

[Projeto de Lei n.º 27/XV\)/1.ª \(IL\)](#)

Elimina a contraordenação por não deter três exemplares para a documentação dos transportes de mercadoria

Data de admissão: 9 de abril de 2024

Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação (6.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa tem como objetivo eliminar a exigência de que as mercadorias transportadas sejam acompanhadas por três exemplares de documentos de transporte.

O proponente pretende, para tal, alterar o regime de bens em circulação, que foi estabelecido no [Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho](#).

De igual modo, propõe alterar a redação do artigo 14.º do regime de bens em circulação para refletir a nova exigência, passando os documentos de transporte a ser considerados "não emitidos" se não cumprirem as regras de emissão ou comunicação previstas nos artigos 5.º e 8.º, especialmente quando as mercadorias não estiverem acompanhadas por pelo menos um exemplar do documento de transporte, conforme exigido pelo n.º 2 do artigo 5.º do mesmo diploma.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

A iniciativa deu entrada em 27 de março de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 9 de abril data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação com conexão com a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 17 do mesmo mês.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão ou na redação final.

A presente iniciativa legislativa apresenta um título - «Elimina a contraordenação por não deter três exemplares para a documentação dos transportes de mercadoria» - que traduz sinteticamente o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, em caso de aprovação, ser objeto de aperfeiçoamento.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, os «diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Consultado o *Diário da República*, verifica-se que a presente iniciativa sofreu oito alterações, a saber: Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de dezembro, Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, Leis n.ºs 66-B/2012, de 31 de dezembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro, e Decretos-Leis n.ºs 28/2019, 15 de fevereiro, e 85/2022, de 21 de dezembro, pelo que se sugere que as alterações sejam mencionadas no objeto da iniciativa, assim como o número de ordem de alteração.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o projeto de lei estabelece, no seu artigo 3.º, que a entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», estando em conformidade o n.º 1 do artigo 2.º da citada lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#)², por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, sugere-se que o título mencione a alteração ao regime de bens em circulação, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

² Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho](#)³, aprovou, em anexo, o regime de bens em circulação objeto de transações entre sujeitos passivos de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), nomeadamente quanto à obrigatoriedade e requisitos dos documentos de transporte que os acompanham.

Nos termos deste regime, todos os bens em circulação, em território nacional, seja qual for a sua natureza ou espécie, que sejam objeto de operações realizadas por sujeitos passivos de IVA⁴ devem ser acompanhados de documentos de transporte ([artigo 1.º](#)).

O [artigo 2.º](#) clarifica o que se entende pelos principais conceitos utilizados neste diploma, como «bens» - definidos como os que puderem ser objeto de transmissão ou de prestação de serviços nos termos dos artigos [3.º](#) e [4.º](#) do Código do IVA - e «documento de transporte» - que é a fatura, guia de remessa, nota de devolução, guia de transporte ou documentos equivalentes. Excluídos deste regime ficam os bens elencados no [artigo 3.º](#) do regime de bens em circulação - desde logo os bens «manifestamente para uso pessoal ou doméstico do próprio», entre outros.

No [artigo 4.º](#) detalham-se os elementos que devem constar dos documentos de transporte e o [artigo 5.º](#) prescreve como é feito o processamento dos mesmos. Assim, estes documentos devem conter, pelo menos: o nome, firma ou denominação social e domicílio ou sede do remetente e do destinatário ou adquirente; o número de

³ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 06/05/2024.

O [Decreto-lei n.º 147/2003, de 11 de julho](#), foi retificado pela [Declaração de Rectificação n.º 10-C/2003, de 31 de julho](#), e alterado pelo [Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de Dezembro](#), pela [Lei n.º 3-B/2010, de 29 de abril](#) (Orçamento do Estado para 2010), pelo [Decreto-Lei n.º 198/2012, de 1 de janeiro](#), pelas Leis n.ºs [62-B/2012, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2013), [83-C/2013, de 31 de dezembro](#)³ (Orçamento do Estado para 2014), e [82-B/2014, de 1 de janeiro](#) (Orçamento do Estado para 2015), e pelos Decretos-Leis n.ºs [28/2019, de 15 de fevereiro](#), e [85/2022, de 21 de dezembro](#).

