |
| Dívida Suspensa                | 1.875         | 220,4%       | 6.007         | 14,5%       | 6.877         | 10,5%       | 7.602         | 305,4%      |
| Dívida Incobrável              | 2.585         | -16,7%       | 2.154         | 28,2%       | 2.761         | 10,7%       | 3.056         | 18,2%       |
| <b>Dívida total</b>            | <b>17.350</b> | <b>-5,6%</b> | <b>16.375</b> | <b>3,7%</b> | <b>16.975</b> | <b>2,5%</b> | <b>17.398</b> | <b>0,3%</b> |
| Cobrança                       | 1.633         | -5,2%        | 1.548         | -14,3%      | 1.326         | -6,4%       | 1.242         | -24,0%      |
| Cobrança / Dívida Activa       | 12,7%         |              | 18,8%         |             | 18,1%         |             | 18,4%         |             |
| <b>Cobrança / Dívida Total</b> | 9,4%          |              | 9,5%          |             | 7,8%          |             | 7,1%          |             |

Fonte: Relatório de Actividades da DGCI de 2007 a 2010.

27. Em 2009 e 2010, apesar do aumento do total de dívida em cobrança coerciva, a dívida activa (dívida passível de cobrança imediata) diminuiu devido ao acentuado crescimento da dívida suspensa (processos de execução fiscal em litígio com prestação de garantia) e da dívida incobrável.

<sup>1</sup> Discricionariedade entendida como liberdade de acção dentro dos limites da lei, distinguindo-se de arbitrariedade, de acção contrária à lei. O acto discricionário é permitido pela lei e é válido; o acto arbitrário é sempre ilegítimo e inválido.

<sup>2</sup> Artigos 217.º e 219.º do CPPT.

<sup>3</sup> Acórdão do STA de 27 de Maio de 2009, Processo nº 0308/08, Parecer da Procuradoria-Geral da República nº 8/1996, Diário da República, 2ª série, de 26 de Setembro de 1996 – www.dgap.gov.pt.





28. No final de 2010, a dívida suspensa é superior à dívida activa, facto que revela o aumento significativo do contencioso e indicia a existência de problemas ao nível da qualidade da fundamentação dos actos de liquidação e dos respectivos créditos em cobrança coerciva, conduzindo ao subsequente aumento dos processos pendentes nos tribunais tributários<sup>1</sup>. Sublinha-se que à prestação de garantias pelos devedores estão associados custos de natureza financeira e outros que a AT deve minimizar porque oneram os contribuintes e o Estado<sup>2</sup>.
29. Em sede de contraditório, a DGCI refere que os contribuintes devedores de maior dimensão poderão utilizar “recurso ao contencioso tributário como expediente dilatatório do pagamento das dívidas tributárias, sendo o processo de execução fiscal encarado, nestes casos, como uma forma rentável de obtenção de financiamento junto do Estado”. É importante identificar esse tipo de comportamento, pelo que seria especialmente relevante a DGCI ter disponível informação sobre os processos em que houve condenação do contribuinte e o seu número.
30. Note-se que, nos memorandos celebrados em 17 de Maio de 2011 com a União Europeia (UE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Governo comprometeu-se a adoptar as seguintes medidas:
- “Iremos proceder a uma revisão da avaliação do desempenho da inspecção tributária até finais de Setembro de 2011, incorporando indicadores qualitativos no actual modelo quantitativo. Será implementado um sistema de informação integrado entre a administração fiscal e os tribunais tributários até finais de 2011.
  - Até Janeiro de 2012, os tribunais fiscais irão ser dotados de secções especializadas em casos de maior dimensão e serão assistidos por especialistas independentes, em termos similares aos da lista de árbitros existentes na arbitragem tributária. Uma equipa temporária de juizes será constituída para decidir casos com valores acima de €1 milhão, até finais de 2012 (acção prévia - *prior action*). O novo regime da arbitragem fiscal irá ser implementado até finais de Julho de 2011. Iremos incluir a aplicação de juros sobre o valor em dívida, utilizando uma taxa de juro superior à corrente no mercado, durante a totalidade do período do procedimento judicial; imporemos um juro legal especial quando se verificar o não cumprimento de uma decisão do Tribunal Tributário.”

<sup>1</sup> Estas situações integram designadamente processos de execução fiscal e actos processuais em litígio. A DGCI não dispõe de informação sobre o número dos processos e o sentido das decisões judiciais. A obtenção desta informação poderia contribuir para a criação de um indicador de qualidade da actividade da inspecção e da justiça tributárias. De acordo com a informação divulgada pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais o número de processos instaurados tem vindo a aumentar, sendo de 44.010 os processos pendentes nos Tribunais Tributários no final de 2010.

<sup>2</sup> O contribuinte tem de prestar garantia pelo valor da dívida exequenda, incluindo juros de mora contados até à data do pedido, com o limite de cinco anos, e custas na totalidade acrescidas de 25% da soma daqueles valores.

## 1.6. Colaboração e condicionantes

31. Regista-se a colaboração da DSGCT e dos restantes serviços contactados que se consubstanciou na prestação das informações e dos esclarecimentos solicitados. Contudo, a circunstância de os registos do SIPA/E serem incompletos (que obriga ao cruzamento da informação entre diversas aplicações informáticas e à consulta dos processos documentais), o facto de a tramitação de processos de execução fiscal decorrer em 344 SF e a morosidade na prestação de parte da informação e na resposta aos questionários atrasaram o desenvolvimento dos trabalhos e a conclusão da auditoria.
32. Em sede de contraditório, a DGCI e a DGITA alegaram, em síntese, que a morosidade na prestação de informação deveu-se à elevada complexidade técnica e logística da informação a disponibilizar. Na resposta da DGCI refere-se ainda que “O investimento em termos de recursos humanos que a DGCI teve necessidade de realizar foi enorme, para ter capacidade de produzir respostas qualificadas (...)”.

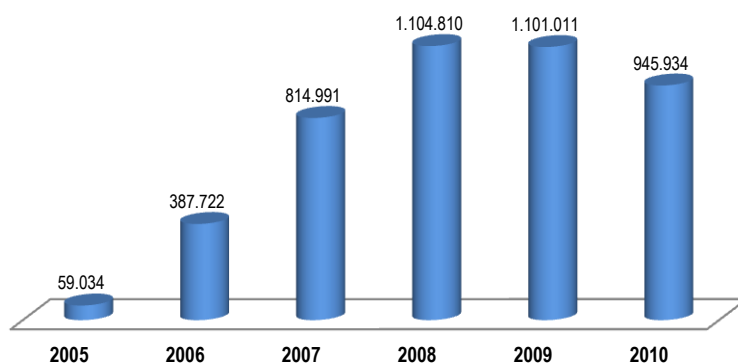


## II – RESULTADOS DA AUDITORIA

### 2.1. Penhoras em execução fiscal

33. A partir de 2005 registou-se um nítido aumento do número de penhoras marcadas<sup>1</sup> – na sequência, aliás, das alterações legislativas referidas no ponto 1.3.3. e da implementação do SIPA/E<sup>2</sup> – como se apresenta no gráfico seguinte:

Gráfico 1 – Evolução da quantidade de penhoras marcadas de 2005 a 2010



Fonte: DGCI.

34. A marcação da penhora origina a emissão de uma Carta-Aviso aos devedores a recomendar a regularização da dívida, a fim de ser evitada a penhora. No caso de o devedor entretanto pagar ou prestar garantia, a penhora marcada não é confirmada pelo órgão de execução fiscal<sup>3</sup> – vide modelo do teor da Carta-Aviso no **Anexo II**.
35. Em 2009 e 2010 foram realizadas, com apoio do SIPA/E, 153.321 e 148.451 penhoras (14% e 16% das penhoras marcadas), respectivamente. Considerando que nesse período apenas 15% das penhoras marcadas no SIPA/E se concretizaram, a Carta-Aviso de penhora representa um meio eficaz de coerção do devedor e de obter o pagamento da dívida sem recurso à penhora dos bens.
36. Os gráficos seguintes apresentam o número de penhoras realizadas em 2009 e 2010 com e sem apoio do SIPA/E.

<sup>1</sup> A marcação de penhora consiste na proposta apresentada pelos serviços ao órgão de execução (Chefe do Serviço de Finanças).

<sup>2</sup> O SIPA/E apoia a realização dos procedimentos de penhora, desde a detecção de activos penhoráveis, à automatização da execução de actos processuais e comunicação das decisões a entidades terceiras e aos devedores.

<sup>3</sup> O acto de penhora pode não ser concretizado caso o contribuinte pague ou ocorra algum incidente processual. A DGCI incentiva e privilegia o cumprimento voluntário das obrigações tributárias, mas quando as tentativas de regularização voluntária se revelem insuficientes recorre à penhora como medida de coerção e de execução do património dos devedores.

Gráfico 2 – Número de Penhoras em 2009

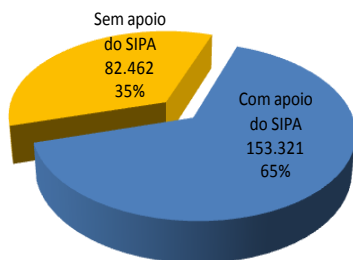
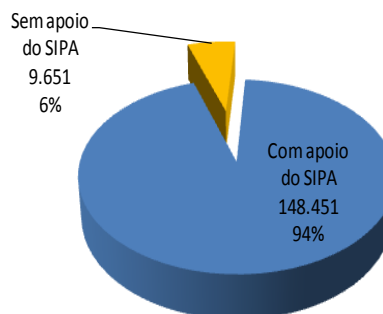


Gráfico 3 – Número de Penhoras em 2010



37. Em 2010, a percentagem das penhoras realizadas com apoio do SIPA/E aumentou significativamente, em consonância com o desenvolvimento da informatização dos procedimentos de penhora permitido por esse sistema - cfr. pontos 2.2.1. e 2.2.4 e Anexo V.
38. Nos gráficos seguintes apresenta-se a distribuição, por tipo de bem, das penhoras realizadas.

Gráfico 4 – Penhoras por tipo de bem em 2009

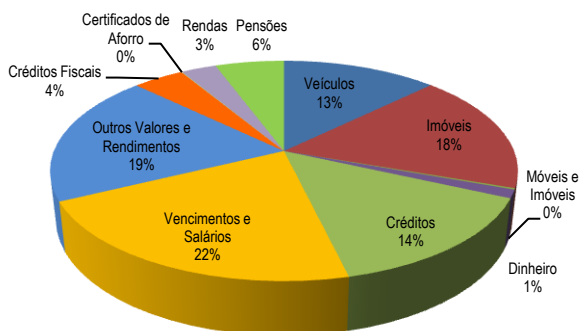
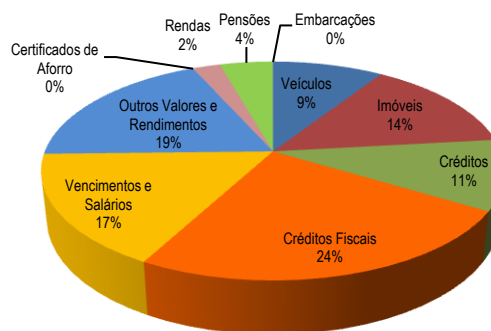


Gráfico 5 – Penhoras por tipo de bem em 2010



39. Em 2010, salienta-se o acentuado crescimento da penhora de créditos fiscais<sup>1</sup>, especificamente de reembolsos de IRS e de IVA.
40. Em 2010, o alargamento das fontes de informação sobre “outros valores e rendimentos”, na medida em que as entidades obrigadas a efectuar a comunicação de “rendimentos e retenções” relativas ao ano de 2009, tiveram que disponibilizar essa informação à DGCI nos 45 dias seguintes à entrada em vigor do decreto-lei de execução orçamental<sup>2</sup>.
41. O quadro seguinte apresenta a situação<sup>3</sup> das penhoras realizadas em 2009.

<sup>1</sup> A informação sobre o número total de penhoras de créditos fiscais em 2010 só foi disponibilizada em sede de contraditório.

<sup>2</sup> O Decreto-Lei nº 72-A/2010, de 18 de Junho, entrou em vigor no dia seguinte à sua publicação.

<sup>3</sup> Em 31 de Dezembro de 2010.



Quadro 3 – Situação das penhoras realizadas em 2009

(em milhões de euros)

| Situação     | Quantidade     | Quantidade %  | Valor        | Valor %       |
|--------------|----------------|---------------|--------------|---------------|
| Activa       | 50.149         | 21,3%         | 2.514        | 60,3%         |
| Levantada    | 9.431          | 4,0%          | 93           | 2,2%          |
| Anulada      | 1.415          | 0,6%          | 37           | 0,9%          |
| Em venda     | 13.804         | 5,9%          | 446          | 10,7%         |
| Inactiva     | 160.894        | 68,2%         | 1.074        | 25,8%         |
| Suspensa     | 90             | 0,0%          | 4            | 0,1%          |
| <b>Total</b> | <b>235.783</b> | <b>100,0%</b> | <b>4.168</b> | <b>100,0%</b> |

42. Apesar de a maioria das penhoras se encontrar inactiva, em resultado do esgotamento dos efeitos do acto de penhora e da obtenção do respectivo pagamento ou depósito, o valor relativo às penhoras que ainda se encontram activas corresponde a 60% do total. É relevante constatar que a eficácia das penhoras é, estatisticamente, inferior nos casos em que estão envolvidas dívidas de montante mais elevado. Em sede de contraditório, a DGCI enfatizou alguns factores que influenciam negativamente a eficácia das penhoras, designadamente que os processos relativos a dívidas de valor mais elevado se encontram frequentemente impugnados e suspensos e que “em relação a muitos bens existem outros credores com direitos reais de garantia registados anteriores à penhora (...)”.
43. O quadro seguinte discrimina os processos em execução fiscal, por natureza e valor em dívida<sup>1</sup>, com penhoras concretizadas em 2009.

Quadro 4 – Processos em cobrança coerciva com penhoras em 2009

| Natureza da dívida                     | Número de processos | % Número      | Valor em dívida à data da penhora (milhões de euros) | % Dívida à data da penhora |
|--|---------------------|---------------|--|----------------------------|
| IVA                                    | 222.002             | 24,9%         | 2.610  | 46,2%                      |
| IRC                                    | 47.247              | 5,3%          | 1.267  | 22,4%                      |
| IRS                                    | 190.847             | 21,4%         | 821  | 14,5%                      |
| Outros encargos administrativos - DGCI | 264.462             | 29,6%         | 218  | 3,9%                       |
| Contribuições                          | 4.452               | 0,5%          | 159  | 2,8%                       |
| Empréstimos                            | 1.442               | 0,2%          | 89   | 1,6%                       |
| Imposto Municipal sobre Imóveis        | 96.031              | 10,8%         | 89   | 1,6%                       |
| Outros                                 | 65.768              | 7,4%          | 394  | 7,0%                       |
| <b>Total</b>                           | <b>892.251</b>      | <b>100,0%</b> | <b>5.647</b>   | <b>100,0%</b>              |

44. As dívidas de IVA representam quase metade do valor total das dívidas com penhora, enquanto os processos relativos a “Outros encargos administrativos – DGCI”, apesar de em maior número, representam apenas 3,9% do valor total em dívida à data da penhora, o que coloca, também, em evidência que um número significativo de actos de penhora se refere à cobrança de dívidas de reduzido valor.
45. No quadro seguinte apresenta-se, por tipo de bem, o valor das penhoras realizadas em 2009, os respectivos montantes depositados (obtidos com a penhora) e a parte que foi aplicada aos processos.

<sup>1</sup> A mesma penhora pode encontrar-se a garantir dívidas instauradas em diferentes processos de execução.

**Quadro 5 – Penhoras realizadas em 2009 – Valores penhorados, depositados e aplicados**

(em milhares de euros)

| Natureza do bem                | VP - Valor Penhorado | VP %         | VD - Valor Depositado (a) | VD %         | VA - Valor Aplicado (b) | VA %         | VA / VD %   |
|--------------------------------|----------------------|--------------|---------------------------|--------------|-------------------------|--------------|-------------|
| Móveis                         | 182.391              | 4,4          | 1.718                     | 0,6          | 564                     | 0,6          | 32,8        |
| Veículos                       | 883.511              | 21,2         | 604                       | 0,2          | 352                     | 0,4          | 58,3        |
| Imóveis                        | 1.752.477            | 42,0         | 154.034                   | 57,8         | 6.086                   | 6,4          | 4,0         |
| Móveis e Imóveis               | 47.951               | 1,2          | 1.586                     | 0,6          | 343                     | 0,4          | 21,6        |
| Dinheiro                       | 12.612               | 0,3          | 6.066                     | 2,3          | 840                     | 0,9          | 13,9        |
| Partes Sociais em Sociedades   | 11.101               | 0,3          | 5                         | 0,0          | 3                       | 0,0          | 66,3        |
| Créditos                       | 111.609              | 2,7          | 52.085                    | 19,5         | 23.436                  | 24,7         | 45,0        |
| Vencimentos e Salários         | 212.272              | 5,1          | 18.240                    | 6,8          | 11096                   | 11,7         | 60,8        |
| Estabelecimentos Comerciais    | 219.162              | 5,3          | 227                       | 0,1          | 82                      | 0,1          | 35,9        |
| Outros Valores e Rendimentos   | 570.153              | 13,7         | 12.582                    | 4,7          | 8.014                   | 8,4          | 63,7        |
| Créditos Fiscais               | 5.490                | 0,1          | 5.361                     | 2,0          | 3.671                   | 3,9          | 68,5        |
| Certificados de Aforro         | 90                   | 0,0          | 21                        | 0,0          | 13                      | 0,0          | 62,8        |
| Rendas                         | 70.060               | 1,7          | 6.392                     | 2,4          | 3.381                   | 3,6          | 52,9        |
| Retenções de Entidade Públicas | 3.984                | 0,1          | 2.651                     | 1,0          | 2.269                   | 2,4          | 85,6        |
| Pensões                        | 52.163               | 1,3          | 5.111                     | 1,9          | 3.709                   | 3,9          | 72,6        |
| Embarcações                    | 1.778                | 0,0          | 0                         | 0,0          | 0                       | 0,0          | 0,0         |
| Penhora de Fundos              | 31.255               | 0,7          | 0                         | 0,0          | 31.120                  | 32,8         | -           |
| <b>Total</b>                   | <b>4.168.059</b>     | <b>100,0</b> | <b>266.683</b>            | <b>100,0</b> | <b>94.978</b>           | <b>100,0</b> | <b>35,6</b> |

(a) Montantes provenientes da penhora ou da venda dos bens penhorados depositados na Tesouraria do Estado.

(b) Montantes provenientes da penhora ou da venda dos bens penhorados e já imputados aos processos, reduzindo o montante em dívida.

46. Da análise dos dados relevam-se as seguintes observações:

- a penhora de imóveis representa 57,8% do valor total depositado mas, apenas, 6,4% do valor total aplicado aos processos de execução fiscal, o que se traduz numa taxa de aplicação de 4% que é a mais baixa de todos os bens penhorados. Amiúde, acaba por constatar-se que impendem sobre os imóveis outros créditos com preferência o que limita seriamente o objectivo da penhora e mostra a ineficácia, nesses casos, dos respectivos actos para os objectivos imediatos de cobrança<sup>1</sup>;
- já a penhora de créditos, que corresponde a 19,5% do valor total depositado, apresenta uma taxa de aplicação de 45%.

47. Dos € 267 milhões<sup>2</sup> depositados só foram aplicados € 95 milhões, o que revela uma reduzida imputação de pagamentos aos processos cujos motivos são objecto de análise no ponto 2.6.

## 2.2. Sistemas de informação no âmbito da penhora

48. Os serviços de execução fiscal desenvolvem a actividade de cobrança coerciva com recurso a sistemas informáticos e outros sistemas de informação. Por conseguinte, os actos de penhora não podem ser examinados, exclusivamente, com base nos registos contidos no SIPA/E que, por sua vez, não pode ser considerado isoladamente, mas como parte de um sistema de informação das penhoras.
49. Constatou-se que o SIPA/E não guarda, de forma sistemática, registos relativos à decisão de penhora do órgão de execução fiscal.

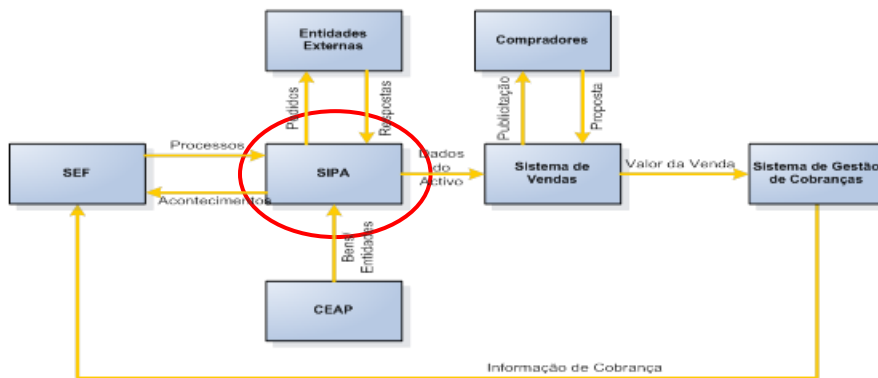
<sup>1</sup> Assunto aprofundado na “Auditoria à Venda de Bens Penhorados pela DGCI”, Relatório n.º 48/2009 - 2ª Secção.

<sup>2</sup> A informação sobre a penhora de embarcações e de fundos não foi considerada por falta de integralidade.

### 2.2.1. Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA)

50. A implementação do SIPA em 2005 foi efectuada em colaboração entre a DGCI e a DGITA com vista a modernizar os serviços de cobrança coerciva e eliminar as deficiências de natureza operacional que se verificavam na área das execuções fiscais, designadamente a elevada pendência de processos, a insuficiente capacidade de constituição de penhoras e de realização dos subsequentes actos processuais assentes em procedimentos manuais.
51. O SIPA tem por objectivo apoiar a realização de penhoras, de forma sistemática e generalizada, em todos os processos de execução fiscal e proceder à comunicação dos actos processuais aos devedores e a entidades externas<sup>1</sup>.
52. O SIPA funciona em interligação com os restantes sistemas informáticos de suporte à actividade de cobrança coerciva, conforme se apresenta na figura seguinte:

Figura 1 – Penhora - Fluxos de informação da penhora e principais sistemas informáticos



Fonte: DGCI.

53. O SIPA disponibiliza ao órgão de execução fiscal a informação, por devedor, sobre as dívidas e os activos penhoráveis constantes do CEAP<sup>2</sup> e produz, de forma automática, a comunicação processual a dirigir às entidades externas e recebe as respectivas respostas.
54. O procedimento de penhora iniciado no SIPA conclui-se após a imputação dos valores cobrados aos processos de execução fiscal registados no Sistema de Execuções Fiscais (SEF), a designada “informação de cobrança”.
55. A identificação dos principais sistemas informáticos da DGCI com informação relevante para o acto de penhora consta do **Anexo III**.

<sup>1</sup> Designadamente instituições de crédito, conservatórias do registo predial e automóvel, entidades patronais.

<sup>2</sup> De entre os protocolos celebrados pela DGCI, releva-se o celebrado com o Instituto dos Registos e do Notariado, IP, em Julho de 2007, que regula os termos da efectivação do registo das penhoras de bens imóveis e dos direitos que sobre eles incidam com a utilização de meios electrónicos.

56. A informação necessária para a realização dos actos de penhora é veiculada pela *Rede de Transmissão de Dados de Entidades Terceiras (REDET)* que assegura a actualização dos dados sobre o património dos devedores constantes do *Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis (CEAP)*, conforme se representa no **Anexo IV**.
57. O SIPA no apoio à realização da penhora exige a intervenção dos serviços a dois níveis:
- selecção do(s) activo(s) a penhorar e marcação da penhora (proposta);
  - confirmação da penhora no sistema pelo órgão de execução fiscal (v.g. o Chefe de Finanças).
58. A marcação da penhora dá origem à emissão de uma *Carta-Aviso* ao devedor a recomendar-lhe a regularização da dívida a fim de ser evitada a penhora. Sublinha-se que esta carta contribui para criar, erradamente, a convicção generalizada de que a realização de penhoras seria automática visto que no seu teor consta, expressamente, que a “penhora realizar-se-á de forma automática”. Em sede de contraditório, a DGCI informou que irá promover a alteração da redacção da *Carta-Aviso*.
59. Apesar da designação de “penhoras automáticas” o sistema informático apenas procede à detecção automática dos activos penhoráveis e à comunicação electrónica dos actos de penhora da competência do órgão de execução fiscal. Assim, é este órgão que, no âmbito dos seus poderes, procede à escolha do bem penhorável com o apoio do SIPA mas sem excluir outros suportes documentais necessários para a sua decisão.
60. No quadro seguinte apresenta-se a discriminação dos activos cuja penhora é realizada com apoio do SIPA ou de outros suportes documentais.

**Quadro 6 – Penhoras realizadas com apoio do SIPA e de outros suportes documentais**

| Penhoras realizadas com apoio do SIPA   | Penhoras realizadas com apoio de outros suportes documentais  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Saldos de contas bancárias e outros activos financeiros (a)</li><li>• Vencimentos e salários (a)</li><li>• Créditos (a)</li><li>• Imóveis (b)</li><li>• Certificados de aforro (b)</li><li>• Veículos automóveis (b)</li><li>• Rendas (c)</li><li>• Pensões (c)</li><li>• Embarcações (c) (d)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Estabelecimento comercial</li><li>• Partes sociais em sociedades</li><li>• Dinheiro</li><li>• Móveis</li><li>• Créditos resultantes de retenção a fornecedores de entidades públicas que não façam prova de ter a sua situação tributária regularizada</li><li>• Valores depositados resultantes de sobras do produto da venda de bens objecto de penhora ou de montantes relativos a direito a reembolso</li></ul> |

Data de entrada em produção: (a) 2005, (b) 2006 e (c) 2007.  
(d) Apesar de a sua marcação ser operada no SIPA, a notificação é elaborada localmente, de forma manual, no serviço de finanças.

61. Apesar do desenvolvimento e da evolução do SIPA a que se referem os parágrafos seguintes, este sistema informático não integra informação sobre todos os activos penhoráveis, sendo que as penhoras realizadas com base em outros suportes documentais não ficam registadas no sistema informático, apenas integram o processo de execução fiscal junto do respectivo serviço de finanças<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> O registo de penhoras manuais encontra-se, aliás, previsto na nova aplicação informática (SIPE) referida no ponto 2.2.4.