⁴ São sujeitos passivos de IVA os elencados no [artigo 2.º](#) do Código do IVA, aqui na sua versão consolidada disponível no portal da Autoridade Tributária e Aduaneira, para o qual são feitas todas as referências ao Código do IVA. Consultas efetuadas em 06/05/2024.

identificação fiscal do remetente e do destinatário ou adquirente (este último quando seja sujeito passivo, nos termos do [artigo 2.º](#) do Código do IVA); e a designação comercial dos bens, com indicação das quantidades.

Os documentos de transporte podem ser processados por via eletrónica, através de programa informático que tenha sido objeto de prévia certificação pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), diretamente no Portal das Finanças ou em papel, através de documentos pré-impressos em tipografia autorizada. Com exceção das situações em que sejam processados por via eletrónica, os documentos de transporte devem ser emitidos em três exemplares.

Entre outras regras, prevê-se que os dados dos documentos de transporte têm de ser transmitidos à AT antes do início do transporte, por via eletrónica (ou por telefone, nos casos de documentos processados em papel ou quando o sistema de comunicação eletrónica esteja inoperacional), exigência que não se aplica, contudo, a entidades com volume de negócios igual ou inferior a 100 000 euros nem às situações em que a fatura seja também o documento de transporte.

Os referidos três documentos de transporte destinam-se, como prescrito no [artigo 6.º](#):

- a) Um, que acompanha os bens, ao destinatário ou adquirente;
- b) Outro, que também acompanha os bens, à inspeção tributária, sendo recolhido nos atos de fiscalização durante a circulação dos bens pelas entidades referidas no [artigo 13.º](#), e junto do destinatário pelos serviços da AT;
- c) O terceiro, ao remetente dos bens.

Quando haja lugar a transmissão dos dados à AT por via eletrónica, aquela entidade atribui um código de identificação ao documento; nestas situações, o transportador fica dispensado de se fazer acompanhar de documento de transporte, desde que se faça acompanhar do código único de documento e do código de barras bidimensional (código QR), quando este seja obrigatório (*v.d.* n.ºs 6, 7 e 8 do [artigo 5.º](#)), e o mesmo considera-se exibido (*cfr.* n.º 6 do [artigo 6.º](#)).

O [artigo 14.º](#), cuja alteração se propõe, dispõe sobre as infrações detetadas no decurso da circulação de bens, remetendo para as penalidades previstas no [artigo 117.º](#) do

Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela [Lei n.º 15/2001, de 5 de junho](#) (texto consolidado). Assim, penaliza-se a não emissão e a não exibição dos elementos exigidos nos termos do regime dos bens em circulação, bem como omissões ou inexatidões de que os mesmos padeçam. Determina-se no n.º 6 que se consideram não emitidos os documentos de transporte sempre que não tenham sido observadas as normas de emissão ou de comunicação constantes dos artigos [5.º](#), acima referidas, e [8.º](#) (este já revogado, pelo [Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro](#), que dispunha sobre a impressão de documentos).

O [artigo 117.º](#) do Regime Geral das Infrações Tributárias prevê as coimas aplicáveis à falta ou atraso na apresentação ou exibição de declarações ou documentos em diversos regimes e situações. Trata-se, de resto, do diploma subsidiariamente aplicável ao regime de bens em circulação.

Nos termos do mesmo [artigo 14.º](#), para a aplicação de coimas por infrações neste âmbito é competente o chefe do serviço de finanças da área onde foram detetadas. Para além das coimas pode ser determinada a apreensão dos bens em circulação e do veículo de transporte ([artigo 16.º](#)).

O artigo 14.º sofreu até à data quatro alterações, pela [Lei n.º 3-B/2010, de 29 de abril](#) (Orçamento do Estado para 2010), pelo [Decreto-Lei n.º 198/2012, de 1 de janeiro](#)⁵, e pelas Leis n.ºs [83-C/2013, de 31 de dezembro](#)⁶ (Orçamento do Estado para 2014), e [82-B/2014, de 1 de janeiro](#)⁷ (Orçamento do Estado para 2015), que lhe conferiu a redação atual.

Refira-se, finalmente, que o modo de cumprimento das obrigações de comunicação dos elementos dos documentos de transporte, previstas no regime de bens em circulação foi regulamentado pela [Portaria n.º 161/2013, de 23 de abril](#).

⁵ Diploma que estabelece medidas de controlo da emissão de faturas e outros documentos com relevância fiscal, define a forma da sua comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira e cria um incentivo de natureza fiscal à exigência daqueles documentos por adquirentes pessoas singulares (aqui na sua versão consolidada), aprovado ao abrigo da autorização legislativa concedida pelo artigo 172.º da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2012, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 11/2012, de 24 de fevereiro](#)).