## 2.2.2. Desenvolvimentos e evolução do SIPA

62. As funcionalidades do SIPA têm sido desenvolvidas de modo faseado pela DGITA, com recurso a *outsourcing*, mas a “escassez de recursos orçamentais e a abrangência da missão em curso de informatização e desmaterialização de um sistema de elevada complexidade, não permitiram ainda que a implementação do sistema esteja concluída”<sup>1</sup>.
63. O SIPA foi objecto de sucessivos desenvolvimentos e aperfeiçoamentos conforme se detalha no **Anexo V**.
64. O sistema dispõe de funcionalidades que visam a uniformidade de procedimentos e respeito pela conformidade legal dos procedimentos de penhora, designadamente:
- um modelo único para notificação da entidade bancária do pedido de penhora<sup>2</sup>, informando qual o montante que se pretende cobrar e que a penhora se deve limitar a esse valor;
  - um modelo único para notificação da entidade que processa o vencimento ou a pensão<sup>3</sup>;
  - as penhoras de vencimentos ou pensões não excedem 1/6 do rendimento, apesar do limite legal ser 1/3, de modo a garantir prudência na realização deste tipo de penhoras face ao seu impacto social;
  - o valor dos pedidos de penhora deve ser superior a € 50, com excepção de imóveis ou de veículos cujo valor deve ser superior a € 1.000<sup>4</sup>;
  - o valor a penhorar não deve exceder em 25% o valor em dívida.
65. O desenvolvimento do SIPA incluiu funcionalidades criadas para realizar penhoras em função de “objectivos por processos ou bem” e “objectivos por sectores de actividade” com os seguintes critérios:
- a antiguidade da dívida (dívidas novas, até 60 dias e com mais de 60 dias);
  - a identidade do credor (devedores estratégicos);
  - a natureza dos bens que podem ser objecto de penhora (imóveis, dividendos/lucros, contas bancárias e outros activos financeiros<sup>5</sup>, créditos recentes);
  - a existência de devedores e processos sem penhora;
  - a forma como os bens são recolhidos (pela inspecção tributária ou pelos serviços de finanças);
  - o risco de prescrição (dívidas em risco de prescrição);
  - os sectores de actividade (serviços de apoio à gestão, sector imobiliário, dívidas com origem na inspecção tributária e fornecedores de entidades públicas).

<sup>1</sup> Informação n.º 47/2011 da DGCI, recebida a 29 de Abril de 2011.

<sup>2</sup> Nos termos dos artigos 861.º-A do CPC e 223.º do CPPT.

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 824.º do CPC.

<sup>4</sup> No caso da penhora de créditos fiscais não foi estabelecido limite mínimo para o valor a penhorar, garantindo-se apenas que o valor penhorado não excede o valor em dívida à data da penhora.

<sup>5</sup> Em Setembro de 2010 foi acrescentado no SIPA um objectivo de penhora de contas bancárias em condições de serem penhoradas (informação relativa ao Modelo 39 - Rendimentos e retenções a taxas liberatórias).

66. Os objectivos definidos no SIPA incluem a identidade/categoria dos devedores definidos ao nível central quando o estabelecimento de prioridades na matéria é da competência do órgão de execução fiscal. Acresce que, no âmbito da justiça tributária, a definição de prioridades deve assentar em critérios objectivos dirigidos aos processos e às dívidas e não a categorias de devedores<sup>1</sup>.
67. Confrontada com estas questões, a DGCI considera que estes objectivos “não constituem actualmente verdadeiros objectivos, *stricto sensu*, no sentido que não representam o estabelecimento, pelos serviços centrais da DGCI, de uma qualquer obrigação a valorizar, muito menos a imposição de qualquer comportamento ao Órgão de Execução Fiscal, em matéria de marcação de penhoras<sup>2</sup>.”
68. De entre as funcionalidades do SIPA salienta-se o módulo “acções urgentes” que constitui uma importante ferramenta de apoio ao órgão de execução fiscal para a eficiente e eficaz tramitação dos processos ao fornecer informação diária sobre as penhoras emitidas em condições de serem canceladas, reduzidas e/ou executadas, permitindo a intervenção mais célere dos serviços, designadamente na correcção de situações de penhoras indevidas ou realizadas por entidades externas (v.g instituições de crédito) por valores superiores ao limite legal.
69. Em conclusão, o SIPA permite obter ganhos de eficiência na realização dos actos de penhora e na cobrança coerciva em resultado da normalização, sistematização e agilização dos procedimentos. Contudo, limitações de concepção do sistema prejudicam a análise e o controlo dos actos registados como se refere, em síntese, no ponto 2.2.3. As limitações do SIPA e a experiência recolhida levaram a AT a desenvolver, desde 2010, uma nova aplicação informática designada de *Sistema Informático de Penhoras Electrónicas (SIPE)* que será objecto de apreciação no ponto 2.2.4.

### 2.2.3. Principais limitações do SIPA

70. O exame dos sistemas de informação e das penhoras concretizadas em 2009, assim como os resultados dos 46 testes<sup>3</sup> efectuados por esta auditoria aos registos do SIPA (**Anexos VI a X**) permitiram identificar limitações que afectam a qualidade dos registos para efeitos de gestão e de controlo das penhoras:
  - inexistência de registo da fundamentação da escolha do bem penhorado;
  - inexistência de registo, em histórico, dos bens penhoráveis e do valor em dívida à data da penhora, de modo a reconstituir os elementos que determinaram o acto de penhora;
  - inexistência de registos ou de códigos que permitam conhecer os factos que justificam a situação da penhora (v.g. suspensão, anulada, levantada, inactiva);
  - inexistência de informação das dívidas e dos bens penhoráveis discriminada por devedor;

<sup>1</sup> Artigos 266º da CRP, 55.º da LGT e artigo 5.º do CPA.

<sup>2</sup> Esclarecimentos prestados pela DGCI em 31 de Maio de 2011.

<sup>3</sup> Testes para identificação de situações de erro e de registos incoerentes.



- falta de requisitos de validação automática e especificação técnica que assegurem a integridade dos registos informáticos impedindo, designadamente, a aceitação de datas de registo anterior às datas de penhora<sup>1</sup>, penhoras activas mas com bens em venda, campos “valor da dívida” e/ou “valor da penhora”, de preenchimento obrigatório, com valor a “zero”.
71. A falta de certificação dos processos no SEF<sup>2</sup> e de actualização dos dados do CEAP sobre activos penhoráveis<sup>3</sup> afectam igualmente a qualidade dos registos do SIPA.
72. As limitações enunciadas inviabilizam a verificação do cumprimento do princípio da proporcionalidade com base na informação registada no SIPA. Neste quadro, a verificação dos actos de penhora obriga ao cruzamento da informação entre diversas aplicações informáticas, ao pedido de informação complementar e à consulta dos processos documentais junto dos respectivos órgãos de execução fiscal (344 serviços de finanças e 21 direcções de finanças) – **cf. Anexos VI a VIII**.
73. A reconstituição do acto de penhora implica conhecer a informação relativa à dívida e ao património do devedor (natureza e valor) à data da prática do facto. Contudo, como a tramitação do processo é por natureza dinâmica e o sistema não dispõe de histórico dos dados e de informação sobre o valor pecuniário de todos os bens (desconhecendo-se a situação e o valor de activos penhoráveis à data da penhora), os registos do SIPA revelam-se insuficientes para efeitos de controlo directo dos actos de penhora.
74. Estas limitações não permitem uma apreciação eficiente e eficaz dos actos de penhora. Neste contexto, o efectivo controlo acaba por depender da reacção do contribuinte lesado<sup>4</sup>. Face a esta situação a auditoria examinou uma amostra aleatória de 54 processos entrados na DSGCT. Verificou-se que em duas penhoras de pensões não foram cumpridos os limites legais visto que:
- a execução da penhora pela entidade pagadora das pensões (Instituto da Segurança Social) não observou os limites da impenhorabilidade<sup>5</sup>.
  - a penhora foi realizada com o apoio do SIPA mas, como este sistema não continha o registo de uma outra penhora fiscal sobre 1/3 da pensão, não foram assegurados os limites da impenhorabilidade<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> A “data de registo” da penhora respeita ao momento em que é averbada no sistema a resposta da entidade notificada para proceder à penhora e a “data da penhora” refere-se ao momento em que aquela entidade procede à penhora.

<sup>2</sup> Esta certificação consiste no confronto da documentação relativa ao processo de execução fiscal com os dados registados no SEF para verificar a fiabilidade da informação.

<sup>3</sup> No caso dos certificados de aforro, o CEAP só contém informação com referência a 2007. Em contraditório, a DGITA informou ter sido concluído o *interface* automático com o sistema do IGCP, para a realização de penhoras de certificados de aforro, o qual aguarda a assinatura do protocolo entre DGCI, DGITA e IGCP para entrada em produção.

<sup>4</sup> Apenas o contribuinte pode efectivamente avaliar o grau de lesão do seu património, em caso de anuência presume-se que se conformou com o acto de penhora, sem prejuízo do órgão de execução fiscal dever assegurar a legalidade da execução e garantir os direitos do executado.

<sup>5</sup> Informação n.º 1912/2010, Processo – 2010/001774.

<sup>6</sup> Processo – 2009/000071.

75. Relativamente às limitações do sistema informático a DGCI afirma, ela própria, que “o SIPA é um sistema parcelar e incompleto (...) não é um sistema de cobrança coerciva nem um sistema central de penhora ou de execução. É uma infra-estrutura disponível para ser utilizada pelos Serviços de Finanças, enquanto Órgãos de Execução Fiscal, na detecção de bens penhoráveis e na realização das penhoras”<sup>1</sup>.
76. Assim, não existe um sistema informático de cobrança coerciva e de penhora, mas um conjunto de aplicações informáticas de suporte à tramitação do processo pelo órgão de execução fiscal, com vista à realização mais eficiente das suas competências processuais. Segundo a DGCI, no desenvolvimento do SIPA foi atribuída “prioridade à implementação das funcionalidades mais eficazes do ponto de vista da sua capacidade e potencial de realização de receitas fiscais para o Estado”<sup>2</sup>.
77. Em conclusão, o SIPA constitui um importante meio de suporte à realização de penhoras e permite uniformizar e tornar mais céleres e eficazes os respectivos actos processuais. Contudo, o sistema não garante a permanência nem comporta a integralidade dos registos necessários ao controlo eficaz, interno e externo, dos actos de penhora. Tal controlo acaba por ficar dependente, em grande medida, da reacção do contribuinte/devedor lesado.

#### 2.2.4. Sistema Informático de Penhoras Electrónicas (SIPE)

78. Em Setembro de 2010 foi disponibilizado um novo sistema de apoio à gestão dos procedimentos de penhora designado de *Sistema Informático de Penhoras Electrónicas (SIPE)* que visa substituir, de forma gradual, as funcionalidades do SIPA e do CEAP cujos dados, em Dezembro de 2010, começaram a ser migrados para este novo sistema.
79. De entre as principais funcionalidades previstas no SIPE, destacam-se as seguintes:
- utilização de um repositório de bens actualizado em tempo real através do acesso automático e permanente aos diferentes sistemas onde reside a informação sobre os bens penhoráveis eliminando-se, assim, a necessidade da averiguação manual e física desses bens<sup>3</sup>;
  - disponibilização de novos tipos de activos susceptíveis de penhora (embarcações, aeronaves, estabelecimentos comerciais, rendimentos de capitais, activos do imobilizado e existências), com o alargamento das fontes de informação do sistema;
  - automatização e optimização do ciclo de vida da penhora, através de informação consolidada que torne célere a execução dos actos processuais pelo órgão de execução fiscal;
  - disponibilização da informação de dívidas e de activos penhorados que reforce a garantia de adequação da penhora aos valores em dívida<sup>4</sup>;
  - disponibilização da informação discriminada por devedor e não apenas por processo, com identificação das dívidas, reconhecimento dos bens, respectivo estado e valorização.

<sup>1</sup> Informação n.º 47/2011 da DGCI, recebida a 29 de Abril de 2011.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Em sede de contraditório, a DGITA informou que esta funcionalidade já se encontra concluída.

<sup>4</sup> Idem.



80. O SIPE agrega e disponibiliza mais informação, designadamente ao apresentar a conta-corrente dos activos penhoráveis e penhorados por contribuinte e por processo permite realizar de forma mais eficiente a escolha dos activos penhoráveis e a subsequente marcação, redução ou levantamento de penhoras face à evolução do valor em dívida. Ao conter mais informação sobre os processos, as dívidas e o património dos devedores cria condições mais apropriadas para a observância do princípio da proporcionalidade.
81. Apesar da importante evolução prevista com o SIPE, não foram supridas as limitações do SIPA em matéria de registo e arquivo dos elementos de informação justificativos da penhora efectuada necessários ao respectivo controlo. Designadamente, o sistema não contém registos relativos:
- à fundamentação da escolha do bem penhorado;
  - aos motivos justificativos da situação da penhora (v.g. suspensa, anulada, levantada, inactiva);
  - ao histórico dos elementos que integram a decisão da penhora.
82. Assim, revela-se indispensável dotar o SIPE de ferramentas de controlo que permitam reconstituir os actos de penhora e conhecer a respectiva fundamentação, especificamente quanto aos motivos da escolha do bem penhorado.
83. Em contraditório, a DGCI refere não ser necessária a fundamentação da escolha do bem penhorado por a lei não estabelecer qualquer exigência a este nível, mas admite ponderar a emissão de instruções. A este respeito sublinha-se que a necessidade de fundamentação das decisões de natureza administrativa ou judicial constitui um elemento estrutural do nosso ordenamento jurídico<sup>1</sup>.
84. Por sua vez, o princípio da proporcionalidade no âmbito da penhora determina que esta não deve exceder os bens necessários para assegurar o pagamento da dívida exequenda e das despesas prováveis da execução, pelo que o órgão de execução fiscal no despacho de penhora deve demonstrar que, face ao património conhecido do devedor, os bens penhorados não excedem os limites estabelecidos. Apenas deste modo se pode verificar a observância da lei e concluir, em sede de controlo ou revisão da decisão, pela existência de excesso e identificar quais os bens do executado que devem permanecer penhorados e os restantes que devem ser desonerados.
85. Sem prejuízo da finalidade da execução fiscal ser a cobrança do crédito do exequente torna-se indispensável demonstrar que a penhora observa os limites legais e o princípio da proporcionalidade, bem como que foram ponderados os interesses atendíveis do executado.
86. A fundamentação dos actos administrativos ou judiciais permite ao próprio decisor a verificação e o controlo da decisão e permite ao destinatário o adequado conhecimento do conteúdo da decisão, inclusive para efeitos de defesa. Apenas a fundamentação das decisões torna possível o seu adequado controlo e contribui para a transparência dos processos de decisão<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Este dever encontra-se previsto nos artigos 205º, nº 1 e 268.º, n.º 3 da CRP.

<sup>2</sup> Acórdão do STA, Processo n.º 0784/10, Agravo n.º 1921/07.5TBVCD.P1, do Tribunal da Relação do Porto.

### 2.2.5. Certificação dos sistemas informáticos tributários

87. Não existe certificação sobre a qualidade e a segurança dos sistemas informáticos da AT<sup>1</sup>, nem informação sobre eventuais auditorias realizadas com este objectivo concreto. A DGCI unicamente estabeleceu um protocolo com o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) para a prestação de serviços de certificação electrónica e de atribuição de assinaturas electrónicas qualificadas<sup>2</sup>.
88. Considerando a dimensão, a complexidade e a importância dos sistemas informáticos utilizados pela administração tributária, a inexistência de processos de certificação e de controlos específicos por entidades especializadas que atestem o cumprimento das normas internacionais sobre o funcionamento dos sistemas representa uma lacuna da gestão e uma condicionante para as entidades de controlo externo, na medida em que se vêm confrontadas com a necessidade de encarar a realização de controlos técnicos mediante a contratação de especialistas informáticos.
89. A *International Organization for Standardization*<sup>3</sup> (ISO) emite normas técnicas (normas ISO) para a segurança e certificação dos sistemas informáticos (*Common Criteria*) universalmente aceites e seguidas. A certificação dos sistemas informáticos da AT, segundo as normas ISO, representaria um contributo importante para a fiabilidade dos sistemas e para a confiança nos procedimentos tributários e seguiria, afinal, a exigência de utilização de *software* certificado que tem vindo a ser colocada aos contribuintes para integrar mecanismos de controlo e auditoria no próprio *software*<sup>4</sup>, incluindo o cruzamento de dados.
90. Em sede de contraditório, a DGITA informou ter avaliado a carteira de aplicações informáticas com vista a estabelecer prioridades de certificação e que irá estabelecer contactos com a Autoridade Nacional de Segurança com a finalidade de se iniciar o processo de certificação do *software*.

### 2.2.6. Encargos financeiros

91. A criação, o desenvolvimento e a manutenção do SIPA competem à DGITA que assegura estas funções essencialmente com recurso a *outsourcing* através da celebração de contratos semestrais de prestação de serviços.
92. Entre 2005 e 2010 foram celebrados três contratos para novos desenvolvimentos do SIPA e um contrato de manutenção com a empresa *Accenture, Consultores de Gestão, SA*, no valor total de € 1.209.596,00<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Esta matéria foi também objecto de análise na Auditoria à Venda de Bens Penhorados pela DGCI (quanto ao Sistema de Gestão de Vendas Coercivas - SIGVEC), Relatório n.º 48/2009 - 2ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Protocolo de Certificação Electrónica de Junho de 2007.

<sup>3</sup> *International Organization for Standardization*, organização não-governamental fundada em 1947, em Genebra, e presente em cerca de 157 países.

<sup>4</sup> Portaria n.º 363/2010, de 23 de Junho de 2010.

<sup>5</sup> Esta informação só foi prestada em sede de contraditório, através do qual a DGITA corrigiu os dados fornecidos durante a fase de execução da auditoria.



### 2.3. Cumprimento dos limites legais da penhora e do princípio da proporcionalidade

93. Terminado o prazo posterior à citação sem ter sido efectuado o pagamento ou garantida a dívida, o órgão de execução fiscal procede à penhora de bens do devedor suficientes para o pagamento da quantia exequenda e do acrescido<sup>1</sup>. Para o devedor não se trata de um acto inesperado mas, outrossim, de uma consequência do seu comportamento.
94. Quando o órgão de execução procede à escolha do bem a penhorar do conjunto dos bens que integram o património do devedor<sup>2</sup> deveria indicar, expressamente, os motivos da escolha do bem penhorado. Essa decisão ficaria documentada e permitiria verificar, ulteriormente, a observância do princípio da proporcionalidade e o cumprimento da lei na escolha dos bens penhorados<sup>3</sup>.
95. Cabe sublinhar que a auditoria se confrontou com a falta de registo dos fundamentos da escolha do bem penhorado e com a impossibilidade de conhecer as situações de bens indicados pelos executados, de modo a analisar as respectivas decisões de recusa ou de tomada desses bens para a penhora porque a DGCI invocou que “não possui um acervo sistematizado em base informática, dos bens oferecidos à penhora pelos devedores”<sup>4</sup>. Estas limitações ao âmbito da auditoria enfatizam a necessidade de registos justificativos das decisões tomadas pela AT em matéria de penhoras, com impacto relevante no património dos contribuintes.
96. A análise do sistema legal, dos sistemas de informação da actividade de justiça tributária e dos registos no SIPA/E de penhoras concretizadas em 2009, por tipo de bem, permitiu identificar os principais motivos que concorrem para o risco de incumprimento dos limites legais da penhora e do princípio da proporcionalidade:
- o SIPA/E detecta activos penhoráveis e comunica os actos de penhora, tornando mais rápida e eficiente a tomada de decisões, mas a escolha do bem e a decisão da penhora é da competência do órgão de execução fiscal, em regra o chefe do serviço de finanças, pelo que o sistema não realiza penhoras de forma automática<sup>5</sup>;
  - na penhora de “dinheiro ou de valores depositados”, devido ao sigilo bancário, o órgão de execução fiscal não conhece a situação das contas bancárias e os valores depositados<sup>6</sup>;
  - na penhora de vencimentos e pensões, o órgão de execução fiscal também desconhece o montante e a natureza dos rendimentos colocados à disposição do executado e a eventual existência de outras penhoras, pelo que não dispõe de informação prévia para identificar a parte do rendimento disponível e cumprir os limites de impenhorabilidade definidos na lei;

<sup>1</sup> Artigos 215.º, 217.º e 219.º do CPPT.

<sup>2</sup> No caso de o executado indicar bens à penhora, aquele órgão antes de proceder à penhora de outros por sua iniciativa e em cumprimento do princípio da boa-fé deve pronunciar-se de forma expressa sobre os motivos da recusa – n.º 3 do artigo 268.º da CRP, artigo 56.º da LGT, alínea c) do n.º 1 do artigo 124.º do CPA e Acórdão do STA, de 19/05/2010, Processo 0344/10.

<sup>3</sup> N.º 3 do artigo 268.º da CRP e artigos 215.º a 219.º do CPPT.

<sup>4</sup> Informação n.º 47/2011 da DGCI, recebida a 29 de Abril de 2011.

<sup>5</sup> Os serviços na Carta-Aviso de penhora dirigida aos executados referem que a “penhora realizar-se-á de forma automática”, o que não corresponde à realidade.

<sup>6</sup> Neste caso, o órgão de execução fiscal desconhece o “valor pecuniário” dos bens (referido no artigo 219.º do CPPT).

- na penhora de imóveis, o órgão de execução fiscal apenas conhece o valor actualizado do bem caso este se encontre avaliado nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI)<sup>1</sup>.
97. O sistema de penhoras e os correspondentes procedimentos tornaram mais eficientes os actos de penhora a realizar pelo órgão de execução fiscal, mas não evitam certos casos de inobservância do princípio da proporcionalidade e de incumprimento dos limites legais das penhoras. Quando o órgão de execução fiscal desconhece o “valor pecuniário” dos activos penhoráveis e a concretização da penhora requer a intervenção de entidades externas (v.g. instituições de crédito), só *a posteriori* aquele órgão verifica se foram respeitados os direitos do contribuinte/devedor.
98. Concretamente, o cumprimento do limite legal das penhoras não é assegurado, por exemplo, quando:
- o pedido de penhora for executado por intermédio de diferentes instituições de crédito e, por isso, forem penhorados activos para além do valor necessário ao pagamento da dívida; apesar de cada penhora não ultrapassar a dívida, entre a data de uma penhora e a da sua redução ou levantamento, o devedor encontra-se indevidamente impossibilitado de dispor do seu património financeiro;
  - a entidade pagadora do vencimento ou da pensão proceder a descontos que façam o devedor ficar com um rendimento disponível inferior ao mínimo legal (2/3, mas sendo impenhorável o equivalente ao salário mínimo); neste caso verifica-se uma lesão do património do devedor enquanto o órgão de execução fiscal não solicitar a correcção do erro àquela entidade e/ou não restituir o cobrado em excesso ao contribuinte/devedor.
99. No caso da penhora de “dinheiro ou de valores depositados”, o sigilo bancário e a necessidade da imediata penhora desse tipo de activos para garantir o crédito, limita a obtenção de informação prévia sobre o seu “valor pecuniário” ou a notificação prévia do devedor porque este poderia impedir a consumação da penhora onerando ou sonogando aqueles activos, inviabilizando assim a cobrança da dívida<sup>2</sup>.
100. Na penhora de “vencimentos ou de pensões”, encontra-se definido no SIPA/E que estas ordens de penhora se limitem a metade (1/6) do máximo legal (1/3). Além disso, o sistema informático disponibiliza um módulo designado de “acções urgentes” com a lista de penhoras em condições de serem canceladas ou reduzidas para a execução urgente, por via informática, dos correspondentes actos pelo órgão de execução fiscal.
101. Recorde-se que a reforma da acção executiva (fiscal e comum) alterou o regime legal sobre esta matéria. Antes, o direito de nomear bens à penhora competia ao executado, de forma a garantir a menor lesão daquele acto e a observância do princípio da proporcionalidade. Contudo, este regime implicava, na prática, uma paragem frequente do processo porque os executados raramente indicavam bens e o prévio conhecimento da penhora poderia conduzir à ocultação dos activos penhoráveis.

<sup>1</sup> No caso dos imóveis urbanos ainda não avaliados nos termos do CIMI, o pedido de penhora é realizado pelo valor inscrito na matriz e, simultaneamente, é solicitado um pedido de avaliação (o imóvel encontra-se avaliado apenas na data de concretização da venda). Nos imóveis rústicos o pedido de penhora é efectuado pelo valor que se encontra inscrito na matriz e antes da venda é atribuído valor ao bem.

<sup>2</sup> Na penhora de “dinheiro ou de valores depositados” as instituições de crédito são notificadas para procederem à execução da penhora da conta até ao valor da dívida, na medida em que o órgão de execução fiscal pelos motivos expostos desconhece a situação e o montante dos depósitos ou de outros rendimentos financeiros do executado.





102. Contudo, como referido, quando é necessária a intervenção de entidades externas (v.g. instituições de crédito) para executar a penhora, cabe a essas entidades assegurar o cumprimento da lei face à situação dos activos penhorados, visto que o órgão de execução fiscal desconhece o “valor pecuniário” desses activos e existência de outros ónus.
103. Porém, mesmo no caso de penhoras indevidamente executadas por entidades externas, o órgão de execução fiscal deve garantir o cumprimento da lei e a defesa dos direitos do contribuinte, desenvolvendo procedimentos de controlo e procedendo à imediata reparação dos direitos do contribuinte sempre que for caso disso, designadamente mediante a redução ou o levantamento da penhora<sup>1</sup>. No caso citado, a DGCI refere em contraditório que “(...) caberá à Administração Fiscal, numa segunda linha, pugnar pelo respeito dos limites da penhora.” Saliente-se que incumbe ao órgão de execução fiscal o dever de oficiosamente controlar a execução e a suficiência da penhora, desde logo obstando a que as entidades externas continuem diligências de penhora quando os bens penhorados se mostrem suficientes. De facto, compete à AT assegurar a legalidade da execução das decisões de penhora emanadas pelos seus órgãos, quer sejam executadas pelos respectivos serviços quer o sejam por entidades externas.
104. Neste contexto cabe referir que, na sequência de uma acção da Provedoria de Justiça<sup>2</sup>, o Banco de Portugal dirigiu às instituições de crédito uma *Carta-Circular*<sup>3</sup> onde alerta para o cumprimento dos limites legais das penhoras e recomenda que estas se efectuem à quota-parte em que o executado seja titular, devendo dar-se prioridade às contas em que o executado seja o único titular e ter-se especial atenção aos limites das penhoras de vencimentos, de pensões e de outras situações que gozem de protecção jurídica específica.
105. A Provedoria recomendou ainda que a notificação de penhora de vencimentos deveria conter referência à impenhorabilidade do valor equivalente ao salário mínimo nacional e à existência de penhoras anteriores que afectassem a disponibilidade daquele rendimento. Contudo, a auditoria verificou que essa recomendação ainda não se encontra adequadamente acolhida visto que o seu teor não se encontra enunciado, explicitamente, no texto da notificação. Em sede de contraditório, a DGCI informou, porém, que irá dar acolhimento à recomendação em causa.
106. Ainda sobre os procedimentos de penhora o Provedor de Justiça no Relatório de Actividades de 2010 refere o seguinte: “De resolução mais complexa se apresenta o problema da deficiente execução de ordens de penhora correctamente emitidas. Mais complexa, desde logo porque os destinatários das ordens de penhora de saldos de contas bancárias são as instituições de crédito junto das quais os depósitos foram constituídos. Tentativas datadas de anos anteriores, no sentido de envolver o Banco de Portugal na resolução deste problema revelaram-se pouco eficazes e a prática de instrução de casos desta natureza (...) não criou, em 2010, expectativas de resolução do problema a curto prazo.”

<sup>1</sup> Artigos 43.º, 55.º a 59.º e 66.º da LGT e artigos 46.º a 51.º, 81.º, 95.º-A e 95.º-B do CPPT.

<sup>2</sup> Relatório da Provedoria de Justiça – Inspeção aos Serviços de Finanças – Execuções Fiscais (Processo: P-0007/06).

<sup>3</sup> Carta-Circular n.º 8/2008/DSB, de 30 de Janeiro de 2008.

107. Assim, a realização de penhoras indevidas pela DGCI é reportada, de forma recorrente, pela comunicação social e têm sido apresentadas queixas pelos executados ao Provedor de Justiça, conforme se refere em síntese no **Anexo XI**. O impacto individual e social das penhoras indevidas é importante e exige que sejam desenvolvidos procedimentos complementares de controlo por parte da DGCI e junto de entidades externas intervenientes. Enquanto perdure a situação existente deve ser instituído um dispositivo de reparação imediata dos prejuízos causados ao contribuinte/devedor.

#### 2.4. Reposição dos direitos do executado

108. Quando os serviços tomam conhecimento da violação dos limites da penhora, oficiosamente ou mediante exposição do executado, devem proceder à redução ou ao levantamento da penhora, de modo a ajustar a garantia ao montante do crédito<sup>1</sup>.

109. O SIPA/E dispõe de funcionalidades para a identificação de penhoras que se encontram em situação de redução ou de levantamento, para a comunicação das respectivas decisões no módulo designado de “acções urgentes” e para a emissão de eventuais reembolsos a favor dos contribuintes executados.

110. Não obstante o elevado grau de informatização dos procedimentos neste domínio, o levantamento da penhora é um acto que exige prévios procedimentos de controlo. Por exemplo:

- após a notificação da penhora, esta só é levantada depois de ser confirmado o pagamento total da dívida e que o executado não tem outras dívidas;
- se o pagamento não for realizado no serviço de finanças em que se encontra o processo de execução, o levantamento da penhora apenas é realizado após obtida a confirmação desse pagamento pelo IGCP.

111. Em 2009, o tempo médio entre a data da verificação do facto determinante do levantamento e as datas de despacho do órgão de execução fiscal e da notificação desse levantamento às entidades externas que executam as penhoras foi, respectivamente, de 11 e de 20 dias<sup>2</sup>.

112. Estes tempos médios são, em parte, determinados pela necessidade de conferir os registos informáticos com a restante documentação em papel para confirmar se estão reunidas as condições para o levantamento das penhoras. As insuficiências da informação registada nos sistemas informáticos devem ser superadas, promovendo a DGCI a introdução das melhorias necessárias àqueles sistemas.

113. Nos casos em que a tramitação dos processos em execução fiscal, envolvendo penhoras, dependa de decisão judicial, a DGCI não dispõe de informação sobre as datas de notificação dessa decisão que a permita quer apurar o tempo utilizado até ao levantamento da penhora ou à extinção do processo de execução, quer facultar os dados necessários ao Tribunal.

<sup>1</sup> Artigo 176.º do CPPT.

<sup>2</sup> O cálculo destes períodos médios é efectuado com base na data de extinção do último processo, de entre os processos de execução fiscal associados ao pedido de penhora, na data de despacho do levantamento (para o primeiro valor) e na data de entrega da notificação de levantamento, reportada pelos CTT – Correios de Portugal, SA (para o segundo valor).



114. De acordo com a DGCI essa falta de informação será suprida pelo “Sistema de Contencioso Judicial Tributário”, o qual visa contribuir para a celeridade no cumprimento das decisões judiciais pela DGCI.

## 2.5. Indicadores de eficiência da penhora

115. A construção de um painel de indicadores de gestão constitui uma das medidas que anualmente integra o Plano de Actividades da Justiça Tributária (PAJUT). Na área da cobrança coerciva tais indicadores reportam-se às diligências de penhora e de venda de bens penhorados, áreas de actuação em que a DGCI reconhece que os seus serviços “haviam incorporado e rotinado uma incapacidade histórica”.

116. No PAJUT têm sido definidos indicadores de eficiência para as penhoras, todavia a sua utilização tem sido gradual devido aos “atrasos na implementação da respectiva estrutura informática de suporte”<sup>1</sup>. Os indicadores definidos são os seguintes:

- indicador de eficiência na constituição de penhoras – “taxa de constituição de penhoras em função do valor da dívida a aguardar penhora”;
- indicador de eficiência na execução de penhoras – “tempo médio de duração de penhoras, desde a sua constituição até à marcação da data da venda ou da sua extinção”;
- indicador de eficiência na cobrança por efeito da penhora – “taxa de cobrança de dívidas após a constituição da penhora e a emissão do respectivo mandado”.

117. Apesar de estes indicadores se encontrarem previstos no PAJUT, o Relatório de Actividades da Justiça Tributária (RAJUT), elaborado anualmente pela DSGCT, é omissivo sobre esta matéria e apenas enfatiza o número de penhoras marcadas, acto meramente instrumental e prévio à decisão de penhora.

118. Assim, foi solicitada informação sobre os referidos indicadores<sup>2</sup> e sobre a correspondente avaliação, tendo-se obtido os elementos subjacentes ao quadro seguinte.

**Quadro 7 – Indicadores de eficiência na penhora**

(em milhões de euros)

| Ano  | Execução de penhoras<br>Tempo médio de duração – dias | Cobrança por efeito da penhora |               |                  |
|------|---|--------------------------------|---------------|------------------|
|      |   | Valor da dívida                | Valor cobrado | Taxa de cobrança |
| 2009 | 573   | 6.495                          | 370           | 5,7%             |
| 2010 | 630   | 6.661                          | 349           | 5,2%             |

119. Sobre os prazos dilatados de duração das penhoras, a DGCI referiu que o tempo médio entre a constituição da penhora e a sua extinção ou marcação da venda depende, designadamente, dos seguintes factores:

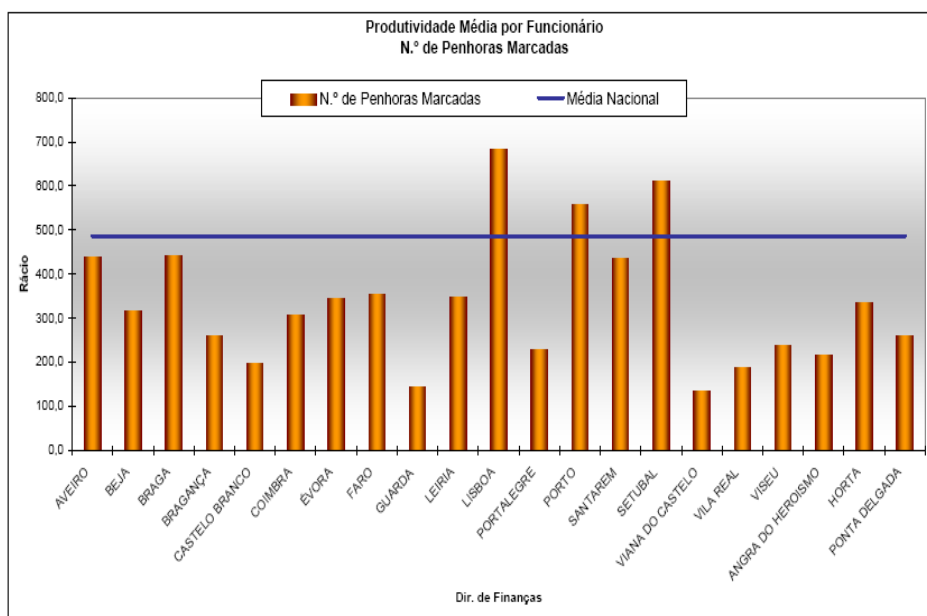
- da actuação do contribuinte (regularizando ou não as suas dívidas após a notificação da penhora);
- do montante da dívida garantida pela penhora (quanto maior for, maior pode ser a duração da penhora);

<sup>1</sup> PAJUT de 2009 e de 2010 e Informação n.º 47/2011 da DGCI, recebida a 29 de Abril de 2011.

<sup>2</sup> A informação recebida não permitiu calcular o indicador de eficiência na constituição de penhoras por não ter sido possível determinar o valor em dívida a aguardar penhora.

- do acervo e valor do património do executado (a penhora de vencimentos pode prolongar-se por anos).
120. Porém, não justificou o aumento do prazo verificado em 2010 relativamente a 2009 nem a diminuição do valor de cobrança por efeito da penhora.
121. O RAJUT de 2009 contém em anexo o “Boletim Estatístico” com indicadores de produtividade da cobrança coerciva. Em relação aos actos de penhora apresenta, apenas em gráfico, a produtividade média dos funcionários na marcação de penhoras, apurada com base na quantidade média de penhoras marcadas:

Gráfico 6 – Produtividade média por funcionário



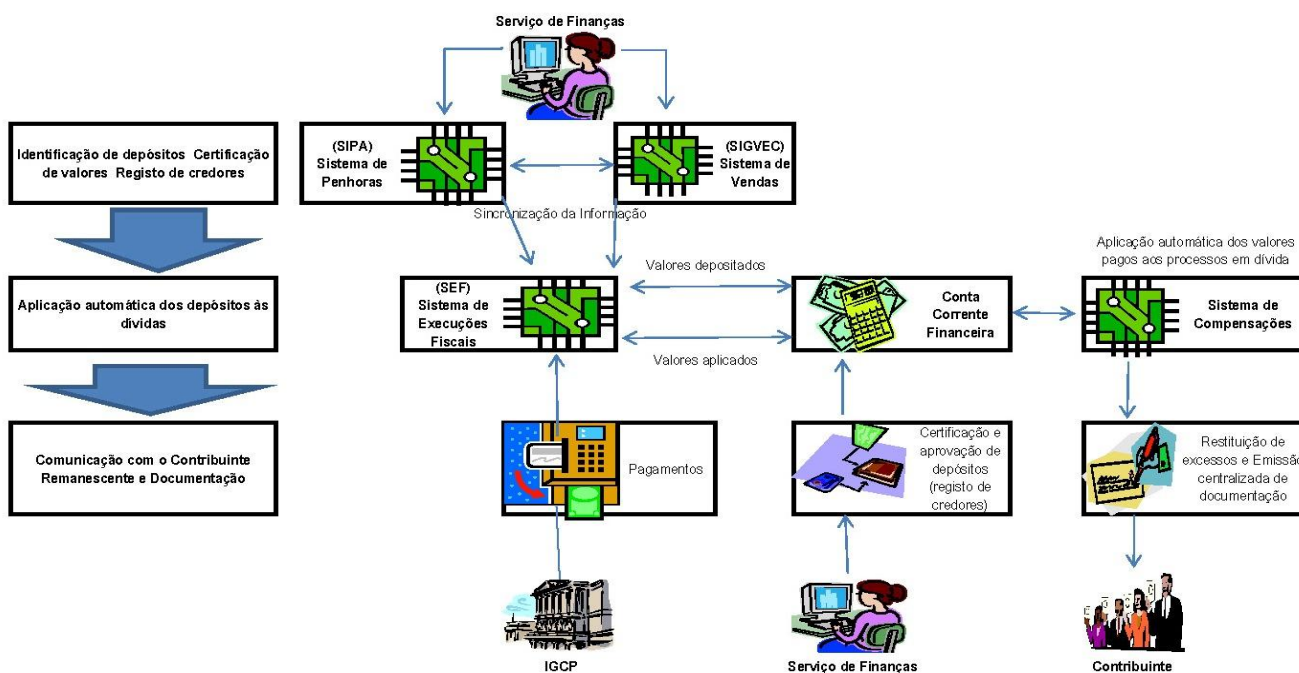
Fonte: DGCI.

122. Os indicadores definidos apenas permitem uma apreciação quantitativa da marcação de penhoras. A falta de indicadores de qualidade para os actos de penhora é relevante para efeitos de gestão e de controlo, na medida em que o órgão de execução fiscal deve assegurar não só a garantia dos créditos como o respeito pelos direitos do contribuinte e, em particular, o respeito pelo princípio da proporcionalidade.
123. Os indicadores de qualidade dos actos processuais representam um importante instrumento de gestão na identificação de insuficiências de natureza operacional, permitem melhorar a equidade na actuação dos serviços e reforçar o cumprimento dos direitos dos contribuintes, reduzindo o contencioso tributário.
124. O Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal refere: “É importante, pois, rever estes objectivos, apenas centrados no aspecto quantitativo, com óbvios prejuízos em termos de qualidade na concretização dos fins inerentes ao sistema fiscal, o qual se pretende justo e equilibrado na prossecução das suas finalidades, fiscais e extra-fiscais”.

## 2.6. Aplicação de fundos aos processos executivos

125. O procedimento de penhora conclui-se com a aplicação das cobranças aos processos e subsequente redução do valor em dívida, fase reconhecida pela DGCI como “uma área crítica” devido à sua morosidade. A redução do valor em dívida num prazo razoável é uma questão central pois qualquer atraso é potencialmente gerador de custos ou lesivo para o contribuinte/devedor.
126. Nos parágrafos seguintes examina-se o desfasamento existente entre os valores obtidos com as penhoras face à respectiva imputação aos processos de execução fiscal, analisam-se os principais factos invocados como justificativos do desfasamento referido e sublinham-se os prazos elevados de que a AT tem necessitado para a regularização dos processos de execução no que respeita às penhoras.
127. A figura seguinte representa os sistemas e fluxos de informação relativos à aplicação de fundos<sup>1</sup>.

Figura 2 – Sistemas informáticos e fluxos de informação relativos à aplicação de fundos



Fonte: DGCI.

128. Os sistemas informáticos utilizados no âmbito da cobrança coerciva tratam a informação relevante para a aplicação dos fundos obtidos aos processos de execução fiscal e à restituição de eventuais valores remanescentes aos contribuintes.
129. De acordo com a DSGCT os montantes provenientes de penhoras e de venda de bens foram os seguintes:
- em 2009, foram depositados € 309 milhões e imputados aos processos € 132 milhões<sup>2</sup>;
  - no final de 2009, estavam por aplicar € 274 milhões (€ 249 milhões de vendas e € 25 milhões de penhoras);
  - em 2010, foram depositados € 365 milhões e imputados aos processos € 164 milhões.

<sup>1</sup> O “Sistema de Compensações” é uma aplicação informática desenvolvida desde 2009 para automatizar e agilizar a imputação dos fundos e eliminar as deficiências decorrentes de procedimentos manuais.

<sup>2</sup> Estes montantes referem-se a toda a cobrança coerciva arrecadada em 2009, pelo que diferem dos valores constantes do Quadro 5 que apenas considera os montantes relativos às penhoras concretizadas em 2009.

130. A não aplicação imediata do valor proveniente das penhoras aos processos de execução resulta, em regra, das seguintes ocorrências:
- a existência de embargos de terceiros à penhora e de processos de execução fiscal não certificados;
  - a não citação pessoal do contribuinte em processo(s) executivo(s) associado(s) à penhora ou venda;
  - a existência de processos de execução fiscal suspensos por reclamação ou oposição do executado;
  - a existência de plano prestacional para processo(s) executivo(s) associado(s) à penhora ou venda;
  - a necessidade de realizar graduação de créditos.
131. Concorrem ainda para a dilação da aplicação dos fundos os prazos seguintes:
- 15 dias a aguardar má cobrança, sobretudo no caso dos pagamentos via CTT;
  - 3 dias sempre que a penhora tenha sido ordenada através do SIPA;
  - 30 dias se o executado ainda não tiver sido citado pessoalmente, para salvaguardar os seus direitos.
132. Em 2009 e 2010, o tempo médio<sup>1</sup> entre a cobrança e a aplicação dos fundos aos processos, incluindo a restituição do remanescente aos contribuintes, foi de 127 e de 42 dias, respectivamente<sup>2</sup>.
133. Para a redução do tempo de imputação em 2010 contribuiu a entrada em funcionamento da aplicação informática de apoio à compensação referida na figura supra que veio aumentar a eficiência e a eficácia numa área com “índices de eficiência claramente insuficientes e insatisfatórios”, segundo a própria DGCI<sup>3</sup>.
134. O *Relatório do Grupo para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal* refere: “As vantagens de uma actuação rápida e eficaz da Administração Tributária são inegáveis. Porém o “automatismo” das execuções também coloca problemas vários quando são cometidas ilegalidades, como sucede, paradigmaticamente, nas penhoras (de créditos, de valores depositados ou de imóveis) que subsistem após o pagamento das dívidas, ou mesmo quando é prestada garantia (idónea) sobre outro bem, sem que o contribuinte obtenha, em tempo útil, o efectivo levantamento das penhoras inicialmente efectuadas”. Neste contexto foi recomendada “(...) a previsão legal de um prazo máximo de cumprimento (...), acompanhada da determinação de cominação para o caso de incumprimento do prazo fixado, ou seja, uma indemnização por penhora indevida”.
135. A partir de 2011, o órgão de execução fiscal passou a dispor de competência para a graduação de créditos<sup>4</sup> e encontra-se prevista a implementação de *software* para esse efeito. A DGCI dá, deste modo, continuidade ao processo de aperfeiçoamento cujos benefícios só ulteriormente poderão, porém, ser apreciados.
136. A presente auditoria do Tribunal de Contas identificou um conjunto de insuficiências – como consta de seguida das conclusões deste relatório – no que respeita à protecção dos legítimos interesses dos contribuintes/devedores, as quais urge suprir, sem prejuízo da eficácia da cobrança coerciva.

<sup>1</sup> O cálculo destes tempos médios de aplicação de fundos foi efectuado com base nos depósitos já aplicados, tendo por base a diferença entre a data de pagamento de cada depósito e a data de aplicação do mesmo.

<sup>2</sup> No caso de depósitos provenientes de graduação de créditos, em 2009, o tempo médio decorrido entre as datas de pagamento e de aplicação nos processos de execução fiscal foi de 424 dias.

<sup>3</sup> Informação n.º 47/2011 da DGCI, recebida a 29 de Abril de 2011.

<sup>4</sup> Alínea o) do artigo 97.º do CPPT, alterado pelo artigo 126.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro.



### III – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

#### 3.1. Conclusões

- a) O SIPA/E é um instrumento eficaz de reunião dos dados necessários ao processo de decisão de penhora e executa procedimentos informaticamente de forma eficiente e normalizada (pontos 2.1 e 2.2).
- b) O sistema de penhoras não evita, em todas as situações, a realização de penhoras indevidas. Esse risco requer maior mitigação e a reparação célere dos lesados (pontos 2.2 a 2.4).
- c) O sistema de penhoras não guarda os dados em que se fundamentou a decisão de penhora o que dificulta o normal controlo interno e externo da legalidade e regularidade desses actos (pontos 2.2 e 2.3).
- d) Carecem de implementação indicadores da qualidade do desempenho que permitam avaliar o rigor e a celeridade dos serviços e responsáveis intervenientes nas penhoras (pontos 2.5 e 2.6).
- e) Em síntese, o sistema é eficaz na realização de penhoras mas é insuficiente na mitigação do risco de penhoras indevidas, na reparação dos lesados e no controlo das decisões de penhora, visto não conter elementos necessários sobre os activos penhorados nem assegurar o imediato e efectivo ressarcimento dos lesados.

#### 3.2. Recomendações

Com base nas conclusões da auditoria formulam-se as seguintes recomendações ao Governo, através do Ministro de Estado e das Finanças:

- a) Determinar um plano de acção com um cronograma apropriado dirigido ao aperfeiçoamento do SIPA/E, incluindo designadamente o registo da fundamentação da escolha do bem penhorado, a actualização da informação sobre activos penhoráveis, a auditoria do próprio sistema e a sua certificação por entidade idónea.
- b) Promover diligências no sentido de ser fixado um prazo legal para a redução e o levantamento das penhoras e os termos de um imediato ressarcimento do contribuinte/devedor em caso de incumprimento, sem prejuízo do correspondente direito indemnizatório.
- c) Determinar a implementação de indicadores de qualidade para os actos de penhora e os termos de referência para a respectiva avaliação e para as pertinentes acções correctivas.

## IV – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

No âmbito do exercício do princípio do contraditório<sup>1</sup>, o relato de auditoria foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças, à Direcção-Geral dos Impostos e à Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros. Pronunciaram-se as duas referidas direcções-gerais que apresentaram informação útil e se afirmaram prontas para acolher as recomendações do Tribunal.

Sublinhe-se que a DGCI referiu-se à abordagem prática seguida pelo Tribunal que lhe permitiu apontar “formas de agilizar alguns procedimentos e de melhorar o controlo do serviço desempenhado ou a desempenhar” o que “representa um inestimável contributo na demanda da DGCI pela constante melhoria de actuação na área das execuções fiscais e muito em particular no domínio das penhoras”. A DGITA, no que se refere ao “desempenho e funcionamento dos procedimentos de gestão de penhoras automáticas”, expressou a vontade de acolher as recomendações no planeamento dos trabalhos a desenvolver no âmbito do sistema informático.

No sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as respostas recebidas constituem o **Anexo XII** do presente Relatório e foram tidas em consideração no mesmo, tendo-se referido, em síntese e junto das matérias a que respeitam, as observações que suscitaram comentários ao Tribunal.

## V – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Do projecto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, que emitiu o respectivo parecer (autuado no processo da acção).

## VI – EMOLUMENTOS

Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos no valor global de € 17.164,00 a suportar pela DGCI e pela DGITA, em conformidade com a respectiva nota de emolumentos e segundo a distribuição constante do quadro seguinte.

| Entidades | Emolumentos |
|-----------|-------------|
| DGCI      | € 12.879,87 |
| DGITA     | € 4.284,13  |
| Total     | € 17.164,00 |

<sup>1</sup> Ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.





## Tribunal de Contas

---

### VII – DECISÃO

Em plenário da 2.ª Secção, os Juizes do Tribunal de Contas decidem:

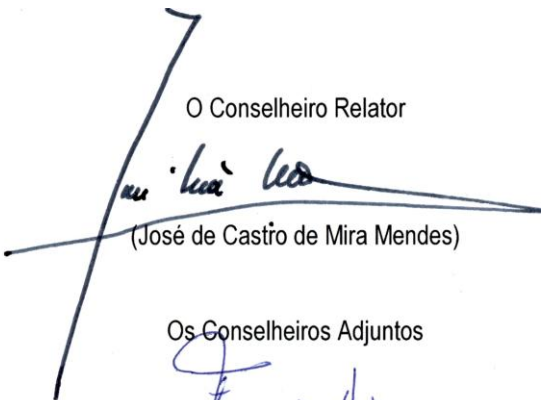
1. Aprovar o presente Relatório e ordenar que o mesmo seja remetido à Presidente da Assembleia da República, ao Presidente da Comissão Parlamentar de Orçamento, Finanças e Administração Pública, ao Ministro de Estado e das Finanças, ao Director-Geral dos Impostos e ao Director-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.
2. Fixar o prazo de seis meses para que a entidade destinatária das recomendações constantes do presente Relatório informe o Tribunal sobre o seu acatamento ou apresente justificação, no caso de não acatamento, face ao disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
3. Fixar o valor global dos emolumentos em € 17.164,00, a suportar pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (conforme se indica em VI), nos termos dos artigos 2.º e 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto.
4. Remeter cópia deste Relatório e do respectivo processo ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos do n.º 4 do artigo 54.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.
5. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*.

Tribunal de Contas, aprovado em Sessão de 6 de Outubro de 2011.

Fui presente,

O Procurador-Geral Adjunto

O Conselheiro Relator

  
(José de Castro de Mira Mendes)

Os Conselheiros Adjuntos

  
(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

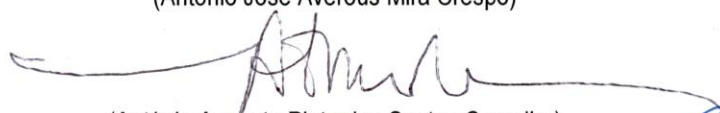
  
(José Manuel Monteiro da Silva)



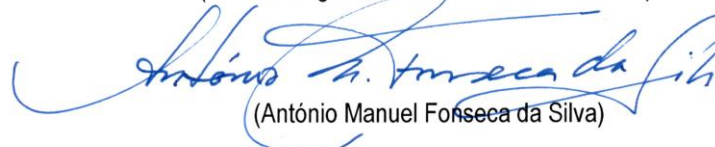
(José Luís Pinto Almeida)



(António José Avérous Mira Crespo)



(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



## ANEXOS

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>Anexo I</b>    | Principais alterações legislativas com reflexo no processo de cobrança coerciva  |
| <b>Anexo II</b>   | Exemplo de Carta-Aviso emitida após a marcação da penhora  |
| <b>Anexo III</b>  | Principais sistemas informáticos de suporte à actividade de cobrança coerciva  |
| <b>Anexo IV</b>   | Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis  |
| <b>Anexo V</b>    | Descrição de funcionalidades desenvolvidas no SIPA a partir de 2009  |
| <b>Anexo VI</b>   | Teste a validações do SIPA - Não realização de penhoras para dívidas de valor inferior a € 50  |
| <b>Anexo VII</b>  | Teste a validações do SIPA - Não realização de penhoras de imóveis para dívidas de valor inferior a € 1000   |
| <b>Anexo VIII</b> | Valor da penhora superior ao valor em dívida<br>Valor do bem penhorado superior ao valor em dívida   |
| <b>Anexo IX</b>   | Estratificação das divergências entre o valor da penhora e o valor do bem ou da dívida<br>(Risco de inobservância do princípio da proporcionalidade) |
| <b>Anexo X</b>    | Exemplos de falta de integridade de registos do SIPA   |
| <b>Anexo XI</b>   | Comunicação Social e Provedoria de Justiça   |
| <b>Anexo XII</b>  | Contraditório  |





## **ANEXO I**

**Principais alterações legislativas com reflexo no processo de cobrança coerciva**

| Assunto   | Normas alteradas   | Conteúdo da alteração   |
|---|--|---|
| <b>Ordem pela qual se inicia a penhora</b>                    | O n.º 1 do artigo 219.º do CPPT foi alterado pelo artigo 93.º do OE para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).  | Até à entrada em vigor do OE para 2007, a penhora começava pelos bens móveis, frutos ou rendimentos dos imóveis.<br>Depois da entrada em vigor da referida lei orçamental, a penhora passou a iniciar-se pelos cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente.  |
| <b>Valor da garantia</b>                                      | O n.º 5 do artigo 199.º do CPPT foi alterado artigo 111.º pelo OE para 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro).  | Até à entrada em vigor do OE para 2009 o valor da garantia consistia no valor da dívida exequenda, juros de mora até ao termo do prazo de pagamento com o limite de 5 anos e custas a contar até à data do pedido, acrescida de 25% da soma daqueles valores.<br>Depois da entrada em vigor da referida lei orçamental, o valor da garantia passou a abranger os juros de mora até à data do pedido e deixou de contar as custas até à mesma data (data do pedido) para passar a contar as custas na totalidade.  |
| <b>Prestação de garantia para suspender a execução fiscal</b> | O n.º 2 do artigo 169.º do CPPT foi alterado pelo artigo 120.º do OE para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril).   | O OE para 2010 introduziu a possibilidade de os contribuintes, após o termo do prazo de pagamento voluntário e antes de apresentarem meio gracioso ou judicial para discutir a legalidade ou a exigibilidade da dívida executiva, apresentarem garantia e, assim, suspenderem o processo executivo.<br>Esta alteração legislativa permitiu que os contribuintes deixem de ter a obrigação de antecipar a apresentação das suas reclamações, impugnações ou oposições, e assim, serem obrigados a renunciar aos prazos processuais de que dispõem.<br>Todavia, se os contribuintes pretenderem suspender a execução fiscal, com exceção dos casos em que a AT defere o pedido de isenção, têm de constituir garantia ainda dentro dos prazos processuais para apresentar meio de defesa gracioso ou judicial.  |
| <b>Caducidade das garantias</b>                               | O artigo 183-A do CPPT foi revogado pelo artigo 94.º da OE para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).   | Atá à entrada em vigor do OE para 2007, a garantia prestada para suspender a execução fiscal caducava no caso de terem sido interpostos reclamação graciosa, impugnação judicial, recurso judicial ou oposição, se a reclamação graciosa não tivesse sido decidida no prazo de um ano a contar da sua interposição ou se a impugnação judicial ou a oposição não tivessem sido objecto de decisão em 1.ª instância no prazo de três anos a contar da data da sua apresentação.<br>O OE para 2007 revogou este preceito, pelo que a garantia prestada para suspender a execução fiscal, após a entrada em vigor do normativo atrás referido, deixou de estar sujeita a caducidade.   |
| <b>Garantia em caso de prestação indevida</b>                 | O n.º 1 do artigo 53.º da LGT foi alterado pelo artigo 43.º do OE para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro).  | Até à entrada em vigor do OE para 2003, o devedor que, para suspender a execução fiscal oferecesse garantia bancária ou equivalente, no caso de ter obtido vencimento em recurso administrativo, impugnação ou oposição à execução (que tenham como objecto a dívida garantida), era indemnizado pelos prejuízos que tivesse causado a prestação de garantia se esta se tiver mantido por um período superior a dois anos.<br>A referida lei orçamental alargou o prazo a partir do qual o executado adquire o direito a ser indemnizado de dois para três anos.  |
| <b>Forma dos avisos e notificações</b>                        | O n.º 3 do artigo 38.º do CPPT foi alterado pelo artigo 41.º do OE para 2005 (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro).   | O OE para 2005 limitou os casos em que é utilizada a carta registada com aviso de recepção, ao estatuir que deve ser utilizada carta registada (sem aviso de recepção), designadamente, nas notificações referentes às liquidações de tributos que resultem de declarações dos contribuintes ou de correcções à matéria tributável que tenham sido objecto de notificação para efeitos de audição.<br>A notificação mediante a utilização de carta registada com aviso de recepção dá mais garantias de defesa aos contribuintes que a utilização de carta registada (sem aviso de recepção), uma vez implica a assinatura da notificação.  |
| <b>Prazos para apresentar a reclamação graciosa</b>           | O n.º 1 do artigo 70.º do CPPT foi alterado e o n.º 2 do mesmo preceito revogado pelo artigo 58.º do OE para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro).  | Até à entrada em vigor do OE para 2006, a reclamação graciosa podia ser apresentada no prazo de 90 dias a contar dos seguintes factos: do termo do prazo para pagamento voluntário das prestações tributárias; das prestações legalmente notificadas aos contribuintes; da notificação de outros actos tributários; da citação dos responsáveis subsidiários em processo de execução fiscal; da formação da presunção de indeferimento tácito; da notificação de outros actos que possam ser objecto de impugnação autónoma; do conhecimento dos actos lesivos dos interesses legalmente protegidos.<br>Além de que se encontrava estabelecida uma excepção, nos termos da qual, quando o fundamento da reclamação graciosa consistisse na preterição de formalidades essenciais ou inexistência, total ou parcial, do facto tributário, o prazo para a sua apresentação era de um ano.<br>A referida lei orçamental alterou o prazo geral para apresentar reclamação graciosa de 90 para 120 dias e revogou a excepção mencionada no parágrafo anterior. |
| <b>Interrupção e suspensão da prescrição</b>                  | O n.º 1 do artigo 49.º da LGT foi alterado pelo artigo 89.º do OE para 2007 (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro).  | O início de processo administrativo ou judicial por parte dos contribuintes interrompe a prescrição da dívida tributária. Até à entrada em vigor da Lei do OE para 2007, caso se verificasse a paragem do processo por período superior a um ano por facto não imputável ao sujeito passivo a interrupção da prescrição cessava, somando-se o tempo decorrido desde o início de contagem do prazo prescricional.  |
| <b>Levantamento da penhora</b>                                | Os n.os 1 do artigo 235.º CPPT foi revogado pelo artigo 94.º do OE para 2007 e o n.º 2 do mesmo artigo foi alterado pelo artigo 93.º da mesma lei orçamental (Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro). | Até à entrada em vigor do OE para 2007 a penhora podia ser levantada caso se verificassem os pressupostos estabelecidos na lei. A referida lei orçamental revogou a norma que estabelecia que a garantia que tivesse caducado devido à ultrapassagem dos referidos prazos pudesse ser levantada.<br>Além de que a mesma lei orçamental introduziu, também, uma norma nos termos da qual deixa de existir a possibilidade de a penhora ser levantada, independentemente do tempo por que se mantiver parada a execução, mesmo que o motivo não seja imputável ao executado.  |



## Tribunal de Contas

| Assunto  | Normas alteradas  | Conteúdo da alteração  |
|--|---|--|
| <b>Compensação de dívidas de tributos por iniciativa da administração tributária</b>   | O artigo 89.º do CPPT foi alterado pelo artigo 120.º do OE para 2010 (Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril).  | Até à entrada em vigor OE para 2010, encontrava-se estatuído que a compensação de dívidas à AT não podia ser efectuada se pendesse reclamação graciosa, impugnação judicial, recurso judicial, oposição à execução da dívida exequenda ou a mesma dívida estivesse a ser paga em prestações, desde que a dívida estivesse garantida.<br>Com a entrada em vigor da lei orçamental atrás referida, foi acrescentada a proibição ser efectuada a compensação de dívidas no caso de estar a decorrer prazo para interposição de reclamação graciosa, recurso hierárquico, impugnação judicial, recurso judicial ou impugnação à execução.                              |
| <b>Verificação e graduação de créditos pelo órgão de execução fiscal</b>   | O n.º 1 do artigo 151.º e o n.º 2 do artigo 245.º do CPPT foram alterados pelo artigo 126.º do OE para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro). | Até à entrada em vigor do OE para 2011, a fase de verificação e graduação de créditos decorria nos tribunais tributários. Com a entrada em vigor desta lei orçamental a referida fase orçamental transitou para a AT.<br>Esta alteração de competências implica que os restantes credores do executado fiquem colocados numa situação de desvantagem relativamente à AT, uma vez que a competência para verificar e graduar os créditos deixa de competir a um órgão independente para passar a competir à AT, que também assume a natureza de credor.   |
| <b>Principais diplomas legais que alteraram a LGT e o CPPT de 2000 a 2010</b>  |   |  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Lei n.º 3-B/2000. DR 80 Série I-A, 2º Suplemento de 2000-04-04</li><li>• Lei n.º 30-G/2000. DR 299 Série I-A, 3º Suplemento de 2000-12-29</li><li>• Lei n.º 15/2001. DR 130 Série I-A de 2001-06-05</li><li>• Lei n.º 109-B/2001. DR 298 Série I-A, 2º Suplemento de 2001-12-27</li><li>• Lei n.º 32-B/2002. DR 301 Série I-A, 2º Suplemento de 2002-12-30</li><li>• Decreto-Lei n.º 38/2003. DR 57 Série I-A de 2003-03-08</li><li>• Decreto-Lei n.º 160/2003. DR 165 Série I-A de 2003-07-19</li><li>• Lei n.º 55-B/2004. DR 304 Série I-A, 2º Suplemento de 2004-12-30</li><li>• Lei n.º 60-A/2005. DR 250 Série I-A, 1º Suplemento de 2005-12-30</li><li>• Decreto-Lei n.º 76-A/2006. DR 63 Série I-A, 1º Suplemento de 2006-03-29</li></ul> |   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto-Lei n.º 238/2006. DR 243 Série I de 2006-12-20</li><li>• Lei n.º 53-A/2006. DR 249 Série I, 1º Suplemento de 2006-12-29</li><li>• Lei n.º 67-A/2007. DR 251 Série I, 1º Suplemento de 2007-12-31</li><li>• Decreto-Lei n.º 34/2008. DR 40 Série I de 2008-02-26</li><li>• Lei n.º 40/2008. DR 154 Série I de 2008-08-11</li><li>• Lei n.º 43/2008. DR 165 Série I de 2008-08-27</li><li>• Lei n.º 64-A/2008. DR 252 Série I, 1º Suplemento de 2008-12-31</li><li>• Lei n.º 3-B/2010. DR 82 Série I, 1º Suplemento de 2010-04-28</li><li>• Lei n.º 55-A/2010. DR 253 Série I, 1º Suplemento de 2010-12-31</li></ul> |







## **ANEXO II**

**Exemplo de Carta-Aviso emitida após a marcação da penhora**

### Assunto: Penhora de bens em execução fiscal

Como é do seu conhecimento, neste Serviço de Finanças corre trâmites o processo de execução fiscal identificado no quadro infra, tendo em vista a respectiva cobrança coerciva, sendo esta, pelo menos a terceira vez que o contactamos por este assunto.

Decorreu já o prazo de 30 dias após a citação para apresentação de oposição ou pedido de pagamento em prestações ou nomeação de bens à penhora, mantendo-se a situação de incumprimento do dever de pagamento.

Tendo em vista a cobrança da dívida, procedeu este Serviço de Finanças à determinação dos activos existentes no património de V. Ex.<sup>a</sup>, estando neste momento identificados e seleccionados os bens ou direitos que vão ser objecto da penhora.

A penhora realizar-se-á de forma automática, imediatamente após a conclusão das diligências de concretização em curso, e fará incorrer V. Ex.<sup>a</sup> em custos adicionais no processo, para além dos restantes incómodos.

A subsistência da situação do incumprimento da dívida provocará também o cancelamento dos benefícios fiscais em sede de IRS e IRC bem como de eventuais isenções de IMI e de IMT de que tenha usufruído após a constituição da dívida, não sendo reconhecidos em liquidações futuras enquanto se mantiver a situação de incumprimento.

Caso efectue o pagamento durante o período acima referido, serão canceladas de imediato as diligências de penhora em curso. Este Serviço de Finanças está à disposição de V. Ex.<sup>a</sup> para lhe prestar todos os esclarecimentos e o apoio necessários à adequada regularização da situação.

Através da Internet, no endereço [www.e-financas.gov.pt](http://www.e-financas.gov.pt), poderá, mediante inserção da respectiva senha de acesso, consultar o valor do(s) processo(s), ou efectuar o pagamento da dívida. Para tal deverá seleccionar "Contribuintes/Consultar/Dividas Fiscais" e na opção "Pagamento" obter a respectiva referência. O pagamento pode ser efectuado em qualquer caixa ATM da rede Multibanco, no *home-banking* da Internet, nos CTT, nas entidades bancárias ou em qualquer Serviço de Finanças.

Caso verifique que, qualquer dos processos acima identificados se encontra numa das situações a seguir indicadas, **deverá V.<sup>a</sup> Ex.<sup>a</sup> considerar sem efeito esta carta**, relativamente ao(s) processo(s) que se encontrem nessas condições:

- Processo(s) que já se encontram pagos
- Processo(s) a serem regularizado(s) no âmbito de um regime prestacional legalmente permitido por lei, com todas as prestações em dia
- Processo(s) legalmente suspenso(s) por virtude de pendência de processo de reclamação graciosa, impugnação ou oposição à execução fiscal ainda não decididos, cuja(s) dívida(s) se encontrem garantidas por qualquer uma das formas legalmente previstas.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe de Finanças



## **ANEXO III**

**Principais sistemas informáticos de suporte à actividade de cobrança coerciva**

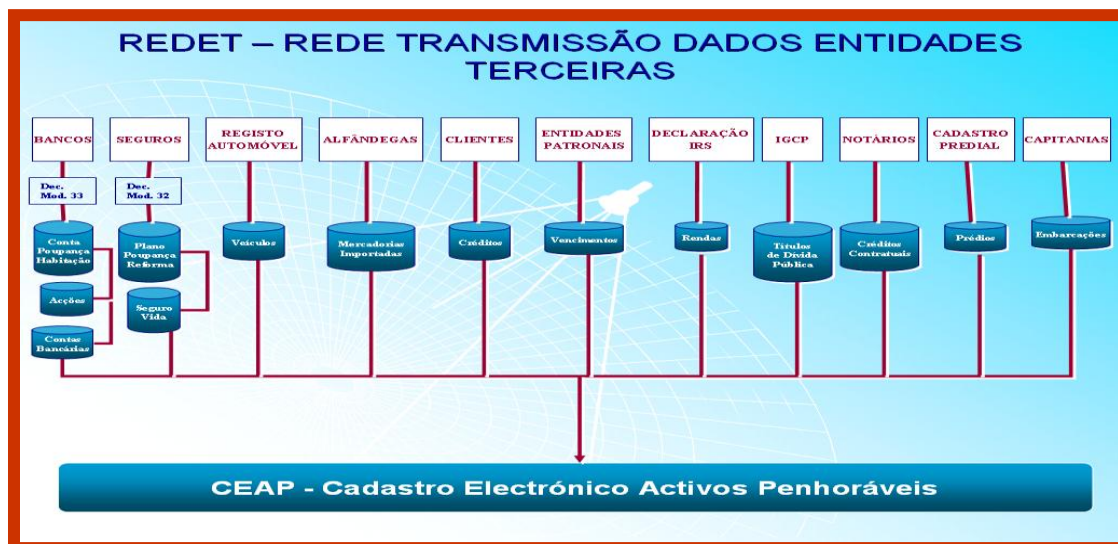
| Sistemas  | Principais sistemas informáticos de suporte à actividade de cobrança coerciva  |
|---|--|
| SISTEMA DE EXECUÇÕES FISCAIS (SEF)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinado ao registo das diversas fases e acontecimentos ocorridos na tramitação dos processos de execução fiscal, bem como ao processamento de variados actos e formalidades.</li> <li>• Em 2008, efectuou-se migração do SEF para ambiente tecnológico <i>weblogic</i>, para o agilizar, completar e o tornar de mais fácil utilização, prevendo-se, de igual modo, a disponibilização da generalidade das funcionalidades na Internet, por forma a que, <i>on-line</i>, os contribuintes devedores possam consultar a informação processual, apresentar peças processuais e/ou efectuar pagamentos.</li> </ul> |
| CADASTRO ELECTRÓNICO DE ACTIVOS PENHORÁVEIS (CEAP)                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nesta aplicação, implementada desde 2006, encontram-se registados os bens penhoráveis dos contribuintes.</li> <li>• Recebe informação da Rede de Transmissão de Dados de Entidades Terceiras (REDET), dos sistemas internos da DGCI e do registo casuístico de activos que foram detectados pelos serviços de finanças e pela inspecção tributária no âmbito da sua actividade.</li> <li>• Fornece a informação necessária para que o SIPA, operando em interface com o SEFWEB, proceda à penhora.</li> </ul>   |
| SISTEMA INFORMÁTICO DE PENHORAS AUTOMÁTICAS / ELECTRÓNICAS (SIPA/E)                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• O SIPA tem por objectivo realizar de forma sistemática e generalizada penhoras em todos os processos de execução fiscal e sempre que os sistemas da DGCI possuam informação sobre os respectivos activos e a sua comunicação com entidades externas.</li> <li>• O SIPE desenvolve e visa substituir o SIPA com o objectivo de criar um modelo contabilístico que apresente a conta-corrente dos activos penhoráveis por contribuinte e por processo, bem como a disponibilização ao utilizador dos valores da dívida, dos bens penhorados e os bens penhorados.</li> </ul>  |
| REDE DE OBTENÇÃO DE DADOS DE ENTIDADES TERCEIRAS (REDET)                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tem como objectivo reunir e tratar a informação que é disponibilizada para o CEAP.</li> <li>• Recolhe a informação de uma forma sistemática, mediante pesquisa à informação residente nos sistemas da DGCI e a recepção de dados provenientes de entidades externas (instituições de crédito, conservatórias do registo predial, entidades patronais, IGCP, Registo Automóvel).</li> </ul>  |
| SISTEMA DE GESTÃO DAS VENDAS COERCIVAS (SIGVEC)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibiliza a informação necessária à realização de venda de bens penhorados e automatiza os respectivos procedimentos, desde o registo da venda até à sua adjudicação, bem como permite consultar os bens em venda e apresentar propostas através da Internet.</li> </ul>  |
| SISTEMA INFORMÁTICO DE COMPENSAÇÃO DE DÍVIDAS EM EXECUÇÃO FISCAL COM REEMBOLSOS (SISCO) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tem por objectivo verificar a existência de créditos de impostos a favor dos contribuintes, para que os mesmos possam ser penhorados e aplicados em pagamento de dívidas dos beneficiários desses créditos.</li> </ul>  |



## **ANEXO IV**

### **Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis**

### CEAP – Cadastro Eletrónico de Activos Penhoráveis



Fonte: DGCI.

### Origem e periodicidade de actualização dos dados no CEAP

| Tipo de bens                                  | Origem dos dados                                      | Tipo de origem             | Periodicidade de actualização |
|---|---|----------------------------|-------------------------------|
| Veículos                                      | IUC   | Informático                | Diário                        |
| Imóveis                                       | IMI   | Informático                | Diário                        |
| Créditos                                      | IES Anexo O; Modelo 10; Modelo 39                     | Informático/Recolha manual | Semanal                       |
| Vencimentos e Salários                        | Modelo 10   | Informático/Recolha manual | Semanal                       |
| Saldos bancários e outros activos financeiros | Modelo 33; Modelo 16; Modelo 32; Modelo 15; Modelo 39 | Informático/Recolha manual | Semanal                       |
| Certificados de aforro                        | IGCP  | Manual                     | Actualizado em 2007           |
| Rendas  | Modelo 3; Modelo 10                                   | Informático/Recolha manual | Diário (Modelo 3) / Semanal   |
| Penções                                       | Modelo 10   | Informático/Recolha manual | Semanal                       |



## **ANEXO V**

**Descrição de funcionalidades desenvolvidas no SIPA a partir de 2009**

| Data              | Descrição das funcionalidades desenvolvidas no SIPA  |
|-------------------|--|
| Janeiro de 2009   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração da funcionalidade "Alterar Resposta" para permitir alteração de respostas a pedidos de penhora de pensões e rendas</li> <li>Alteração da funcionalidade "Recolha Manual de Bens" no CEAP para permitir a recolha de pensões</li> </ul>  |
| Fevereiro de 2009 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração das funcionalidades "Alterar/Registar Resposta" para não permitir a recolha/alteração de respostas de pensões provenientes das entidades ISS e CGA. Estas respostas são dadas através da interface desenvolvida</li> <li>Alteração das regras de pesquisa de contribuintes devedores, no CEAP, para ignorar a data de prescrição das dívidas</li> <li>Alteração da funcionalidade "Consultar Resposta" para disponibilizar o número e a data de apresentação</li> <li>Análise e reprocessamento dos lotes de pedidos de penhora de veículos enviados ao ITIJ, para os quais não se obteve resposta</li> </ul> |
| Março de 2009     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração das regras de emissão de notificações de execução de penhora</li> <li>Alteração do procedimento de envio de ficheiros e de tratamento das respostas a pedidos de penhora de pensões provenientes do ISS e da CGA</li> <li>Recuperação das penhoras automáticas registadas na Caixa Geral de Aposentações como manuais</li> <li>Recuperação dos pedidos de penhora de veículos enviados em Julho de 2008 e não tratados pelo ITIJ</li> </ul>   |
| Abril de 2009     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Definição do interface para Penhoras de Outros Valores e Rendimentos que tem como objectivo o envio de ficheiros com informação dos pedidos de penhora pendentes, para entidades bancárias e seguradoras, para processamento automático</li> <li>Adaptação do módulo de acontecimentos diversos, passando a concretizar a entrega de todas as citações pessoais após penhora que se encontrem emitidas ou devolvidas</li> <li>Disponibilização do novo acontecimento "Notificação de Penhora – Reversão", no módulo de acontecimentos diversos</li> </ul>   |
| Julho de 2009     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração às regras de pesquisa de processos penhoráveis para retirar a validação de existência de documentos de pagamento emitidos</li> <li>Alteração das regras de emissão de notificação de penhora, para assegurar que todas as citações de penhora associadas aos processos do pedido se encontram entregues</li> </ul>  |
| Agosto de 2009    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração das regras de pesquisa de processos penhoráveis, de forma a permitir efectuar penhora para processos com regressões para a fase de citação, e se encontram citados há mais de 30 dias</li> <li>Alteração da pesquisa de veículos para penhora, para incluir veículos de contribuintes sem classificação de actividade económica registada em Cadastro</li> </ul>  |
| Outubro de 2009   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração do processo de registo de credores de penhoras, no SIPA e no <i>WebService</i> de Penhoras de Imóveis</li> <li>Emissão automática de notificações de Audição de Fiel Depositário</li> </ul>   |
| Novembro de 2009  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nova funcionalidade de certificação automática de depósitos</li> </ul>  |
| Dezembro de 2009  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nova funcionalidade de Nomeação de fiel depositário</li> <li>Emissão automática de notificações de destituição de fiel depositário</li> </ul>   |
| Fevereiro de 2010 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Nova funcionalidade para anulação de aplicação de depósitos certificados a zero</li> <li>Alteração das regras de pesquisa de processos executivos para penhora de forma a disponibilizar para consulta os processos com data de prescrição inferior à data de sistema</li> </ul>  |
| Março de 2010     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Novo <i>interface</i> entre o Sistema de Penhoras e o Sistema de Contencioso Judicial, no âmbito dos embargos de terceiro</li> <li>Nova funcionalidade de Certificação de cauções</li> </ul>  |
| Abril de 2010     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilizados novos tipos de penhora para registo de embargos de terceiros</li> <li>Disponibilização da opção "para graduação de créditos" na certificação de depósitos</li> </ul>   |
| Junho de 2010     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilização de novos tipos de penhora para registo de embargos de terceiros</li> </ul>   |
| Agosto de 2010    | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alteração da aplicação para invocar o novo <i>WebService</i> do Património, no âmbito da avaliação de imóveis</li> </ul>  |
| Setembro de 2010  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inclusão de informação acerca da situação líquida da empresa no Sistema de Penhoras Electrónicas</li> </ul>   |
| Outubro de 2010   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Novo objectivo "Penhoras de Contas Bancárias"</li> </ul>  |
| Novembro de 2010  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Adaptação do processo de identificação de pedidos de penhora em situação de levantamento para incluir os contribuintes revertidos suspensos</li> <li>Disponibilização para penhora dos bens correspondentes aos rendimentos com os códigos "02", "04", "05", "06", "07", "08", "09" e "10" registados na declaração Modelo 39</li> <li>Disponibilização do novo Sistema de Penhoras Electrónicas</li> </ul>   |
| Dezembro de 2010  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilização para penhora de créditos futuros dos bens registados na Modelo 39 com o código "01 – Dividendos/Lucros"</li> <li>Migração dos bens já recolhidos no Cadastro Electrónico de Bens Penhoráveis para o repositório de bens do Sistema de Penhoras Electrónicas</li> <li>Nova funcionalidade para registo do pedido de penhora de créditos futuros</li> </ul>  |

Fonte: DGCI.





## **ANEXO VI**

**Teste a validações do SIPA**

**Não realização de penhoras para dívidas de valor inferior a € 50**

| IREPPIN | IANO | INRORDEM | ENUMFISC  | CTIPPENH | DREGISTO   | DPENHORA   | VALPENHORA | ESTADO | VBEM | NPEDIDO            |
|---------|------|----------|-----------|----------|------------|------------|------------|--------|------|--------------------|
| 3247    | 2009 | 131      | 121623980 | 09       | 12-01-2009 | 12-01-2009 | 0,00       | 2      |      | 324720080000135889 |
| 3328    | 2009 | 116      | 194807363 | 10       | 24-01-2009 | 24-01-2009 | 24,36      | 5      |      | 332820090000005001 |
| 3328    | 2009 | 623      | 207099626 | 10       | 16-04-2009 | 16-04-2009 | 0,02       | 5      |      | 332820090000017590 |
| 3107    | 2009 | 1232     | 502022132 | 09       | 13-02-2009 | 02-02-2009 | 5,38       | 5      |      | 310720090000004851 |
| 3123    | 2009 | 1059     | 177790067 | 10       | 05-07-2009 | 05-07-2009 | 43,56      | 5      |      | 312320090000022788 |
| 3301    | 2009 | 1138     | 165065702 | 11       | 30-06-2009 | 30-06-2009 | 26,45      | 2      |      | 330120090000075793 |
| 3247    | 2009 | 1812     | 508204712 | 09       | 21-07-2009 | 14-07-2009 | 15,69      | 2      |      | 324720090000058563 |
| 3069    | 2009 | 1159     | 236777602 | 09       | 22-05-2009 | 13-05-2009 | 6,02       | 5      |      | 306920090000021588 |
| 3123    | 2009 | 1459     | 197500404 | 09       | 28-09-2009 | 18-09-2009 | 19,41      | 2      |      | 312320090000030845 |
| 3336    | 2009 | 1142     | 124715486 | 10       | 20-10-2009 | 20-10-2009 | 39,60      | 5      |      | 333620090000071280 |

| NPEDIDO  | Motivos e justificações  |
|--|--|
| 324720080000135889<br>312320090000030845   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como no hiato temporal entre registo/marcação de penhora e recepção da respectiva resposta (concretização da penhora) a tramitação do processo prossegue, à data de concretização da penhora os processos envolvidos já se encontravam extintos.</li> <li>• Nestas situações o registo da penhora é realizado apenas por motivos de histórico, para garantir que os utilizadores dos Serviços de Finanças têm conhecimento da existência da mesma. Adicionalmente, como o Sistema de Execuções Fiscais (SEF), no momento da extinção, efectua automaticamente a desapensação dos processos, o Sistema de Penhoras Automáticas (SIPA) não consegue identificar o conjunto de processos que se encontravam apenas à data do pedido, associando a penhora apenas ao processo principal.</li> <li>• Deste modo, ao efectuar o cálculo retroactivo do valor em dívida apenas foi tido em conta o processo principal, apurando-se assim um valor substancialmente diferente.</li> <li>• Em conclusão refira-se que, no momento da emissão dos pedidos de penhora, aos correspondentes processos de execução fiscal acham-se apenas, outros processos, sendo o valor total em dívida superior a 50 euros.</li> </ul> |
| 332820090000005001<br>332820090000017590<br>312320090000022788<br>333620090000071280 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumpre explicitar que os mesmos respeitam a pedidos de penhora efectuados electronicamente, durante o processo de aplicação automática de créditos.</li> <li>• Este tem como objectivo a aplicação de créditos provenientes da cobrança voluntária (designadamente reembolsos de IRS e IRC) e de créditos gerados em cobrança coerciva (por exemplo valores provenientes de pagamentos em excesso e de penhoras ou vendas) nas dívidas exigidas no âmbito do competente processo de execução fiscal.</li> <li>• Esta aplicação pode ser directa, abatendo-se de imediato a dívida, ou efectuada através de penhora de créditos fiscais, caso em é precedida do registo do respectivo pedido, sem necessidade de emissão de documentação para a entidade (neste caso a própria DGC).</li> </ul>  |
| 310720090000004851   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Observou-se que o processo de execução fiscal aí melhor identificado foi apensado a um outro, em data posterior à da penhora.</li> <li>• Note-se a este propósito que a apensação de processos induz ao recálculo da taxa de justiça, originando a respectiva redução.</li> <li>• Conclui-se assim que, tal como para os casos anteriores, no momento da emissão do pedido de penhora o processo tinha um valor em dívida superior a 50 euros.</li> </ul>   |
| 330120090000075793   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Corresponde à penhora de um contribuinte revertido (efectivação de responsabilidade subsidiária, nos termos dos artigos 23.º e 24.º da Lei Geral Tributária (LGT), verificou-se a alteração dos dados da reversão, nomeadamente da data de citação do contribuinte, posteriormente à data de concretização da penhora.</li> <li>• Ao efectuar o cálculo retroactivo do valor em dívida, o contribuinte não foi considerado como revertido à data do pedido, o que originou a obtenção de um montante de dívida igual a zero, uma vez que, nessa data ele não pode ser considerado devedor.</li> <li>• Daqui resultou que, no momento da emissão do pedido de penhora a data de citação encontrava-se correctamente preenchida e com um valor em dívida superior a 50 euros.</li> </ul>  |
| 324720090000058563   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• O processo de execução fiscal foi extinto por pagamento voluntário, antes da concretização da penhora.</li> <li>• Em 2010 foi integrada uma anulação parcial originada numa reclamação graciosa.</li> <li>• Nesta situação, independentemente do estado do processo executivo, é originada uma redução de juros e taxa de justiça, com impacto no apuramento retroactivo do valor em dívida.</li> <li>• Daqui resulta que, também nesta situação o valor em dívida, à data do pedido, era superior a 50 euros.</li> </ul>   |
| 306920090000021588   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uma vez que o processo foi extinto após a penhora por motivo de anulação por Reclamação Graciosa.</li> <li>• Tendo esta anulação sido integral, o SEF recalcula os juros e a taxa de justiça para zero, dando origem à divergência assinalada.</li> </ul>   |



## **ANEXO VII**

**Teste a validações do SIPA**

**Não realização de penhoras de imóveis para dívidas de valor inferior a € 1000**

| IREPFIN | IANO | INRORDEM | ENUMFISC  | CTIPPENH | DREGISTO   | DPENHORA   | VALPENHORA | ESTADO | VBEM     | NPEDIDO            | VDIVPENH | VDIVPED |
|---------|------|----------|-----------|----------|------------|------------|------------|--------|----------|--------------------|----------|---------|
| 0710    | 2009 | 137      | 150271263 | 02       | 12-02-2009 | 06-02-2009 | 54,80      | 4      | 54,80    | 071020090000000655 | 866,78   | 858,96  |
| 2380    | 2009 | 153      | 181379511 | 02       | 05-05-2009 | 27-04-2009 | 200,90     | 1      | 200,90   | 238020090000005582 | 684,30   | 676,48  |
| 3204    | 2009 | 1804     | 183756568 | 02       | 01-07-2009 | 25-06-2009 | 840,00     | 1      | 840,00   | 320420090000065444 | 375,18   | 366,40  |
| 2011    | 2009 | 484      | 159906199 | 02       | 22-10-2009 | 13-10-2009 | 12,45      | 4      | 12,45    | 201120090000022370 | 115,93   | 108,11  |
| 0078    | 2009 | 573      | 705392252 | 02       | 20-11-2009 | 13-05-2009 | 405,26     | 1      | 5.860,00 | 007820090000005137 | 758,22   | 743,86  |
| 3107    | 2009 | 2575     | 136642101 | 02       | 17-12-2009 | 11-12-2009 | 163,23     | 1      | 163,23   | 310720090000112395 | 72,70    | 50,46   |

| NPEDIDO  | Motivos e justificações  |
|--|--|
| 07102009000000655  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Foi efectuada a recolha de uma reclamação graciosa, apresentada pelo executado da correspondente garantia prestada no processo executivo, em data posterior à data do registo da penhora.</li> <li>A reclamação foi no entanto averbada com efeitos a uma data anterior à data do pedido de penhora, motivando a isenção do pagamento de juros de mora após a data de apresentação da reclamação (Fevereiro de 2001).</li> <li>Razão pela qual, o valor de juros de mora ora calculados é inferior ao existente no momento da emissão do correspondente pedido de penhora.</li> <li>Daqui se conclui que, no momento da emissão do pedido de penhora, o valor em dívida era superior a 1000 euros.</li> </ul> |
| 23802009000005582  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Foram efectuadas desapensações manuais dos processos executivos, associados ao pedido de penhora, no hiato temporal entre registo/marcação de penhora e a recepção da respectiva resposta (concretização da penhora).</li> <li>No momento da concretização da penhora, esta fica associada ao processo para o qual foi emitido o pedido e aos respectivos processos apensos, o que neste caso implicou que a associação se concretizasse apenas para um dos processos iniciais, o principal.</li> <li>No momento da emissão do pedido de penhora o valor em dívida do conjunto de processos, principal e apensos, era superior a 1000 euros.</li> </ul>   |
| 320420090000065444<br>201120090000022370<br>007820090000005137<br>310720090000112395 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Representam situações bastante comuns, derivadas da existência de uma dilatação temporal elevada entre o envio do pedido de penhora e a resposta registada pelas diversas Conservatórias do Registo Predial, através do sítio das Declarações Electrónicas na Internet.</li> </ul>  |



## **ANEXO VIII**

**Valor da penhora superior ao valor em dívida**

**e**

**Valor do bem penhorado superior ao valor em dívida**

## Valor da penhora superior ao valor em dívida

| IREPFIN | IANO | INRORDEM | ENUMFISC  | CTIPPENH | DREGISTO   | DPENHORA   | VALPENHORA | ESTADO | VBEM   | NPEDIDO            | VDIVPENH | VDIVPED  |
|---------|------|----------|-----------|----------|------------|------------|------------|--------|--------|--------------------|----------|----------|
| 3328    | 2010 | 196      | 242663842 | 07       | 04-02-2010 | 29-12-2009 | 412,56     | 1      |        | 332820090000077134 | 41,24    | 41,24    |
| 3123    | 2009 | 1495     | 504798553 | 02       | 12-11-2009 | 07-04-2009 | 1.615,90   | 1      | 55470  | 312320090000003716 | 274,73   | 266,01   |
| 3336    | 2009 | 26       | 188059130 | 02       | 13-01-2009 | 02-01-2009 | 42.386,91  | 4      | 273190 | 333620080000048612 | 2.929,34 | 2.927,54 |
| 3344    | 2009 | 1727     | 186295090 | 02       | 27-10-2009 | 23-10-2009 | 6.473,87   | 4      | 85950  | 334420090000033430 | 1.303,48 | 1.295,66 |
| 3301    | 2009 | 1182     | 113700415 | 02       | 16-02-2009 | 06-08-2009 | 3.197,28   | 1      | 157100 | 330120090000024250 | 486,66   | 361,20   |
| 3107    | 2009 | 1089     | 191573566 | 09       | 20-04-2009 | 16-01-2009 | 21.110,64  | 1      |        | 31072009000001054  | 2.083,62 | 2.066,20 |
| 3247    | 2009 | 1297     | 500145202 | 09       | 11-05-2009 | 27-04-2009 | 17.406,18  | 1      |        | 324720090000032858 | 284,94   | 267,52   |
| 3107    | 2009 | 858      | 103441204 | 14       | 06-05-2009 | 01-04-2009 | 858,68     | 1      |        | 310720090000009802 | 106,70   | 105,10   |
| 3107    | 2009 | 645      | 502908815 | 01       | 25-03-2009 | 20-03-2009 | 11.832,07  | 1      |        | 310720080000032998 | 635,39   | 635,39   |

| NPEDIDO  | Motivos e justificações   |
|--|---|
| 332820090000077134   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Os valores arrecadados por via da penhora já se encontram aplicados no processo de execução fiscal.</li> <li>Esta aplicação operada automaticamente é efectuada através da funcionalidade de certificação de depósitos.</li> <li>De acordo com as regras implementadas, a aplicação automática de depósitos, para penhoras de Vencimentos e Salários e penhoras de Pensões, é efectuada à data do despacho do pedido de penhora, pelo Chefe de Serviço de Finanças, garantindo-se assim que, não são cobrados juros de mora durante o seu período de vigência, quanto aos valores cobrados em razão da mesma.</li> <li>Deste modo, o cálculo do valor em dívida, que é efectuado retroactivamente, não tem em conta os pagamentos coercivos para incrementar o valor actualmente em dívida, uma vez que estes são imputados em data anterior à da penhora, obtendo-se assim um valor inferior ao pré-existente à data da penhora.</li> <li>Conclui-se assim que, no momento da emissão do pedido de penhora e no momento da sua concretização, estes pagamentos não existiam e o valor em dívida era bastante superior.</li> </ul> |
| 312320090000003716<br>330120090000024250<br>310720080000032998 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Foram efectuadas desapensações manuais dos processos executivos, associados ao pedido de penhora, no hiato temporal entre registo/marcação de penhora e a recepção da respectiva resposta (concretização da penhora).</li> <li>No momento da concretização da penhora, esta fica associada ao processo para o qual foi emitido o pedido e aos respectivos processos apensos, o que neste caso implicou que a associação se concretizasse apenas para um dos processos iniciais, o principal.</li> <li>No momento da emissão do pedido de penhora o valor em dívida do conjunto de processos, principal e apensos, era superior a 1000 euros.</li> </ul>  |
| 333620080000048612   | <ul style="list-style-type: none"> <li>O valor aplicado não resulta de uma penhora mas sim de um pagamento em excesso, efectuado no âmbito de outro processo de execução fiscal.</li> <li>Recorde-se que a aplicação de créditos resultante de pagamentos em excesso é efectuada à data do pagamento inicial, evitando assim onerar o contribuinte com juros de mora.</li> </ul>  |
| 334420090000033430   | <ul style="list-style-type: none"> <li>O cálculo retroactivo do valor em dívida para contribuintes revertidos tem em consideração a data de citação do mesmo.</li> <li>Caso relativamente ao contribuinte revertido não exista registo da data de citação averbado, não é possível registar o pedido de penhora, nem é considerado como devedor, tendo em conta que a Lei determina a citação pessoal.</li> <li>Verificou-se que o cálculo retroactivo, efectuado para o apuramento do valor em dívida à data do pedido e da penhora, não detectou a data de citação deste contribuinte revertido, dado que esta não se encontra averbada no processo, mas sim numa carta precatória associada, situação que não tinha sido considerada no algoritmo de cálculo utilizado.</li> </ul>   |
| 31072009000001054<br>324720090000032858                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Resultam do facto de os pedidos de penhora terem sido emitidos nos valores de € 2.093,22 e € 295,02, respectivamente, mas na resposta da entidade ter sido indicado um valor superior ao solicitado.</li> </ul>  |
| 310720090000009802   | <ul style="list-style-type: none"> <li>A aplicação dos valores penhorados, efectuada após a penhora em análise, resulta de depósitos efectuados no âmbito de outra penhora de pensões, efectuada em 2008.</li> <li>Dessa aplicação, imputada em data anterior à deste pedido de penhora, resulta, mais uma vez, que o valor da dívida, retroactivamente calculado, seja inferior ao que efectivamente existia à data de emissão do pedido, dado que, nessa data, os referidos pagamentos ainda não existiam.</li> </ul>   |

## Valor do bem penhorado superior ao valor em dívida

| IREPFIN | IANO | INRORDEM | ENUMFISC  | CTIPPENH | DREGISTO   | DPENHORA   | ESTADO | NPEDIDO            | VDIVPED   | VDIVPENH  | VALPENHORA | VBEM         | Valor Bem / ValorPenhora |
|---------|------|----------|-----------|----------|------------|------------|--------|--------------------|-----------|-----------|------------|--------------|--------------------------|
| 1082    | 2010 | 24       | 233902333 | 02       | 07-01-2010 | 30-12-2009 | 1      | 108220090000053122 | 1.022,00  | 1.029,82  | 1.029,82   | 1.049.900,00 | 1019,5                   |
| 3573    | 2009 | 2603     | 512003815 | 02       | 21-12-2009 | 11-12-2009 | 1      | 357320090000089514 | 8.027,53  | 8.035,35  | 8.035,35   | 1.635.110,00 | 203,5                    |
| 1074    | 2009 | 690      | 239742508 | 02       | 17-12-2009 | 11-12-2009 | 4      | 107420090000041692 | 1.381,91  | 1.402,65  | 1.402,65   | 171.330,00   | 122,1                    |
| 0051    | 2009 | 1235     | 504735110 | 02       | 18-12-2009 | 11-12-2009 | 1      | 005120090000029728 | 2.355,09  | 2.385,21  | 2.385,21   | 324.750,00   | 136,2                    |
| 2240    | 2009 | 2467     | 255270534 | 02       | 10-12-2009 | 04-12-2009 | 4      | 224020090000046820 | 1.376,26  | 1.394,57  | 1.394,57   | 283.110,00   | 203,0                    |
| 1074    | 2009 | 630      | 168806584 | 02       | 22-11-2009 | 06-11-2009 | 1      | 107420090000037040 | 1.153,91  | 1.172,50  | 1.172,50   | 175.120,00   | 149,4                    |
| 1805    | 2009 | 3884     | 181407957 | 02       | 02-11-2009 | 26-05-2009 | 1      | 180520090000056320 | 2.616,87  | 2.624,69  | 2.624,69   | 723.820,00   | 275,8                    |
| 0108    | 2009 | 393      | 117092460 | 02       | 25-06-2009 | 24-06-2009 | 1      | 010820090000019980 | 1.648,45  | 1.671,23  | 1.671,23   | 167.260,00   | 100,1                    |
| 1066    | 2009 | 192      | 258087943 | 02       | 23-04-2009 | 17-04-2009 | 4      | 10662009000007456  | 1.122,55  | 1.141,25  | 1.141,25   | 190.030,00   | 166,5                    |
| 1007    | 2009 | 733      | 250288800 | 02       | 13-04-2009 | 07-04-2009 | 4      | 100720090000015421 | 1.723,38  | 1.747,66  | 1.747,66   | 175.080,00   | 100,2                    |
| 1104    | 2009 | 37       | 506717062 | 02       | 26-01-2009 | 12-01-2009 | 4      | 110420080000022863 | 1.681,11  | 1.705,13  | 1.705,13   | 624.760,00   | 366,4                    |
| 3263    | 2010 | 186      | 505094363 | 02       | 03-02-2010 | 28-08-2009 | 1      | 326320090000046493 | 2.872,35  | 2.880,17  | 2.880,17   | 199.100,00   | 69,1                     |
| 3301    | 2010 | 136      | 187546495 | 02       | 26-01-2010 | 18-12-2009 | 4      | 330120090000142016 | 1.654,28  | 1.677,44  | 1.677,44   | 38.600,00    | 23,0                     |
| 3255    | 2009 | 1684     | 506001873 | 02       | 23-10-2009 | 20-10-2009 | 1      | 325520090000065930 | 14.553,18 | 14.701,44 | 14.701,44  | 374.680,00   | 25,5                     |
| 3069    | 2010 | 332      | 130436755 | 02       | 04-02-2010 | 21-12-2009 | 1      | 306920090000097576 | 3.406,83  | 3.414,65  | 3.414,65   | 37.810,00    | 11,1                     |
| 3328    | 2009 | 2356     | 149768753 | 02       | 13-12-2009 | 04-12-2009 | 4      | 332820090000065454 | 5.978,90  | 6.039,54  | 6.039,54   | 100.490,00   | 16,6                     |



## **ANEXO IX**

**Estratificação das divergências entre o valor da penhora e o valor do bem ou da dívida  
(Risco de inobservância do princípio da proporcionalidade)**

| Teste   | Critério   | Resultado   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
|---|--|---|-----------------|---|-------|--------------------|-------|----------------|-------|---------------|-----|-------------|-----|-----------|-----|-----------|----|-----------|-----|-----------------|---------------|---------|------------|--------------|
| Relação entre o valor da penhora e o valor do bem                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penhoras de imóveis com o campo do valor do bem preenchido;</li> <li>• Penhoras que se encontrassem na situação de activas e em venda;</li> <li>• Penhoras com um só processo de execução fiscal associado, para obviar o problema de apensações e desapensações dos processos;</li> <li>• Valor em dívida à data da penhora igual ao valor da penhora, para garantir que não existiam pagamentos ou anulações já reflectidos no processo.</li> </ul> | <table border="1"> <thead> <tr> <th>Número de casos</th> <th>Valor Bem / Valor Penhora</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>11</td> <td>Superior a 10.000%</td> </tr> <tr> <td>71</td> <td>2.000%-10.000%</td> </tr> <tr> <td>39</td> <td>1.000%-2.000%</td> </tr> <tr> <td>41</td> <td>400%-1.000%</td> </tr> <tr> <td>19</td> <td>250%-400%</td> </tr> <tr> <td>19</td> <td>170%-250%</td> </tr> <tr> <td>10</td> <td>120%-170%</td> </tr> <tr> <td>5</td> <td>100%-120%</td> </tr> <tr> <td>1</td> <td>0%-100%</td> </tr> <tr> <td><b>216</b></td> <td><b>Total</b></td> </tr> </tbody> </table> | Número de casos | Valor Bem / Valor Penhora                         | 11    | Superior a 10.000% | 71    | 2.000%-10.000% | 39    | 1.000%-2.000% | 41  | 400%-1.000% | 19  | 250%-400% | 19  | 170%-250% | 10 | 120%-170% | 5   | 100%-120%       | 1             | 0%-100% | <b>216</b> | <b>Total</b> |
| Número de casos   | Valor Bem / Valor Penhora  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 11  | Superior a 10.000%   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 71  | 2.000%-10.000%   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 39  | 1.000%-2.000%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 41  | 400%-1.000%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 19  | 250%-400%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 19  | 170%-250%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 10  | 120%-170%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 5   | 100%-120%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 1   | 0%-100%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| <b>216</b>  | <b>Total</b>   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| Relação entre o valor da penhora e o valor em dívida à data penhora | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penhoras que ainda se encontrassem na situação de activas ou em venda;</li> <li>• Penhoras com um só processo executivo associado, para obviar ao problema de apensações e desapensações dos processos;</li> <li>• Penhoras que se realizaram com recurso ao SIPA, uma vez que a regra acima explicitada só se encontra definida para estas penhoras.</li> </ul>  | <table border="1"> <thead> <tr> <th>Número de casos</th> <th>Valor Penhora / Valor em dívida à data da penhora</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2.723</td> <td>0-50%</td> </tr> <tr> <td>6.530</td> <td>50-100%</td> </tr> <tr> <td>2.593</td> <td>100-125%</td> </tr> <tr> <td>351</td> <td>125-150%</td> </tr> <tr> <td>211</td> <td>150-200%</td> </tr> <tr> <td>136</td> <td>200-300%</td> </tr> <tr> <td>80</td> <td>300-400%</td> </tr> <tr> <td>299</td> <td>Superior a 400%</td> </tr> <tr> <td><b>12.923</b></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>                                    | Número de casos | Valor Penhora / Valor em dívida à data da penhora | 2.723 | 0-50%              | 6.530 | 50-100%        | 2.593 | 100-125%      | 351 | 125-150%    | 211 | 150-200%  | 136 | 200-300%  | 80 | 300-400%  | 299 | Superior a 400% | <b>12.923</b> |         |            |              |
| Número de casos   | Valor Penhora / Valor em dívida à data da penhora  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 2.723   | 0-50%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 6.530   | 50-100%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 2.593   | 100-125%   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 351   | 125-150%   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 211   | 150-200%   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 136   | 200-300%   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 80  | 300-400%   |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| 299   | Superior a 400%  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |
| <b>12.923</b>   |  |   |                 |   |       |                    |       |                |       |               |     |             |     |           |     |           |    |           |     |                 |               |         |            |              |





## **ANEXO X**

**Exemplos de falta de integridade de registos do SIPA**

### Tipo de registos incoerentes e respectivos motivos

1. **Penhoras com data de registo anterior à data da penhora**<sup>1</sup> – casos de pedidos de penhora de imóveis e de pensões:
  - na primeira fase de penhora realizadas através do SIPA os serviços procediam ao registo da informação no sistema após a resposta da conservatória do registo predial, não existindo validação que garanta que a data da penhora tem que ser anterior à data do seu registo<sup>2</sup>;
  - nos casos de recolha da resposta ao pedido de penhora por parte das conservatórias do registo predial, no Portal das Finanças, não foi implementada, também, qualquer validação referente a estas datas;
  - nas penhoras de pensões da Caixa Geral de Aposentações estabeleceu-se que na fase do processamento da pensão é considerada a data de registo e na fase do desconto ao pensionista é averbada no sistema a data da penhora.
2. **Penhoras activas, com os bens em venda e com o campo “valor de penhora” igual a zero** – as entidades notificadas para procederem à penhora transmitirem a informação de que a penhora foi efectuada ou reduzida, mas o campo “valor penhorado”, de registo obrigatório, encontra-se a zeros.
3. **Penhoras activas, com o processo na fase de venda com valor em dívida à data da penhora igual a zero:**
  - a) processos de execução fiscal que já se encontravam extintos, no momento do registo do pedido de penhora;
  - b) desapensação dos processos de execução fiscal, motivada pela sua extinção ou por outros motivos (v.g. a aprovação de plano de pagamento em regime prestacional);
  - c) existência de pagamentos com data igual ou anterior à penhora;
  - d) registo da extinção da reversão contra os responsáveis subsidiários com data anterior à data de penhora;
  - e) anulação da dívida, em consequência de reclamação ou oposição apresentadas pelo contribuinte, com data valor anterior à data do pedido de penhora.

<sup>1</sup> A data de registo da penhora respeita ao momento em que é averbada no sistema a resposta produzida pela entidade notificada para proceder à penhora e a data da penhora refere-se ao momento em que a entidade notificada para proceder à penhora a concretiza.

<sup>2</sup> Situação já apurada na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas ao procedimento de penhora em 2008 - Relatório de Auditoria n.º 56/2008 – 2.ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



## **ANEXO XI**

**Comunicação Social e Provedoria de Justiça**

| Publicação          | Data       | Assunto  |
|---------------------|------------|--|
| Semanário Económico | 07-12-2006 | Bancos congelam contas com montantes superiores às dívidas fiscais   |
| Público             | 12-05-2008 | Provedor de Justiça chamou representantes da banca e da DGCI - Frente a frente: fisco e banca explicam abusos nas penhoras |
| Agência Financeira  | 06-10-2010 | Banca tem «rotinas informáticas» para impedir penhoras ilegais   |

**Comunicado do Gabinete do Provedor de Justiça, em 6 de Outubro de 2010**  
**“Balanço das queixas sobre penhoras recebidas pela Provedoria de Justiça em 2010”**

Entre os dias 1 de Janeiro e 20 de Setembro de 2010 deram entrada na Provedoria de Justiça 68 queixas sobre execuções fiscais instauradas e instruídas pela DGCI. De entre estas 68 queixas, 35 versaram sobre penhoras, 14 sobre venda de bens penhorados, 10 sobre reversões e as restantes sobre outros temas.

**Relatório de Actividades do Provedor de Justiça – Ano de 2010 – Pág. 48**

“O ano de 2010 consolida a ideia formada ao longo dos últimos anos quanto aos temas que mais preocupam o cidadão contribuinte que se dirige ao Provedor de Justiça: problemas relacionados com a tributação em IRS e, mais recentemente, problemas de execuções fiscais, vêm ocupando os lugares cimeiros na tabela dos assuntos mais recorrentemente objecto de queixa. (...)”

No que diz respeito aos problemas relacionados com execuções fiscais, o mais recorrente é, sem dúvida, o da violação de limites de impenhorabilidade, seja por algumas deficiências na emissão de ordens de penhora, seja – na esmagadora maioria – por graves deficiências na execução dessas mesmas ordens. (...)”

Em 2010 a Provedoria de Justiça instruiu 34 processos para análise da regularidade de penhoras de saldos de contas bancárias e recomenda que em 2011 se realize uma intervenção genérica nesta matéria.



## **ANEXO XII**

### **Contraditório**



DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

00239 16/08'11


**Exm.º Senhor**  
**Director-Geral do Tribunal de Contas**  
**Avenida Barbosa du Bocage, 61**  
**1069 - 045 LISBOA**

**ASSUNTO: Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas**  
**Processo n.º 40/2010 Audit – Tribunal de Contas**

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, de 16.08.2011, junto envio a V. Ex.ª cópia da Informação n.º 65/2011, de 12.08.2011, da DSGCT- Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários, referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Coordenadora do Gabinete,

  
**Helena Vaz**  
**(Inspectora Tributária)**

**JOSÉ FILIPE NEVES**  
Inspector Trib.º

**BGTC 16 08'11 14708**



Sec. Apoio Administrativo do Director-Geral

|                  |        |                                     |
|------------------|--------|-------------------------------------|
| Entrada N.º 1611 | Saida  | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Em 20/08/11      | Código |                                     |

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

Despacho n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Despacho:

Visto.  
Remete-se ao Tribunal de Contas.

16.8.2011

*[Handwritten signature]*  
JOSE DE BEVEDO  
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

Anotações \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Parecer:

Confirmo.  
À consideração do senhor Director-Geral.

2011/08/12.

*[Handwritten signature]*

**José Maria Pires**  
Director de Serviços  
(Em regime de substituição)  
DR 2ª Série nº 52, 08/03/13

| Informação            |                          |
|-----------------------|--------------------------|
| N.º                   | 65/2011                  |
| Data                  | 12/08/2011               |
| Proc                  | /2011                    |
| Contribuinte          |                          |
| Técnicos Responsáveis |                          |
|                       | Paulo Sá e Paulo Marques |

Assunto:

ALEGAÇÕES DA DGCI EM RESPOSTA AO  
RELATO DA  
AUDITORIA SOBRE O SISTEMA INFORMÁTICO DE PENHORAS  
AUTOMÁTICAS  
PROC.º N.º 40/2010 AUDIT - TRIBUNAL DE CONTAS



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

## INFORMAÇÃO

### I. INTRODUÇÃO

#### I.I NOTIFICAÇÃO DO RELATO DE AUDITORIA AO SIPA

Mediante o envio de protocolo foi esta Direcção de Serviços notificada, pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas, no passado dia 1 de Agosto, do corrente ano, do teor do Relato da Auditoria ao Sistema Informático de Penhoras Automáticas, elaborado no âmbito do Proc.º n.º 40/2010 – Audit para, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, apresentar alegações no prazo de 10 dias úteis.

Por se tratar de matéria da sua competência, o Gabinete do Exmo. Sr. Director Geral de Impostos, remeteu a esta Direcção de Serviços, o supra mencionado relato, para exercício do contraditório.

#### I.II NOTA PRÉVIA

No cumprimento da missão de cobrar os impostos por si administrados a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), procura orientar a sua actuação de prossecução do interesse público, no respeito pelas garantias dos contribuintes e no estrito cumprimento do quadro legal vigente.

Com o propósito de, permanentemente, conciliar a necessidade de assegurar a manutenção de elevados padrões de eficácia na cobrança coerciva, com o respeito integral pelo princípio da legalidade, a DGCI, no âmbito das execuções fiscais, procura pautar a sua actuação pelo constante aperfeiçoamento e evolução sem, jamais, comprometer o respeito pelas normas e princípios legais aplicáveis, no propósito de atingir os objectivos de cobrança cada vez mais exigentes, em defesa do interesse público.





Neste contexto, o Relato apresentado pelo Tribunal de Contas, que ora cabe contraditar, seja por procurar analisar a conformidade legal dos procedimentos de penhora, seja pela sua abordagem prática, apontando formas de agilizar alguns procedimentos e de melhorar o controlo do serviço desempenhado ou a desempenhar, representa um inestimável contributo na demanda da DGCI pela constante melhoria de actuação na área das execuções fiscais e muito em particular no domínio das penhoras.

## II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

Nos termos do artigo 17.º da Portaria n.º 348/2007, de 30/03, compete à Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários (DSGCT), *"coordenar toda a actividade de execução fiscal"*, bem como, *"sistematizar as decisões administrativas relacionadas com os procedimentos de justiça tributária e elaborar instruções para uniformizar a aplicação das normas e os procedimentos dos serviços da DGCI no âmbito da execução fiscal"*, e, *"propor e testar aplicações informáticas relacionadas com a execução fiscal e assegurar a ligação com os demais serviços públicos intervenientes"*, nos quais se incluem o Sistema de Penhoras Automáticas (SIPA) e o mais recente, Sistema de Penhoras Electrónica (SIPE) que, grosso modo, constituem o objecto da presente do Tribunal de Contas (Processo n.º 40/2010 – Audit).

No âmbito destas competências de coordenação, sistematização e implementação de aplicações no âmbito dos procedimentos tendentes à execução fiscal, a DSGCT desenvolve os respectivos procedimentos em ordem ao pleno cumprimento da Lei, num esforço continuado pelo aperfeiçoamento e crescimento da qualidade, da eficiência e da eficácia dos serviços que presta ao Estado e aos contribuintes (porque de verdadeiros serviços se tratam).

A eficácia da cobrança coerciva é uma forma de realização do direito, e porque só através do direito se realiza, não pode ser entendida essa eficácia como uma ameaça ao direito ou como antinómica com a protecção de valores juridicamente tutelados. Na verdade, o



---

**DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS**

Divisão de Gestão de Sistemas

processo de execução fiscal, enquanto instância de ponderação de direitos e deveres processuais, está subordinado ao interesse tutelar de satisfação do crédito do respectivo titular e a realização desse fim só é atingível através dos instrumentos legais previstos e nos termos estabelecidos.

Enquanto forma de realização do direito, a cobrança coerciva, representa um importante instrumento na garantia da efectividade do princípio da igualdade entre todos os contribuintes. Nessa medida é essencial na protecção dos contribuintes cumpridores e na prevalência do Estado de Direito sobre as situações de incumprimento e de violação da Lei, muitas vezes de forma reiterada.

Neste contexto, a DGCI iniciou em 2005 a implementação do Plano Estratégico para a Justiça e Eficiência Fiscal (PEJEF), visando a modernização da Justiça Tributária, dotando-a da necessária capacidade para aplicar, com indiscutível efectividade, todas as medidas que a Lei preconiza para as situações de incumprimento.

Até então, era comumente reconhecido que os serviços da DGCI revelavam um défice pronunciado de capacidade de aplicação das normas legais, aplicáveis às situações de incumprimento dos deveres fiscais dos contribuintes, designadamente quanto ao pagamento.

Eram reconhecidas, a elevada pendência de processos, a deficiente capacidade de realização de penhoras e diligências de venda, a falta de sistematicidade, generalidade e controlo no pagamento de reembolsos aos contribuintes que simultaneamente eram também devedores, a incapacidade de aplicar as normas legais que prescrevem o cancelamento de benefícios fiscais a contribuintes com dívidas, a falta de sistematicidade e generalidade na responsabilização de administradores e gerentes pelas dívidas das sociedades, a falta de sistematicidade e generalidade na responsabilização contra-ordenacional pela prática de infracções fiscais, bem como na responsabilização criminal, etc.

Esta incapacidade generalizada, fortemente motivada pela crescente escassez de recursos humanos disponíveis, face à crescente instauração de processos e ao crescimento sistemático e continuado do incumprimento, conduziu a que, o legislador sentisse



---

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

necessidade de introduzir frequentes alterações legislativas, criando regimes excepcionais de regularização fiscal em 1988 (DL 52/88), em 1991 (amnistia fiscal) em 1994 (DL 225/94), em 1996 (DL 124/96), em 1999 (prescrição legal das dívidas relativas a impostos abolidos, com a entrada em vigor da LGT), em 2002 (DL 248-A/2002), e finalmente em 2003, com a titularização de toda a dívida fiscal.

Dando corpo à estratégia de dotar a DGCI de capacidade efectiva para aplicar os comandos legais preconizados para as situações de incumprimento, o desenvolvimento e entrada em produção do SIPA visou munir os Serviços da efectiva capacidade para constituir penhoras, em todo o espectro de dívidas, sempre que fossem conhecidos bens penhoráveis em nome dos contribuintes devedores.

A constituição de penhoras, sempre e quando a Lei preconize a prática desse acto, não constitui uma mera faculdade, é uma obrigação que impede sobre o Órgão de Execução Fiscal. O que, facilmente se compreende, atenta a obrigação da Administração Tributária assegurar a prevalência da Lei e do Direito sobre o incumprimento fiscal.

Só aplicando todos os comandos legais a todas as situações previstas na Lei se garante a efectiva reposição dos interesses violados e, bem assim, se assegura o efeito preventivo sobre o incumprimento. Na verdade, o sistema de cobrança coerciva não serve apenas para recuperar receitas fiscais indevidamente não pagas pelos contribuintes. Mais importante que essa função reparadora é a função preventiva, de fazer diminuir o incumprimento e por conseguinte a instauração, promovendo a desmotivação do incumprimento pela sua eficácia.

O SIPA e desde Novembro último também o SIPE, constituem importantes infra-estruturas de detecção de bens penhoráveis e de execução da decisão de penhora (pelo Chefe de Finanças).

Pela sua importância clarificadora, importa salientar de forma inequívoca que, nem o SIPA, nem o mais recente SIPE são sistemas de gestão de execuções fiscais. Não são, nunca o foram, nem se pretende venham a ser. Sequer são sistemas centrais de penhora ou de execução (não existe um sistema nacional de cobrança coerciva, nem uma competência



---

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

centralizada nessa matéria). São, isso sim, no que constituem um instrumento fundamental de apoio aos Serviços (Órgãos de Execução Fiscal) para uma realização mais eficiente das penhoras, sistemas destinados à detecção de bens penhoráveis.

Em termos conclusivos, o SIPA possibilitou a substituição de antigas metodologias de detecção de bens penhoráveis, assentes na observação empírica e no contacto pessoal e vivencial entre os serviços e os devedores, por um mecanismo de detecção informatizado e automatizado, assente na exploração das tecnologias de informação, ao mesmo tempo que reconvertia os mecanismos de comunicação das decisões relativas à efectivação, levantamento, redução e cancelamento da penhora, às entidades competentes.

A implementação do PEJEF, do SIPA e mais recentemente, do SIPE, da responsabilidade da DGITA que garante o seu financiamento, obedeceu a uma estratégia de máxima racionalização de recursos públicos, por natureza escassos, crescentemente escassos. Estas limitações orçamentais e, sobremaneira a abrangência do processo de informatização e desmaterialização em curso, pela sua complexidade, não permitiram ainda que a implementação do sistema esteja concluída. Trata-se pois de um sistema assumidamente incompleto e parcelar, que está em construção e em evolução permanente, procurando dotar os serviços de instrumentos que potenciem o aumento da sua eficácia e eficiência, na salvaguarda dos interesses do Estado e no respeito pelos direitos dos contribuintes.

A necessidade de resgatar o sistema de cobrança coerciva, do atraso estrutural em que se encontrava mergulhado, em resultado de décadas de inexistência de qualquer investimento na sua modernização e de atraso no seu modelo de gestão, impulsionou a DGCI a avançar com o programa de modernização da Justiça Tributária, consciente dos custos para o erário público, mas segura que, é esse o caminho que melhor assegura a defesa dos interesses do Estado.

Os inegáveis méritos do SIPA, para orgulho de todos quantos não têm regateado esforços e dedicação na sua concepção e desenvolvimento, em prol da causa Pública, têm sido oportunamente reconhecidos, tanto interna, como internacionalmente. Recorde-se a este propósito que o SIPA, em 2010, obteve para Portugal o Prémio Internacional para a Inovação na Administração Tributária na área de eficácia fiscal. Prémio atribuído pelo Centro



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

Inter-Americano de Administrações Tributárias (CIAT), que é a uma das maiores e mais importantes organizações mundiais de administrações tributárias, integrando 38 países membros, entre os quais alguns daqueles que possuem administrações fiscais consideradas das mais avançadas do mundo, como são os casos dos Estados Unidos, do Canadá e de países europeus como a França, a Itália, a Holanda, a República Checa e a Espanha.

O prémio atribuído reconhece o SIPA como uma referência internacional em matéria de "boas práticas em inovação, que contribuem para realizar de forma efectiva a actividade da administração tributária, especialmente no que respeita ao controlo e verificação do cumprimento das obrigações fiscais e à capacidade efectiva da Administração Tributária na cobrança da dívida pendente.

O próprio Tribunal de Contas, no exercício dos seus poderes de fiscalização, em sede de processos de auditoria, de que o caso em apreço constitui exemplo, teve já oportunidade de tecer referências elogiosas, que muito honram a DGCI, a respeito do funcionamento do SIPA, reconhecendo que *"O SIPAVE é um instrumento eficaz de reunião dos dados necessários ao processo de penhora e executa procedimentos informaticamente de forma eficiente e normalizada"*<sup>1</sup> que, *"...dispõe de funcionalidades que visam a uniformidade de procedimentos e respeito pela conformidade legal dos procedimentos de penhora..."*<sup>2</sup>, constituindo *"...um importante meio de suporte à realização de penhoras e permite uniformizar e tornar mais céleres e eficazes os respectivos actos processuais."*<sup>3</sup> Mais reconhece que, o módulo "acções urgentes", enquanto funcionalidade do SIPA *"...constitui uma importante ferramenta de apoio ao órgão de execução fiscal para a eficiente e eficaz tramitação dos processos ao fornecer informação diária sobre penhoras emitidas em condições de serem canceladas, reduzidas e/ou executadas, permitindo a intervenção mais célere dos serviços, designadamente na correcção de situações de penhoras indevidas..."*<sup>4</sup>

Este reconhecimento motiva-nos a todos a continuar a envidar esforços no sentido do permanente aperfeiçoamento dos procedimentos de penhora e dos procedimentos com eles

<sup>1</sup> Ponto 3.1 al. a), Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit - TC

<sup>2</sup> Ponto 2.2.2, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit - TC

<sup>3</sup> Ponto 2.2.3, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit - TC

<sup>4</sup> Ponto 2.2.2, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit - TC



**DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS**

Divisão de Gestão de Sistemas

conexos, em ordem à prossecução dos interesses do Estado, na salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes.

**III. ALEGAÇÕES**

**III.I ENQUADRAMENTO**

Foi a DGCI, notificada a 1 de Agosto último, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto para, querendo, exercer, no prazo de 10 dias úteis, o seu direito de audição, relativamente ao teor do Relato da Auditoria ao Sistema Informático de Penhoras Automáticas, elaborado no âmbito do Proc.º n.º 40/2010 – Audit, do Tribunal de Contas, o que fará seguidamente, salientando que, as respostas e explicitações aqui oferecidas, conquanto mais desenvolvidas, complementadas e/ou clarificadas, assentam em grande medida nos esclarecimentos e informações já anteriormente prestados no âmbito da Auditoria em que se encerra o Relato ora contraditado.

**III.II AUDITORIA AO SISTEMA INFORMÁTICO DE APOIO ÀS PENHORAS**

Para a Direcção-Geral dos Impostos e, muito em particular para a Direcção de Serviços de Gestão dos Créditos Tributários, a realização desta Auditoria ao sistema informático de apoio às penhoras, à semelhança do que já sucedeu no passado com a realização de outras auditorias, representa uma importante oportunidade de prosseguir com os seus esforços de permanente aperfeiçoamento dos procedimentos adoptados no domínio, muito sensível, da produção de actos de coerção sobre o património dos contribuintes devedores, na prossecução dos interesses do Estado e na defesa e salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes (sejam eles devedores ou não devedores, sendo que estes últimos não podem nunca ver os seus direitos prejudicados em razão do incumprimento daqueles outros).



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

A análise da avaliação efectuada à presente auditoria ao sistema informático de apoio às penhoras, pela sua importância e amplitude, seguramente, concorrerá para o reforço das regras, já estabelecidas, destinadas a assegurar o integral cumprimento do quadro normativo vigente, no que respeita à prática de actos de coerção sobre o património dos contribuintes devedores ou que, de algum modo, possam ter reflexo sobre esse património e, concomitantemente, não deixará de convergir para o reforço, aperfeiçoamento, disponibilização, tratamento e análise de dados e indicadores de gestão, em matérias directa ou indirectamente conexas com a realização das penhoras.

É nesta premissa que, procuraremos exercer o direito ao contraditório, com o espírito construtivo de quem não deixará de acolher as conclusões apresentadas e as recomendações formuladas, pelo Digníssimo Tribunal de Contas sem que isso, todavia, signifique que nos abstemos de pronunciar relativamente àqueles pontos que se nos afiguram serem susceptíveis de esclarecimento ou que, justificam nos pronunciemos, no sentido de melhor informar o Digníssimo Tribunal de Contas quanto ao *modus operandi* do SIPA, das funcionalidades nele insitas e à disponibilização, tratamento e análise de dados e indicadores de gestão, disponibilização e tratamento que não podemos deixar de acolher com espírito construtivo

### III.III TEOR DO RELATO

Em ordem a uma melhor e mais rápida percepção do que, em cada momento está em causa, optamos por identificar de imediato e, de forma sumária, os pontos do Relato do Digníssimo Tribunal de Contas que reputamos justificarem o exercício do contraditório, prévio à pronuncia sobre as conclusões e recomendações daquele Relato, a saber:

- A afirmação de que o aumento do valor global da dívida suspensa, de 2009 para 2010 "revela o aumento significativo do contencioso e indica a existência de problemas ao nível da qualidade da fundamentação dos actos de liquidação e dos respectivos créditos em cobrança coerciva" (ponto 1.5 - pág. 13);
- A alegada "morosidade na prestação de parte da informação e na resposta aos questionários", por parte da DSGCT (ponto 1.6 - pág. 13);

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

- Ausência de informação sobre "créditos fiscais", relativamente a 2010 (ponto 2.1 - pág. 15);
- A afirmação de que "a eficácia das penhoras é, estatisticamente, inferior nos casos em que estão envolvidas dívidas de montante mais elevado" (ponto 2.1 - pág. 16);
- Na expressão do Tribunal de Contas a "reduzida imputação de pagamentos aos processos" (ponto 2.1 - pág. 17);
- A "inexistência de registo da fundamentação da escolha do bem penhorado" ou a circunstância do SIPA não guardar "de forma sistemática, registos relativos à decisão de penhora do órgão de execução fiscal" (pontos 2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.3 - págs. 18, 21, 24 e 25);
- A inexistência de "registo em histórico, dos bens penhoráveis e do valor em dívida à data da penhora" (ponto 2.2.3 - págs. 21 e 22);
- A "inexistência de registos ou de códigos que permitam conhecer os factos que justificam a situação de penhora (v.g. suspensa, anulada, levantada, inactiva)" (ponto 2.2.3 - pág. 21);
- A afirmação de que a redacção da Carta-Aviso enviada aos contribuintes, alegadamente, poder "criar, erradamente, a convicção generalizada de que a realização de penhoras seria automática" (ponto 2.2.1 - pág. 19);
- Verificação do cumprimento do princípio da proporcionalidade (pontos 2.2.3, 2.2.4 e 2.3 - págs. 22, 23 e 25);
- Cumprimento e controlo dos limites de impenhorabilidade (pontos 2.2.3 e 2.3 - págs. 22, 25 e 26);
- Insuficiências no teor da notificação de penhora de vencimentos (ponto 2.3 - pág. 27);
- "Reposição dos direitos do executado" em caso de penhora indevida. (ponto 2.4 - pág. 28);
- Levantamento de penhora vs Cancelamento de penhora (ponto 2.4 - pág. 28);
- Prazo de duração das penhoras: "aumento do prazo de duração verificado em 2010 relativamente a 2009", "diminuição do valor da cobrança por efeito da penhora" (ponto 2.5 - pág. 30);





DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

**III.iii.i O aumento do valor global da dívida suspensa, de 2009 para 2010 “revela o aumento significativo do contencioso e indica a existência de problemas ao nível da qualidade da fundamentação dos actos de liquidação e dos respectivos créditos em cobrança coerciva”<sup>5</sup>**

Esta afirmação produzida, sustentada apenas nos números da dívida suspensa, parece-nos, olvidar a bondade do contencioso que justifica a suspensão dos processos de execução fiscal.

Parte considerável do contencioso associado aos processos de execução fiscal resulta do comportamento de algumas empresas, que se servem sistematicamente do incumprimento da obrigação de pagamento dos tributos como forma de obtenção de financiamento junto do Estado em condições mais favoráveis do que as oferecidas actualmente pelo mercado financeiro.

É público que algumas das maiores empresas portuguesas assumem que não pagam os impostos liquidados na sequência de acções da Inspecção Tributária, promovendo sistematicamente a sua impugnação. Esse comportamento é determinado, muitas vezes, por razões estranhas à necessidade de essas empresas procurarem que seja prestada justiça. Em muitas situações tem-se constatado que essas empresas obtêm sempre um ganho financeiro com a decisão de não pagarem e recorrerem ao contencioso judicial relativamente a essas liquidações, sendo que esse ganho financeiro é obtido em todas as situações, mesmo naquelas em que o impugnante venha a ser condenado a pagar no final.

Todo o período de mora no cumprimento da obrigação de tributo corresponde à possibilidade de utilização dos créditos tributários para financiamento das actividades privadas dos sujeitos passivos incumpridores que, deste modo, não necessitam de recorrer ao financiamento bancário. Dai a proliferação do contencioso tributário, sobretudo no caso das dívidas de elevado montante, uma vez que, independentemente da possível razão que assista aos contribuintes, o recurso à reclamação, à impugnação, à oposição judicial ou ao recurso jurisdicional obedece a uma racionalidade económico-financeira própria, já que permite muitas vezes obter a suspensão da execução por períodos de tempo longos e mais ou menos indeterminados.

<sup>5</sup> Ponto 1.5, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 13



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

Num estudo que a DSGCT tem em fase de conclusão, apurou-se que o tempo médio de pendência de um processo do contencioso judicial tributário, demora em média cerca de 10 anos. Apurou-se também que se o impugnante não pagar o imposto correspondente, suportará juros de mora apenas durante 3 desses 10 anos e que a taxa desses juros de mora pode ser de apenas metade da taxa actual de 6,351% ao ano, ou seja, 3,15% durante 3 anos.

Assim, e em conclusão, em média, ao longo desses 10 anos a taxa de juros de mora não chega a ser de 0,9%.

Assim, quando uma empresa recebe uma notificação para pagar uma liquidação de imposto resultante de uma acção da inspecção tributária e compara este custo de não pagar no prazo de pagamento voluntário, com os eventuais proveitos resultantes da aplicação dos mesmos meios financeiros num produto financeiro no mercado de capitais, facilmente se poderá constatar que obterá uma elevada rentabilidade financeira com a decisão de não pagar.

Os contribuintes devedores de maior dimensão, não poucas vezes, utilizam o recurso ao contencioso tributário como expediente dilatatório do pagamento das dívidas tributárias, sendo o processo de execução fiscal encarado, nestes casos, como uma forma rentável de obtenção de financiamento junto do Estado, por comparação com as condições mais onerosas actualmente impostas pelos privados. Do ponto de vista da racionalidade da gestão é vantajoso, para estas empresas, o recurso aos meios de impugnação tributária.

Por outro lado, o mero facto de um contribuinte reclamar graciosamente ou lançar mão de qualquer meio contencioso, não significa que tenha necessariamente razão.

O então Conselheiro-Presidente do Supremo Tribunal Administrativo, na edição de 25 de Fevereiro de 2009 do Jornal «Público» revelou que, *"no Supremo Tribunal Administrativo, onde cerca de 60 por cento dos recursos são interpostos por contribuintes, 30 por cento pela administração fiscal e 10 por cento pelo Ministério Público. Ainda no Supremo, cerca de 31 por cento dos recursos interpostos pelos contribuintes têm provimento, sendo este valor de 69 por cento para a*



*administração fiscal. Tanto a administração tributária quanto os contribuintes têm direito de defender os seus direitos e interesses em tribunal.*"

É verdade que o recurso ao contencioso pelos devedores tem aumentado de forma preocupante e que isso tem conduzido a um aumento muito preocupante da carteira da dívida que se encontra suspensa e, por isso, não pode ser legalmente tramitada pelos serviços.

Mas parece também que esse crescimento da dívida suspensa não nos pode levar a concluir, sem mais, que a sua causa seja uma menor qualidade do trabalho das entidades liquidadoras dos impostos que originaram a dívida. Essa conclusão exigiria que se tivesse despistado primeiro, que, os contribuintes não impugnam por outras razões que não seja a necessidade de obterem justiça junto dos Tribunais.

### **III.iii.ii A alegada "morosidade na prestação de parte da informação e na resposta aos questionários", por parte da DSGCT<sup>6</sup>**

A DGCI desejaria ter sido mais rápida a fornecer todos os elementos solicitados pelos Senhores Auditores no âmbito da presente Auditoria, apesar da elevada quantidade dos elementos solicitados e da elevada complexidade técnica e logística de que muitas vezes se revestiram.

Para isso adoptou todas as medidas que foram funcionalmente e mesmo humanamente possíveis. O investimento em termos de recursos humanos que a DGCI teve necessidade de realizar foi enorme, para ter capacidade de produzir respostas qualificadas e rigorosas, num espaço de tempo necessariamente curto.

Desde que foi comunicada a realização da Auditoria a que o Relato, ora contraditado respeita (23/11/2010), o número de faxes e e-mails a solicitar a disponibilização de informação de natureza estatística, procedimental ou processual, por parte do Digníssimo Tribunal de Contas foi, respectivamente de, 6 e 12:

<sup>6</sup> Ponto 1.6, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 13



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

- Faxes n.ºs 438/2010, 18/2011, 77/2011, 91/2011, 216/2011 e 360/2011;
- E-mails datados de 05/01/2011, 17/01/2011, 18/01/2011, 17/02/2011, 18/02/2011, 25/03/2011, 30/03/2011, 04/05/2011, 09/05/2011, 11/05/2011, 13/05/2011 e 25/05/2011, respectivamente.

Os pontos ou matérias para os quais foi solicitado o envio de informação nestes faxes e e-mails rondam as sete dezenas, neles se incluindo conforme já oportunamente enunciado, questões de natureza procedimental, processual ou puramente estatística, incluindo indicadores de gestão e enquadramentos jurídico-legais, disponibilizados em várias plataformas, desde o suporte papel ao suporte digital.

Espelhando, inequivocamente, a enorme carência de recursos humanos com que se debate a DGCI, importa salientar que, neste momento a DSGCT tem afecto à gestão próxima dos sistemas informáticos de apoio às penhoras (SIPA e SIPE), um único funcionário.

Deste modo só um enorme investimento em termos de recursos humanos, por parte da DGCI, tornou possível ultrapassar as óbvias limitações impostas pela escassez de recursos à disponibilização mais célere do imenso manancial de informação solicitada. Em todo o caso, a afectação de recursos ao apoio à auditoria foi efectuada sem desafectação dos funcionários às suas funções normais, no que resultou a necessidade de trabalho fora das horas normais de serviço, sem qualquer remuneração adicional, apenas justificada pelo seu espírito de dedicação que, é de toda a justiça relevar.

Sem prejuízo de concedermos que seria de todo desejável que as respostas tivessem sido fornecidas num espaço de tempo mais curto, importa, por uma questão de justiça salientar que, era humanamente impossível exigir um esforço superior àquele que foi dispensado por todos os envolvidos que, de forma abnegada e inteiramente disponível, procuraram dar cumprimento às solicitações do Digníssimo Tribunal de Contas, ainda que, pelas razões já enumeradas, nem sempre dentro dos prazos, apertados, fixados.



### **III.iii.iii Ausência de informação sobre “créditos fiscais”, relativamente a 2010<sup>7</sup>**

A não disponibilização, em tempo útil, ao Tribunal de Contas, da informação relativa ao número de penhoras de créditos fiscais com data de 2010, resultou de um lamentável lapso, que urge corrigir de imediato. Assim, cumpre informar que o número total de penhoras de créditos fiscais com data de 2010 é de 47 629.

### **III.iii.iv A afirmação de que “a eficácia das penhoras é, estatisticamente, inferior nos casos em que estão envolvidas dívidas de montante mais elevado”<sup>8</sup>**

A entrada em produção do SIPA, no ano de 2005, permitiu enormes ganhos em matéria de eficácia das penhoras. De um número total de penhoras em 2005 na casa dos quatro dígitos, passámos em 2010, para mais de 200.000 penhoras. São números esmagadores que revelam, sem margem para dúvida, a enorme mais-valia constituída pelos sistemas informáticos de apoio às penhoras (SIPA/E) em termos de eficácia na sua realização.

Dito isto, importa analisar detalhadamente a afirmação constante do Relato, de que “a eficácia das penhoras é, estatisticamente, inferior nos casos em que estão envolvidas dívidas de montante mais elevado”, porquanto, sendo obviamente desejável que, num quadro ideal, a eficácia das penhoras fosse idêntica em todos os casos, independentemente do valor da dívida em causa, tal empreendimento sendo um objectivo eternamente perseguido, é seguramente, inalcançável. Senão vejamos, estando em causa uma dívida de € 100,00, a concretização de um simples penhora de 1/6 do vencimento do contribuinte devedor, pode e, em regra será, suficiente para produzir a extinção do processo de execução fiscal por pagamento. Se, ao invés, estiver em causa uma dívida de € 1.000.000,00 e, ainda que seja possível concretizar a penhora (independentemente dos tipos de bens abrangidos) de € 500.000,00, estatisticamente a eficácia das penhoras realizadas neste último caso é inferior em 50% aquela outra.

<sup>7</sup> Ponto 2.1, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 15

<sup>8</sup> Ponto 2.1, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 16



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

Se a isto acrescermos o facto de os contribuintes com dívidas de maior monta, apresentarem frequentemente, meio contencioso acompanhado de garantia para efeitos de suspensão do processo de execução, inibindo a Administração Tributária da prática de actos de coerção do seu património (ainda que a decisão definitiva lhes venha a ser desfavorável, a morosidade na decisão dos tribunais tem reflexos negativos sobre a eficácia das penhoras) e a necessidade de proceder à penhora de um conjunto mais vasto de bens que, nem sempre existem, para cobrar os elevados valores em dívida, bem como o facto de em relação a muitos bens existirem outros credores com direitos reais de garantia registados anteriormente à penhora, parece-nos facilmente perceptível a justificação para os diferentes graus de eficácia.

Importa igualmente realçar, pela importância de que se reveste, que a descida da dívida activa ao longo dos anos, reflecte a firmeza e os resultados positivos alcançados pela Administração Tributária, ao encetar uma série de medidas (ex: citações, penhoras, compensações, venda, publicitação dos devedores na internet, cancelamento de benefícios fiscais, etc.) dissuadindo o incumprimento fiscal e promovendo as boas práticas tributárias.

**III.iii.v Na expressão do Tribunal de Contas a “reduzida imputação de pagamentos aos processos”<sup>9</sup>**

A aplicação de fundos resultantes de penhoras e vendas consiste numa funcionalidade que não integra o SIPA, uma vez que se trata de um procedimento posterior ao procedimento de penhora e externo a ele, integrando a matéria financeira do sistema de cobrança coerciva - SEFWEB.

Na implementação do módulo de gestão da aplicação de fundos do SEFWEB, foi construído todo um conjunto complexo de funcionalidades destinado a aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços na aplicação desses fundos.

<sup>9</sup> Ponto 2.1, Relatório da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 17



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

Todavia a automatização da aplicação de fundos reveste, como facilmente se entenderá, uma tarefa de altíssima complexidade. A qual, aliada às crescentes restrições orçamentais, com que todas as instituições do Estado se vêm ciclicamente confrontando, não permitiu um desenvolvimento tão rápido quanto todos ambicionávamos.

Assim a automatização da aplicação de fundos foi sendo operada de forma gradual, mediante um criterioso cuidado de gestão eficiente dos escassos recursos financeiros disponíveis. Passo a passo, ao longo de vários estágios foi-se desenvolvendo o projecto de automatização da aplicação de fundos que se concluiu em 2010.

Foi finalmente possível, em Setembro de 2009, alcançar a automatização de todo o procedimento de aplicação de fundos, com a entrada em funcionamento do novo sistema de rastreabilidade de pagamentos (DUC's), data a partir da qual é possível afirmar que a aplicação de fundos provenientes de penhoras e vendas é tendencialmente efectuada de imediato.

Quanto à imputação dos valores recebidos relativamente a cada um dos processos em curso, seja esta efectuada por via da penhora ou da adjudicação de bens em sede do processo de venda dos bens penhorados, cumpre referir que estes procedimentos, independentemente do seu impulso ocorrer por via manual ou automática no SIPA ou SIGVEC, são registados automaticamente no Sistema de Execuções Fiscais – SEFWEB, que, por seu turno, permite, mediante consulta individualizada de quaisquer contribuintes devedores ou processos de execução, aferir quais os trâmites seguidos e da ocorrência dos pagamentos a que lhes disser respeito.

Desta forma é possível, atendendo que os registos no SEFWEB são efectuados de imediato e automaticamente, imputar, através do histórico disponível nas interfaces de consultas individualmente realizadas, qual o estado da situação processual dos executados no que tange, entre outras variáveis, a pagamentos.

Registe-se, pela relevância de que se reveste que, na contagem destes prazos médios de aplicação de fundos há vários prazos que a oneram cumulativamente: 15 dias a aguardar má cobrança (sobretudo no caso dos pagamentos via CTT, não poucas vezes é muito tardia); 3 dias sempre que a penhora tenha sido ordenada através do SIPA/E e estiver em



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

condições de certificação; 30 dias, nos casos em que o executado ainda não estivesse citado pessoalmente, de modo a salvaguardar a defesa dos direitos, legalmente consagrados, dos contribuintes.

Acresce que sempre que tenha havido lugar a graduação de créditos, os prazos de imputação dos pagamentos aos respectivos processos de execução fiscal, são forçosamente acrescidos em razão da extrema morosidade dos tribunais em a realizarem.

Neste domínio, pelos elevados ganhos de eficiência que é expectável venham a ser obtidos, é importante referir que, desde o início deste ano que a Lei atribuiu aos Serviços de Finanças, a competência para efectuarem a graduação de créditos. Tendo sido desenvolvida uma nova funcionalidade que permitirá a realização daquela graduação com recurso a meios informáticos que, se prevê possa constituir uma indiscutível mais-valia em termos de celeridade.

De igual modo não podemos deixar de mencionar, uma vez mais que o novo Sistema de Aplicação de Fundos, criado em 2009 que, agrega a componente de Certificação de Depósitos permitindo o conseqüente tratamento na Câmara de Compensação, contribuiu para a diminuição sensível dos prazos de imputação dos pagamentos, os quais vêm continuamente a decrescer.

**III.iii.vi A “inexistência de registo da fundamentação da escolha do bem penhorado” ou a circunstância do SIPA não guardar “de forma sistemática, registos relativos à decisão de penhora do órgão de execução fiscal”<sup>10</sup>**

A penhora começa pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente (artigo 219.º, n.º 1, 2.ª parte, do CPPT). Este constitui o princípio-regra em processo de execução fiscal, cabendo ao Órgão de Execução Fiscal a escolha discricionária – não arbitrária – dos bens a penhorar,

<sup>10</sup> Pontos 2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.3, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, págs. 18, 21, 24 e 25





DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

seguindo os princípios da eficiência e da proporcionalidade, que devem presidir à decisão de penhorar cada bem em concreto.

Apenas na situação do n.º 4 do mesmo artigo – dívida com garantia real onerando bens do devedor – o legislador demonstra querer ver seleccionado como bem a penhorar o bem onerado com garantia real, mas ainda assim, esta situação carece de ser interpretada criteriosa e prudentemente. Assim, por exemplo, o Órgão de Execução Fiscal porventura irá penhorar uma conta bancária para cobrar uma pequena dívida de IMI e apenas em caso de insuficiência ou mesmo inexistência de outros bens, vai partir para a penhora de bens imóveis e dentro destes, vai começar por penhorar o bem onerado com garantia real em favor do credor tributário.

Parece-nos ser decisivo para a não existência de registo da fundamentação da escolha do bem penhorado, a circunstância de a Lei não estabelecer qualquer exigência a este nível, para além do respeito pelo princípio da proporcionalidade e da ponderação pela menor ou maior facilidade de realização do valor pecuniário, que devem presidir ao momento de decisão sobre qual dos bens de entre os que compõem o património do devedor deverá incidir a penhora.

A necessidade de fundamentação da escolha do bem penhorado que vem invocada no Relato da Auditoria, não tem qualquer tradução legal. Na verdade, nem o CPPT, nem a LGT, nem mesmo o Código de Processo Civil, em sede de acção executiva comum, estabelecem qualquer previsão nesta matéria, sendo que essa omissão legal se estende tanto à necessidade de despacho da entidade competente para a tramitação do processo, no que respeita à selecção do bem a penhorar, como à necessidade da fundamentação desse pretensu despacho.

Assim, não têm sido conhecidas até agora manifestações da sedeação legal, tanto da necessidade de despacho de selecção do bem a penhorar como da necessidade da sua fundamentação. O Relato também não radica essa necessidade em qualquer disposição Legal, nem fundamenta essa necessidade em qualquer problema levantado pelos devedores, pela jurisprudência ou por qualquer agente processual.



**DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS**

Divisão de Gestão de Sistemas

É certo que se poderá sempre ponderar a possibilidade de serem emitidas instruções, obrigando os serviços a essa dupla necessidade de formalismo processual, mas sempre se levantará a questão da sustentação legal dessa necessidade e dos impactos que ela traria em matéria de burocratização e de perda de eficiência dos serviços. De qualquer forma, fica registada esta observação, que não deixará de ser ponderada pela DGCI.

**III.iii.vii A inexistência de “ registo em histórico, dos bens penhoráveis e do valor em dívida à data da penhora”<sup>11</sup>**

Até à entrada em produção do SIPE esta afirmação tinha inteira correspondência com a realidade. No entanto, em razão da entrada em produção do SIPE essa correspondência é, agora, apenas parcial, uma vez que, este novo sistema informático de apoio às penhoras guarda, em histórico, toda a informação relativa ao acervo de bens existentes em nome do contribuinte devedor, à data da penhora. Não se encontrando disponível para visualização pelo utilizador (o funcionário do Órgão de Execução Fiscal) após o cancelamento da penhora ou da dívida, é possível aceder-se-lhe centralmente.

Quanto ao registo histórico do valor do pedido à data da penhora, nunca foi reputado de relevante para efeitos de tramitação dos processos de execução fiscal (na marcação da penhora é sempre duplamente ponderado o binómio valor do pedido/valor do bem cuja penhora se pretende).

Concedendo que possa ser útil para efeitos de auditoria a existência de um tal registo, a DGCI irá diligenciar junto da DGITA, no sentido de, rapidamente ser suprida aquela “limitação”, como tal ajuizada pelo Tribunal de Contas, dos sistemas informáticos de apoio às penhoras. Assim, os constrangimentos orçamentais e as condições técnicas disponíveis o não retardem ou impeçam.

<sup>11</sup> Ponto 2.2.3, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, págs. 21 e 22



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

**III.iii.viii A “inexistência de registos ou de códigos que permitam conhecer os factos que justificam a situação de penhora (v.g. suspensa, anulada, levantada, inactiva)”<sup>12</sup>**

Como oportunamente evidenciámos no ponto II da presente informação, o SIPA e o SIPE, não são, nem sistemas de gestão de execuções fiscais, nem sistemas centrais de penhora ou de execução. Destinam-se à detecção de bens penhoráveis.

Nunca será demais repetir que a DGCI não é um Órgão de Execução Fiscal. São-nos cada um dos 344 Serviços de Finanças, que nesta matéria têm competências próprias. Assim, não existe um sistema único de cobrança coerciva, porque a Lei não o permite. Por essa razão, os sistemas informáticos da cobrança coerciva não são sistemas de gestão integral dos processos de cobrança coerciva, mas antes infra-estruturas de apoio à operacionalidade de cada um dos serviços, no exercício das suas competências próprias nesta matéria.

Por excelência, o sistema informático de gestão de execuções fiscais, com este perfil funcional, é o SEFWeb. Permite a gestão em rede de todos os sistemas de cobrança coerciva, a gestão centralizada da informação e a sua disponibilização e actualização em tempo real a todos os operadores da DGCI, funcionando o interligado, designadamente com os sistemas informáticos de apoio às penhoras. Este sistema integra, grosso modo, o repositório da toda a tramitação do processo de execução fiscal.

Dito isto, é sempre possível aperfeiçoar os vários mecanismos de leitura cruzada de informação entre o SEFWeb e o SIPA/E, no que se refere à informação sobre os factos que justificam a situação da penhora. Sendo que nenhum dos sistemas informáticos desenvolvidos e utilizados pela DGCI (em parceria com a DGITA) se acha cristalizado no seu processo de desenvolvimento e aperfeiçoamento constantes.

Todas as limitações que sejam identificadas no funcionamento daqueles sistemas, podem e merecem todo o empenho da DGCI, no sentido de serem ultrapassadas, mais ainda quando apontadas pelo Tribunal de Contas, no exercício dos seus poderes de fiscalização. Nestes termos, procuraremos dar resposta ao reparo efectuado, promovendo conjuntamente com a

<sup>12</sup> Ponto 2.2.3, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º nº 40/2010 Audit – TC, pág. 21



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

DGITA, cuja colaboração se solicitará para o efeito, a disponibilização daquela informação, nos moldes indicados.

**III.iii.ix A afirmação de que a redacção da Carta-Aviso enviada aos contribuintes, alegadamente, poder "criar, erradamente, a convicção generalizada de que a realização de penhoras seria automática"<sup>13</sup>**

A Administração Tributária privilegia e promove sempre o cumprimento voluntário, só recorrendo aos meios de coerção do património dos contribuintes devedores, se e quando se frustrarem todas as tentativas de regularização voluntária da sua situação tributária. É neste cenário que se enquadra o envio da Carta-Aviso, como uma última tentativa, prévia (a Carta-Aviso é enviada com a antecedência de cerca de 10 dias sobre o envio do pedido de penhora) ao envio do pedido de penhora, já despachado pelo Órgão de Execução Fiscal no SIPAVE, de lograr conseguir aquela regularização.

Importa deixar aqui bem claro que, quando é expedida a Carta-Aviso, já existe um pedido de penhora no estado de "despachado". Sucede que, porque a Administração Tributária privilegia a regularização voluntária da situação tributária, o envio daquele pedido de penhora já despacho, é retardado em 10 dias, numa derradeira tentativa de obter o cumprimento voluntário que, obstará à prática de actos de coerção sobre o património do destinatário daquela Carta.

No § 3.º da Carta-Aviso é expressamente mencionado que o Órgão de Execução Fiscal já procedeu à identificação e selecção dos bens ou direitos cuja penhora será ordenada, a manter-se a situação de incumprimento. Assim, quando se afirma que, "*A penhora realizar-se-á de imediato...*", está afirmar-se que a penhora dos bens ou direitos aludidos no referido parágrafo será requerida de imediato. O pedido de penhora previamente despachado é, automaticamente expedido se o contribuinte não proceder à regularização da dívida no prazo de 10 dias.

<sup>13</sup> Ponto 2.2.1, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 19



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

Porque para a DGCI a análise efectuada pelo Tribunal de Contas representa, sempre, um importantíssimo instrumento de apreciação e avaliação dos seus procedimentos, não deixará também neste caso de, acolhendo o reparo aqui feito, promover as necessárias alterações, à redacção da Carta-Aviso, de forma a afastar a possibilidade de existir a mais infima possibilidade desta poder suscitar erróneas convicções junto dos seus destinatários.

**III.iii.x Inviabilização da “verificação do cumprimento do princípio da proporcionalidade”<sup>14</sup>**

Da conjugação dos artigos 217.º e 219.º, n.º 1, 2.ª parte, do Código de Procedimento e de Processo Tributário, resulta que, a penhora deverá efectuar-se *“somente nos bens suficientes para o pagamento da dívida exequenda e do acrescido”*, começando *“pelos bens cujo valor pecuniário seja de mais fácil realização e se mostre adequado ao montante do crédito do exequente”*.

Nestes termos, tanto o funcionário que procede à marcação da penhora, como posteriormente o Chefe de Finanças, no momento de a despachar, não deixarão de ter a preocupação de respeitar aquelas regras legais, adequando a extensão da penhora ao valor da dívida (são, aliás, regularmente alertados, por esta Direcção de Serviços, para a necessidade de permanentemente assegurarem o respeito pelo princípio da proporcionalidade), no que se traduz num duplo controlo do princípio da proporcionalidade. Mais, os próprios sistemas informáticos de apoio às penhoras (SIPAVE) integram um conjunto de regras que reputamos *praeter legem*, por estabelecerem mecanismos de controlo mais rígidos e limitativos que aqueles fixados pela lei. Destinados, quer a impedir a evolução dos pedidos de penhora de imóveis ou veículos marcados (o eventual pedido não evoluirá nunca da fase de “despachado” para “emitido”, ou seja, nunca será enviado à respectiva conservatória do registo predial ou automóvel), quando o valor da dívida for inferior a € 1.000,00, quer mesmo a disponibilização para penhora, dos processos de

<sup>14</sup> Pontos 2.2.3, 2.2.4 e 2.3, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, págs. 22, 23 e 25



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

execução fiscal, sempre que o valor em dívida não ultrapasse os € 50,00 (independentemente do tipo de bem cuja penhora se pretenda).

Acresce ainda que à medida que o SIPA foi sendo implementado, essas regras de segurança contra penhoras em excesso sendo sempre muito limitativas, têm sido progressivamente alargadas, à medida que o tempo foi passando, que os Serviços se rotinaram na utilização do sistema e que a qualidade das bases de dados de suporte foi sendo cada vez mais depurada.

Pela sua relevância, nunca é demais vincar que, nem o SIPA, nem o SIPE são sistemas de penhoras. Não efectuam penhoras, nem se substituem às competências do Órgão de Execução Fiscal para ordenar penhoras. São outrossim sistemas informáticos de apoio ao trabalho dos Serviços de Finanças, no exercício de competências próprias neste domínio. São instrumentos de trabalho à disposição dos Serviços que visam contribuir para a crescente qualidade dos actos de penhora. Os sistemas informáticos de apoio às penhoras, não devem e não podem, legalmente impedir ou limitar, a acção do Órgão de Execução Fiscal na tomada de decisões no exercício de uma competência própria (artigo 149.º e 150.º CPPT). Pelo contrário, devem disponibilizar, toda a informação de que a DGCI possa dispor, para que os Serviços possam decidir, com informação adequada, da constituição da penhora, bem como dos bens que em concreto vão ser objecto dessa diligência.

No que respeita à necessidade de fundamentação da escolha do bem a penhorar, a Lei não estabelece qualquer necessidade de fundamentação da escolha do bem penhorado, pelo Órgão de Execução Fiscal. Nem o CPPT nem a LGT, tão pouco o Código de Processo Civil, em sede de acção executiva comum, estabelecem qualquer obrigação nesta matéria. Esta omissão legal se estende tanto à necessidade de despacho da entidade competente para a tramitação do processo, no que respeita à selecção do bem a penhorar, como à necessidade da fundamentação desse pretense despacho, pelo que, teremos necessariamente de concluir pela sua desnecessidade, tanto mais que são desconhecidos quaisquer problemas suscitados, seja pelos contribuintes, seja pela jurisprudência ou por qualquer agente processual.

Por outro lado nunca foi reputada de relevante, tão pouco suscitado por nenhum eventual interessado processual, a necessidade de existência de um registo histórico do valor do



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

pedido à data da penhora para efeitos de tramitação dos processos de execução fiscal (na marcação da penhora é sempre duplamente ponderado o binómio valor do pedido/valor do bem.

O verdadeiro sistema de controlo da legalidade dos actos praticados pelos serviços em execução fiscal, é o que é instituído pela própria Lei – A faculdade de os contribuintes reagirem contra todos e quaisquer actos praticados pelos serviços no processo executivo. Nunca será de mais lembrar que o contencioso das execuções fiscais, ao contrário do contencioso tributário, possibilita aos executados solicitarem, a qualquer momento, a intervenção do Tribunal na defesa de quaisquer dos seus interesses que, em qualquer momento entendam que tenham sido violados pelo órgão de execução. Também não será de mais reafirmar que o processo executivo é um processo de natureza judicial, onde os princípios do direito administrativo não se aplicam na sua plenitude e de forma acrítica.

Ora, a verdade é que, como se reconhece no Relato, o contencioso deduzido pelos contribuintes contra actos de penhora diminuiu drasticamente desde a implementação do SIPA, apesar de terem crescido exponencialmente os actos praticados. E esse facto tem que ser relevado.

Finalmente, não se pode efectuar qualquer avaliação nesta matéria sem analisar minuciosamente as reclamações judiciais que os executados apresentam contra actos de penhora. É essa a verdadeira fonte de informação que permite avaliar do cumprimento do princípio da proporcionalidade pelos serviços.

Naturalmente que se poderia construir um sistema informático de detecção de violações do princípio da proporcionalidade, ou de outros, pelos serviços, mas esse não seria já um sistema informático de penhoras. Seria provavelmente um sistema informático de auditoria, que sempre se poderá construir desde que assim seja entendido como prioritário, e lhe venham a ser alocados os necessários recursos.

De todo modo, como expressamente manifestado nos pontos III.iii.vi e III.iii.vi, a DGCI tem inteira abertura para ponderar a possibilidade da emissão de instruções obrigando os serviços a essa dupla necessidade de formalismo processual, sem prejuízo de continuarmos a afirmar não existir suporte legal para ela, e de a manutenção de um registo histórico



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

importar em novos encargos, destinados a dotar os meios técnicos da capacidade necessária para fazer face à manutenção deste histórico.

**III.iii.xi Cumprimento e controlo dos limites de impenhorabilidade<sup>15</sup>**

A vinculação da Administração Tributária aos princípios da legalidade e da proporcionalidade (artigo 55.º da Lei Geral Tributária - LGT), bem como da indisponibilidade do crédito tributário (artigo 30.º, n.º 2, da LGT) determina-a a pautar a sua actuação pelo cumprimento integral da lei, promovendo ainda junto dos contribuintes e terceiros uma acção pedagógica e vigilante da observância da lei, tendo como objectivo a tutela dos interesses legítimos do credor tributário bem como dos contribuintes.

Em matéria de penhoras, o legislador ao estabelecer limites à realização da penhora de determinados bens (artigos 824.º e 824.º-A CPC, para as penhoras de "*vencimentos, salários ou prestações de natureza semelhante*") pretende garantir um mínimo de condições de vida ao executado, que passam por não por em causa a disponibilidade do executado a um rendimento mensal correspondente ao salário mínimo nacional (2011 - € 485,00 DL n.º 143/2010, de 31 de Dezembro) mas, sem com isso descuidar a defesa dos interesses legítimos do credor perante o devedor que não cumpre.

Especialmente sintomático da reciprocidade desses dois objectivos, é o facto da impenhorabilidade prescrita no n.º 1 do artigo 824.º do CPC ter como limite máximo o montante equivalente a três salários mínimos nacionais à data de cada apreensão e como limite mínimo, quando o executado não tenha outro rendimento e o crédito exequendo não seja de alimentos, o montante equivalente a um salário mínimo nacional (artigo 824.º, n.º 2 do CPC).

No acto de notificação da entidade que processa o vencimento, ou salário ou a pensão, o órgão de execução fiscal alerta, de forma clara e inequívoca, indicação as disposições

<sup>15</sup> Pontos 2.2.3 e 2.3, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, págs. 22, 25 e 26





DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

legais aplicáveis, para a necessidade de cumprir os limites quantitativos à realização daquela penhora, preconizados pela Lei.

Cumpridos os requisitos legais da notificação, à entidade notificada para proceder à penhora velar em primeira linha pelo rigoroso cumprimento dos limites da penhora, plasmados no artigo 824.º do CPC, conquanto só ela conhece com rigor o montante e a natureza dos rendimentos por si colocados à disposição do executado (ex: remuneração mensal, ajudas de custo, etc.) e, por outro lado, em regra só ela conhecerá da existência e extensão de outra ou outras penhoras que já recaiam sobre o mesmo vencimento, salário ou pensão.

A Administração Tributária, não obstante a consagração legal do artigo 30.º, n.º 2, da LGT, sobre a indisponibilidade do crédito tributário, as penhoras deste tipo de bens ordenadas através do SIPA, têm como objecto apenas 1/6 (apesar da lei prever quantitativo superior, em regra até 1/3) do valor do vencimento, salário ou pensão mensal, auferidos pelo contribuinte, numa posição de prudência, bom senso e sensibilidade social, que demonstram estar, plenamente, consciente das implicações que a realização da penhora deste tipo de bens pode ter na satisfação das necessidades básicas do executado e da sua família.

Se como dissemos anteriormente, cabe à entidade processadora do vencimento, salário ou pensão, velar pelo cumprimento dos limites da penhora, competirá à Administração Fiscal adoptar um comportamento proactivo que insistentemente alerte de forma profiláctica para a necessidade de respeitar aqueles limites. Fá-lo desde logo na própria ordem de penhora, indicando e alertando para a existência de limites à realização da penhora e fá-lo mesmo em momento posterior à realização da penhora, sempre que obtenha conhecimento que se verificou a violação daqueles limites.

Assim, seja por conhecimento oficioso, seja em razão de lhe ter sido comunicada pelo executado, a violação dos limites da penhora, designadamente pela entidade processadora do vencimento, salário ou da pensão ter procedido a descontos acima do montante legalmente permitido, ou por ficar com um rendimento disponível após os descontos (da penhora), inferior ao mínimo estabelecido no artigo 824.º do CPC, caberá à Administração Fiscal, numa segunda linha, pugnar pelo respeito dos limites da penhora.



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

Constatada a violação dos limites da penhora, o Órgão de Execução Fiscal alerta de imediato a entidade notificada para a necessidade imperiosa da penhora se conformar com aqueles limites, devendo, se for o caso, alterar a resposta que tiver sido produzida ao pedido de penhora (Ex: de "É pensionista, pensão ficou penhorada" para "É pensionista mas pensão impenhorável").

Se, e na medida em que tenham ocorrido descontos e respectivo depósito à ordem do processo de execução fiscal, no vencimento, salário ou pensão auferidos pelo executado, em violação dos limites da penhora, o Órgão de Execução Fiscal procede à anulação manual da guia de depósito, criando simultaneamente um reembolso a favor do contribuinte executado.

Hoje, encontra-se já em produção um novo sistema informatizado que, permite de forma automática, gerar o reembolso dos montantes indevidamente descontados, logo que atestada a sua irregularidade.

Por tudo isto e, sem prejuízo de a DGCI continuar a dirigir os seus esforços no sentido do cada vez maior aperfeiçoamento de procedimentos, em prol da salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes, conforme se infere do relato que ora cumpre contraditar, é nosso entendimento, podermos afirmar conseguir já hoje assegurar uma efectiva protecção dos direitos dos contribuintes, em razão do cumprimento dos limites estabelecidos para a realização da penhora, quer a montante, quer a jusante daquela realização.

**III.iii.xii Insuficiências no teor da notificação de penhora de vencimentos<sup>16</sup>**

Do teor da notificação de penhora de vencimentos, consta que, a mesma se realiza nos termos conjugados dos artigos 227.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) e 861.º n.º 1 do Código de Processo Civil (CPC), devendo a entidade notificada, conforme aquele mesmo teor, atender ao estatuído no artigo 824.º CPC que respeita aos limites de impenhorabilidade que contemplam a impenhorabilidade do valor equivalente ao

<sup>16</sup> Ponto 2.3, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 27



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

salário mínimo nacional, hoje aferido em relação ao indexante de apoio social (artigo 824.º n.º 2 *in fine*, CPC).

No § 2.º da mesma notificação consta que, a entidade notificada deve, "*informar de quaisquer outras circunstâncias que possam interessar à execução*". Nestas "*circunstâncias*", não pode deixar de estar compreendida a existência de penhoras anteriores que afectem a disponibilidade do vencimento.

Dito isto, a DGCI não deixará, como é óbvio de, rapidamente, dar adequado acolhimento à recomendação formulada pela Provedoria de Justiça que, aqui é secundada pelo Tribunal de Contas.

Esta, à semelhança do que sucede com todas as recomendações e apreciações formuladas, seja pela Provedoria de Justiça, seja pelo Tribunal de Contas, em razão da inegável importância de que se revestem, na avaliação da clareza dos procedimentos, adoptados pela Administração Fiscal, determinam-nos e incentivam-nos a encetar todos os esforços em prol de um melhor e mais eficiente exercício das competências que nos estão legalmente atribuídas, na defesa dos interesses do Estado e na salvaguarda dos direitos e garantias de todos os contribuintes.

**III.iii.xiii "Reposição dos direitos do executado", em caso de penhora indevida<sup>17</sup>**

Os sistemas informáticos de apoio às penhoras (SIPAVE), ao sistematizarem e uniformizarem os actos procedimentais inerentes às penhoras em execução fiscal, não apenas contribuem para reduzir a ocorrência de erros, como em caso de erro, conseguem uma maior celeridade e alcance, no que respeita à reposição da legalidade, designadamente por proporcionarem o levantamento imediato da penhora que, de algum modo colida com os direitos e garantias dos contribuintes devedores.

De modo automático, através de um processo diário, são apresentados aos utilizadores, através de uma funcionalidade especificamente construída para o efeito, na aplicação

<sup>17</sup> Ponto 2.4, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 28



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

informática de apoio às penhoras – SIPA, que é disponibilizada sob a designação "Acções urgentes" ("Lista de penhoras emitidas em condições de serem canceladas" e "Lista de penhoras emitidas em condições de serem reduzidas") Deste modo o SIPA, disponibiliza informação actualizada (*real time*) sobre as penhoras existentes em condições de serem canceladas, levantadas ou reduzidas.

O tratamento destes dados e a decisão é, como não podia deixar de ser, da competência do Órgão de Execução Fiscal, sendo a detecção dessas situações e a execução da decisão, automática.

Ainda que, no exercício da sua competência de coordenação de toda a actividade de execução fiscal [artigo 17.º al. a), da Portaria n.º 348/2007, de 30 de Março] esta Direcção de Serviços tenha determinado a designação pelas Direcções de Finanças de um responsável regional pelo acompanhamento do efectivo tratamento das listagens de penhoras em condições de serem canceladas/levantadas ou reduzidas.

As funcionalidades implementadas nesta matéria aumentaram extraordinariamente a eficiência dos serviços na prática daqueles actos de redução, cancelamento e levantamento de penhoras, independentemente da sua origem (ou seja, ainda que judicialmente ordenadas).

Na prática, isto traduziu-se em ganhos importantes para a crescente diminuição do prazo entre a verificação do facto determinante do levantamento ou da redução da penhora, seja ele qual for, e a emissão dos correspondentes pedidos pelo Órgão de Execução Fiscal.

Existindo diversas penhoras pendentes e bastar apenas uma ou algumas delas para o pagamento da dívida, o sistema permite o seu levantamento, enquanto existirem montantes em excesso face ao valor em dívida.

Os serviços fazem constar na notificação que dirigem à entidade patronal processadora de remunerações do executado (penhora de vencimentos) ou à entidade bancária onde eventualmente o executado tenha conta (penhora de saldos das contas bancárias), o valor do montante a penhorar, bem como o dever de observar rigorosamente os limites quantitativos de impenhorabilidade (artigo 824.º do CPC). Não poderia ser de outro modo,



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

uma vez que o Órgão de Execução Fiscal não conhece antecipadamente o exacto montante do bem penhorável (ex: salários que vão ser processados no futuro, valor que está depositado numa determinada conta bancária no momento da penhora). Por outro lado, podem ter sido efectuadas penhoras sobre esses bens para o pagamento de dívidas não fiscais no âmbito do processo de execução comum, cuja extensão a administração tributária naturalmente não conhece.

Mais o sistema automático de aplicação de fundos, constando a inexistência de dívidas susceptíveis de determinarem aquela aplicação, cria de imediato o reembolso a favor do contribuinte.

Por último, cabe realçar que os sistemas informáticos de apoio às penhoras, porque dependentes de impulso humano, na marcação e despachar da penhora, não comportam em si qualquer risco acrescido de realização de penhoras indevidas, face ao que não pode deixar de existir no caso da realização de penhoras sem o recurso àqueles sistemas. Ao invés, no que respeita à reposição dos direitos do executado, parece-nos indelével que carrearam importantes ganhos para a salvaguarda dos direitos e garantias dos contribuintes.

### III.iii.xiv Levantamento de penhora VS Cancelamento de penhora<sup>18</sup>

A emissão de um pedido de cancelamento de penhora, pelo Órgão de Execução Fiscal só é possível se o correspondente pedido de penhora não tiver sido ainda emitido. O pedido de penhora despachado mas não emitido podemos afirmar não possuir ainda "eficácia externa", dado não ser conhecido do destinatário, a quem caberá dar integral cumprimento. Não cabe neste caso a emissão de qualquer pedido de levantamento de penhora, pelo simples facto de não existir penhora alguma.

Ao invés, sempre que, o pedido de penhora tenha já sido emitido, o SIPAVE não permite, e bem, o seu cancelamento. A eficácia externa do pedido de penhora, revelada pela emissão do pedido de penhora, impõe a necessidade de o Órgão de Execução Fiscal que, em razão

<sup>18</sup> Ponto 2.4, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 28



**DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS**

Divisão de Gestão de Sistemas

da verificação de um evento que a legalmente sustente, pretenda a extinção da penhora, tenha de proceder, neste caso, à emissão de um pedido de levantamento de penhora e não um pedido de cancelamento de penhora.

**III.iii.xv Prazo de duração das penhoras: "aumento do prazo de duração verificado em 2010 relativamente a 2009", "diminuição do valor da cobrança por efeito da penhora"<sup>19</sup>**

Com a automatização de todo o procedimento de aplicação de fundos, alcançada em Setembro de 2009, por meio da entrada em funcionamento do novo sistema de rastreabilidade de pagamentos (DUC's), é possível afirmar que, a aplicação de fundos provenientes de penhoras e vendas é tendencialmente imediata.

Daqui resulta que, fruto da introdução daqueles automatismos, as flutuações nos prazos de duração das penhoras encontram explicação, não numa qualquer intervenção activa ou omissiva, imputável aos Serviços mas, outrossim no exacto momento em que se mostram reunidos os pressupostos legais que determinam a aplicação dos fundos, e consequentemente a eventual extinção da penhora.

Com a entrada em produção do novo sistema de graduação automática de créditos, operada em Julho último, resultado das alterações legislativas introduzidas pela Lei do Orçamento de Estado para 2011<sup>20</sup>, a automatização daqueles procedimentos mostra-se reforçada.

<sup>19</sup> Ponto 2.5, Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas Proc.º n.º 40/2010 Audit – TC, pág. 30

<sup>20</sup> Lei n.º 55-A/2011, de 31 de Dezembro (artigo 245.º n.º 2 Código de Procedimento e de Processo Tributário)



DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Divisão de Gestão de Sistemas

#### IV CONCLUSÃO

Da presente informação, por traduzir o exercício do contraditório ao Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas, realizada pelo Tribunal de Contas, no âmbito do Proc.º n.º 40/2010 Audit, sou de parecer, dever dar-se-lhe conhecimento, até ao próximo dia 16 do corrente mês de Agosto, data a que corresponde o termo do prazo daquele exercício.

À consideração superior

Lisboa, 12 de Agosto, de 2011

Os Técnicos

---

Paulo Sá (IT Nível II)

---

Paulo Marques (IT Nível II)



Direcção-Geral de Informática e  
Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros

Exmo Sr  
Director-Geral do Tribunal de Contas  
Av Barbosa Du Bocage, 61  
1069-045 LISBOA

1669 19-AUG '11

| V/Refº | V/Data     | V/Procº | UO  | Class / Proc/Seg | Nº Ofício Saída | Data |
|--------|------------|---------|-----|------------------|-----------------|------|
| 012114 | 2011.08.01 | 40/10   | GDG | 030.01// CONF    |                 |      |

**Assunto:** RELATÓRIO DE AUDITORIA SOBRE O SIPA/E

Conforme solicitado através da comunicação supra referenciada, complementada pela mensagem fax nº. 892/11- DA II de 2011-08-05, junto se envia a Vossa Ex.ª a informação nº. NICF/88/2011 com os comentários da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, ao relato da auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas.

Com os melhores cumprimentos, *benção pessoal*

O Director-Geral

  
Luis Ferreira Pinto

BGTC 19 08'11 14863

MACD 022.05

Av. Eng.º Duarte Pacheco nº 28 Apartado 1852 1099-013 LISBOA PORTUGAL  
Tel 213834200 - Telefax 213834646







**INFORMAÇÃO**

N.º NICF/88/2011

**PARA:** Exm.ª Senhora Subdirectora-Geral

**C/C:**

Concordo com o exposto na presente informação e que reflecte a urgência da conclusão do SIFE, por forma a integrar as funcionalidades identificadas como imprescindíveis para o total cumprimento dos objectivos identificados pela DGCI/DGITA e também referidos pelo Tribunal de Contas no presente relatório.  
À consideração Superior

LUÍSA TAVIEIRA  
SUBDIRECTORA-GERAL

Visto.  
Remete-se ao Tribunal de Contas.  
11 Ago 19

ASSUNTO/RESUMO: Relato da Auditoria sobre o Sistema Informático de Penhoras Automáticas  
PROC.º N.º 40/2010 AUDIT – TRIBUNAL DE CONTAS



Dando cumprimento ao solicitado pela Direcção Geral do Tribunal de Contas, através do ofício referente ao processo n.º 40/10-Audit, de 1 de Agosto de 2011, complementado pela mensagem fax, N.º 892/11-DA II de 5 de Agosto do presente ano, apresentam-se de seguida as alegações desta Direcção Geral sobre o relato identificado em epígrafe.

1. De uma forma geral manifesta-se a concordância desta Direcção Geral sobre o conteúdo global do relatório em análise, considerando-se que o mesmo transmite uma apreciação correcta sobre o desempenho e funcionamento dos procedimentos de gestão de penhoras automáticas, tendo como suporte o SIPA (Sistema Informático de Penhoras Automáticas) e, posteriormente, o SIPE (Sistema Informático de penhoras Electrónicas) sistema este que corresponde à evolução do SIPA integrando mais automatismos, gestão e controlo do processo de penhora.
  
2. Sobre determinados aspectos específicos tecem-se algumas considerações, seguindo a ordem em que são apresentados no relatório:

2.1 Relativamente ao ponto 1.6 – 30 (pág.13), salienta-se que existe de facto um sistema integrado de cobrança coerciva englobado no Sistema de Execuções Fiscais (SEF). Este sistema assenta numa base de dados centralizada integrando a informação de todos os Serviços de Finanças. Assim a resposta à informação solicitada foi sempre obtida a partir da referida base de dados central que serve de suporte a toda a tramitação processual, no âmbito das execuções fiscais. Verificaram-se de facto alguns constrangimentos pontuais, em termos de morosidade, na obtenção da variadíssima informação solicitada, ao longo do processo de auditoria, atendendo ao tempo necessário de processamento para obtenção da mesma, por se tratar de informação complexa (necessitando do cruzamento de informação residente em diversas tabelas da base de dados) e por estarmos perante uma base de dados com grande volume de informação.

2.2 Sobre o ponto 2.1 – 37 (página 15), que refere o facto de não ter sido prestada informação sobre "créditos" para o ano de 2010, é de referir que todos os pedidos de informação solicitados à DGITA, para este efeito, diziam respeito apenas a penhoras de 2009 ou a penhoras com alterações em 2009. Informaticamente não existe qualquer tipo de constrangimento na extracção desta informação, podendo a mesma ser facultada desde que solicitada. Adianta-se desde já que a quantidade de penhoras de "créditos fiscais", concretizadas em 2010, foi de 47.629.



- 2.3** No ponto 2.2 – 47 (pág. 18) é referido que o "SIPA/SIPE não guarda de forma sistemática registos relativos à decisão de penhora do órgão de execução fiscal". De facto esta informação não está a ser guardada nos termos referidos, por tal não ter sido considerado relevante ao longo da concepção e implementação do sistema. Caso esta funcionalidade venha a ser solicitada será integrada no planeamento dos trabalhos a desenvolver no âmbito deste sistema, sendo uma acção de rápida implementação.
- 2.4** Sobre o ponto 2.2.1 – 55 (página 19), relativo ao teor do documento "Carta-Aviso", no qual é referido que a penhora realizar-se-á de forma automática, importa referir que os textos constantes nos vários documentos emitidos centralmente pelo sistema, onde se inclui a "Carta-Aviso", são definidos pela DGCI, não havendo qualquer constrangimento à sua alteração, caso assim seja entendido. Neste caso concreto, pretende-se alertar o contribuinte de que, se não for efectuado o pagamento, a emissão do pedido de penhora será automática. Assim, a emissão do referido pedido será concretizada automaticamente ao fim de dez dias após a saída da "Carta-Aviso", caso o contribuinte não tenha regularizado a sua situação tributária.
- 2.5** Em relação ao ponto 2.2.1 – 58 (pág. 19), embora o SIPA permita o registo e consequente gestão de todos os bens objecto de penhora, poderá acontecer que os serviços, no caso de bens de recolha manual, não tenham procedido ao referido registo.
- 2.6** No ponto 2.2.3 – 68 (pág. 22) e no que concerne à actualização dos dados do CEAP com os certificados de aforro (ponto 3 das observações) foi considerada a informação com referência a 2007 através de interface manual com o IGCP. Entretanto foi desenvolvida a interface automática com esta entidade para dar prossecução às penhoras de certificados de aforro para os anos subsequentes. Este sistema encontra-se concluído, aguardando assinatura de protocolo entre as entidades intervenientes (DGCI, DGITA e IGCP), para entrada em produção.
- 2.7** Sobre o ponto 2.2.3 – 74 (pág. 23) refira-se que o sistema informático de cobrança coerciva existente é global e integrado, com actualização em tempo real, gerindo assim todo o tipo de cobrança, englobando as decorrentes do processo de penhora. As insuficiências apontadas no SIPA, estão a ser supridas na reengenharia deste sistema, através da implementação do SIPE, que, como já mencionado, está a ser implementado faseadamente de acordo com as prioridades definidas e as disponibilidades existentes.

**2.8** Relativamente ao constante no ponto 2.2.4 – 76 (pág.23), em que são destacadas funcionalidades previstas no SIPE, salienta-se que as mesmas já estão em desenvolvimento sendo que algumas já se encontram até concluídas (primeira e quarta das enumeradas).

**2.9** São referidas no ponto 2.2.4 – 78 (pág. 24) algumas limitações do SIPA, não supridas pelo SIPE, nomeadamente ao nível do registo da fundamentação e do histórico da decisão. Estas questões são de carácter funcional e, caso venha a ser decidida a sua integração no sistema, serão incluídas no planeamento de trabalhos a desenvolver.

**2.10** Ponto 2.2.5 – (pág. 24): Certificação dos Sistemas Informáticos

Atendendo à extensão da carteira de aplicações, foi efectuada uma avaliação do portfolio em termos de impacto para a actividade que permita estabelecer prioridades de certificação.

Irão ser estabelecidos contactos com a Autoridade Nacional de Segurança no sentido de se iniciar o processo de certificação do software.

**2.11** Ponto 2.2.6 – (pág. 25): Encargos Financeiros

- A informação sobre encargos financeiros do SIPA/E disponibilizados no final de Fevereiro/2011, conjuntamente com a primeira tranche de informação relativa a esta acção, continha incorrecções, tendo inclusive integrado um contrato que não pertencia a este sistema.
- Por esse motivo foi de novo enviada pela DGCI, através da informação n.º. 32/2011 de 24/03/2011, com toda a discriminação pretendida.
- Conforme consta no anexo 1 que se junta, a informação prestada pela DGITA à DGCI continha, para o contrato n.º. 41/2009, o encargo financeiro de 154.828,00€ (englobando IVA a 20%). Por lapso, na transcrição destes dados a DGCI, considerou, para este contrato, o valor de 54.828,00€.
- Por sua vez, o Tribunal de Contas ao determinar o total do encargo financeiro que apresenta no relatório (1.721.020,00€), não teve em linha de conta o último parágrafo do ponto manutenção, da informação acima referida, onde constava "trata-se de um conjunto para assistência técnica dos Sistemas de Penhoras (SIPA) e de Vendas (SIGVEC), com imputação do seu valor total em proporções iguais (50%)", pelo que imputou a este sistema o valor total de manutenção em vez de 50% do mesmo.



- Assim, o valor correcto é o que resulta da discriminação a seguir indicada:

|  |                      |
|--|----------------------|
| Contrato n.º 61/2005                         | 174.724,00€          |
| Contrato n.º 74/2006                         | 268.620,00€          |
| Contrato n.º 41/2009                         | 154.828,00€          |
| Manutenção de 2007 a 2010: 1.222.848,00€/2 = | 611.424,00€          |
| <b>TOTAL :</b>                               | <b>1.209.596,00€</b> |

**2.12** Em relação ao ponto 2.3 – 99 (pág. 27), que indica a necessidade de reflectir alterações ao conteúdo da notificação de penhora de vencimentos e salários, mais uma vez se refere que os documentos, definidos pela DGCI, podem ser alterados sem qualquer constrangimento informático.

**2.13** No que se refere ao ponto 2.3 – 104 (pág.28), contrariamente ao que é referido no primeiro exemplo aí descrito, o sistema disponibiliza o registo do pedido de levantamento de penhora sempre que as dívidas associadas ao pedido estejam extintas ou garantidas por outra penhora. Caso o contribuinte possua outras dívidas, não integradas no processo anterior, estas não são impeditivas do registo de levantamento da penhora.

Em relação ao segundo exemplo apresentado, não é necessário aguardar pela confirmação dos pagamentos provenientes do IGCP, para efectuar o levantamento de penhora, uma vez que o sistema regista, em tempo real, todos os pagamentos coercivos efectuados, com recurso ao PRT (Pagamentos em *Real Time*); assim, existe uma ligação directa com a SIBS e CTT, para além dos próprios SF – Secções de Cobrança, através da qual a informação do pagamento é comunicada em tempo real ao Sistema de Execuções Fiscais e, caso o pagamento contemple a totalidade da dívida, o(s) processo(s) executivo(s) são extintos automaticamente, o que permite, de imediato, proceder ao levantamento de penhora. Exceptua-se o caso de pagamento através de cheque não visado, situação em que se fica a aguardar a confirmação da boa cobrança do mesmo.

**2.14** As necessárias melhorias, de carácter funcional, mencionadas no ponto 2.4 – 106 (pág.29), serão objecto de implementação logo que definidas e de acordo com as prioridades estabelecidas pela DGCI.



### 3. Conclusão

Tal como recomendado, faz parte dos objectivos da DGITA dar sequência à evolução do SIPE, englobando neste as funcionalidades residuais ainda no SIPA, bem como novas funcionalidades decorrentes de uma maior sistematização e automatização de processos. A melhoria contínua deste Sistema, assim como a implementação dos indicadores de qualidade e desempenho para os actos de penhora, serão efectuados com a observância das definições de requisitos e prioridades estabelecidas pela DGCI, condicionadas pelas disponibilidades orçamentais.

A Consideração Superior.

A Coordenadora de Área

Maria da Guia Meirinha

O Director de Serviços

José Manuel Oliveira

A Coordenadora de Núcleo

Clotilde Mata

Anexo: O mencionado



ANEXO 1

Resposta ao Tribunal de Contas – Fax n.º 216/2011

1.2.

Contratos celebrados:

**1.2.1 - Novos Desenvolvimentos:**

**CONTRATO N.º 61/2005**

**Adjudicatário:** Accenture, Consultores de Gestão SA

**Período de Vigência** – de 23/11/2005 a 31/12/2005

**Procedimento Contratual** – Ajuste Directo – artigo 6.º da Lei 39-A/2005, de 20 de Julho

**Encargo financeiro** com IVA – 174.724,00 € (IVA 21%)

**Objecto do contrato** – Prestação de serviços no âmbito do Sistema de informação de Penhoras Automáticas, tendo em vista o desenvolvimento das seguintes funcionalidades:

- a) Gestão de Notificações de Penhoras e respectivas respostas;
- b) Interface com o Sistema de Vendas electrónicas;
- c) Interface com o SEF;
- d) Disponibilização de estatísticas de Controlo Operacional

**CONTRATO N.º 74/2006**

**Adjudicatário:** Accenture, Consultores de Gestão SA

**Período de Vigência** – de 26/10/2006 a 30/04/2007

**Procedimento Contratual** – Ajuste Directo – al. d) do n.º 1, do artigo 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho

**Encargo financeiro** com IVA – 268.620,00 € (IVA a 21%)

**Objecto do contrato** – Prestação de serviços de informática no âmbito do “Sistema de Gestão de Penhoras Automáticas”, tendo em vista as seguintes funcionalidades:

- Introdução de novas funcionalidades adicionais nas penhoras para os tipos de bem referidos, nomeadamente:
- Impressão local de documentos;
- Consulta dos dados da penhora registados no SEF por contribuinte e desenvolvimento de estatísticas operacionais.
- Fecho do ciclo de penhoras de Prédios e Veículos, com a implementação de um mecanismo de registo automático de resposta a pedidos de penhora em massa e de levantamento automático da mesma;
- Desenvolvimento da interface para comunicação com as conservatórias para efeitos de registo de penhoras;
- Extensão do Sistema a novos tipos de bens como Certificados de Aforro, Pensões e Apólices.

 1

### CONTRATO N.º 41/2009

**Adjudicatário:** Accenture, Consultores de Gestão SA

**Período de Vigência** – de 26/05/2009 a 31/05/2010

**Procedimento Contratual** – Ajuste Directo – al. f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP

**Encargo financeiro** com IVA – 154.828,00 € (IVA a 20%)

**Objecto do contrato** – aquisição de serviços de informática no âmbito do Sistema de Penhoras Electrónicas – SIPE, Desenvolvimento de novas funcionalidades no Sistema Integrado de Penhoras Automáticas (SIPA), bem como a automatização da tramitação do processo de penhora, passando a ser realizada de uma forma electrónica. Assim, pretende-se que os trabalhos a desenvolver consistam em:

- Integração de novos tipos de bens passíveis de penhora e que actualmente ainda não se encontram contemplados no sistema, nomeadamente: embarcações, aeronaves, estabelecimentos comerciais, rendimentos da categoria E e EE, activos do imobilizado e existências. A inclusão destes novos tipos de bens irá concluir a integração de todos os tipos de bens identificados;
- Identificação mais ágil dos bens do contribuinte, assim como optimização e automatização do ciclo da penhora, recorrendo a um cadastro de bens penhoráveis para identificação automática dos bens, de modo a automatizar ao máximo as actividades;
- Gestão contabilística da informação patrimonial e financeira do contribuinte, com identificação das dívidas, reconhecimento dos bens, respectivo estado e valorização, possibilitando a análise mais profunda e racional da situação do contribuinte e servindo de suporte à identificação automática de pedidos de penhora a emitir.

### 1.2.2 – Manutenção:

#### CONTRATO N.º 18/2007

**Adjudicatário:** Accenture, Consultores de Gestão SA

**Período de Vigência** – início a 27 de Abril de 2007, com cláusula de renovação semestral

**Procedimento Contratual** – Ajuste Directo – al. d) do n.º 1, do artigo 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho

**Encargo financeiro com IVA**, entre 2007 e 2010 – 1.222.848 € (IVA incluído)

**Objecto do contrato** – Assistência técnica às componentes em produção; correcção de anomalias e desenvolvimento de novas pequenas funcionalidades, complementares às que se encontram em produção.

Este contrato é conjunto para a assistência técnica dos Sistemas de Penhoras e de Vendas, sendo imputado a cada um deles 50% do valor.