⁶ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 11/2014, de 24 de fevereiro](#).

⁷ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 5/2015, de 26 de fevereiro](#)

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional em: Espanha e França.

ESPAÑA

A [Ley 16/1987, de 30 de julio](#)⁸, de *Ordenación de los Transportes Terrestres*, regula os varios tipos de transportes terrestres, públicos ou privados, de passageiros ou de mercadorias, regulares ou ocasionais, nacionais ou internacionais, ordinários ou especiais – definidos nos [artículos 62 a 66](#).

O n.º 17 do [artículo 141](#) prevê que seja considerada infração grave a falta de apresentação, preenchimento ou inexistência de dados essenciais da documentação de controlo, estatística ou contabilística cujo preenchimento seja obrigatório. Incorrerão nesta infração as empresas que não assegurarem devidamente que os condutores têm em papel, ou em suporte eletrónico, a documentação de apresentação obrigatória nos controlos rodoviários. Da mesma forma, a ocultação ou a falta de conservação da referida documentação, bem como a sua não comunicação à Administração ou o atraso injustificado na referida comunicação, em violação do que é determinado por regulamento, também constituirá a referida infração. Incorrerão na mesma infração as empresas que não disponham do documento, ou sistema informático, em que devem ser apresentadas as reclamações dos utilizadores, que neguem ou dificultem a sua utilização ou que ocultem o seu conteúdo ou retardem injustificadamente a sua comunicação aos Serviços de Inspeção dos Transportes Terrestres que são competentes em cada um desses casos.

Esta Lei é regulamentada pelo [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre](#), por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, que define no [artículo 222](#) quais são os documentos de controle administrativo que os transportadores devem apresentar quando solicitado, prevendo o n.º 2 que pode ser complementada por meios eletrónicos quando os meios e aplicações utilizados para o

⁸ Diploma consolidado retirado do portal oficial [BOE.es](#) no dia 07/05/2024. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes a Espanha são feitas para o referido portal.

efeito permitirem transformar o seu conteúdo em sinais de escrita legíveis e cumprirem as características indicadas pela Direção Geral de Transporte Terrestre, a fim de garantir a disponibilidade, integridade, inalterabilidade e inviolabilidade do seu conteúdo. O pessoal dos Serviços de Inspeção dos Transportes Terrestres bem como os agentes das forças de fiscalização dos transportes rodoviários devem poder, no exercício das suas funções, obter cópia do conteúdo daquela documentação. Quando o referido exemplar for emitido através de meios eletrónicos, tanto estes como os primeiros deverão obedecer às características indicadas para o efeito pela Direção Geral dos Transportes Terrestres.

Sobre estas provisões foi emitida a [Orden FOM/2861/2012, de 13 de diciembre](#), por la que se regula el documento de control administrativo exigible para la realización de transporte público de mercancías por carretera, cujo [artículo 8](#) define que é obrigatório emitir dois exemplares do documento de controle, mas apenas um é obrigatório seguir no veículo durante o transporte, o outro fica com o carregador contratual - definido no [artículo 4](#) como “a pessoa, física ou jurídica, que contrata diretamente com o próprio transportador o transporte da carga”.

Os requisitos para o [suporte eletrónico desta documentação de controle](#) encontram-se definidos na [Resolución de 22 de mayo de 2023, de la Dirección General de Transporte Terrestre, por la que establecen las características que deben reunir los documentos de control administrativo en soporte electrónico exigidos en los transportes por carretera](#). O envio do documento eletrónico pode ser realizado pelo motorista ou pela empresa de transporte, da forma demonstrada no vídeo disponível na ligação acima inserida.

FRANÇA

O transporte de mercadorias é regulado no [Code des transports](#)⁹, [articles L3211-1 a L3264-4](#). O [article L3222-5](#) obriga à existência de um documento que comprove o contrato de transporte, cuja ausência é punível dos termos definidos no [article L3242-1 e seguintes](#).

⁹ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da [LEGIFRANCE.gouv.fr](#) em 07/05/2024. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

O [article R3411-13](#) desse Código identifica quais são os [documentos obrigatórios](#) de apresentação perante um controlo rodoviário para o transporte de mercadorias, incluindo a “*lettre de voiture*”, equivalente à guia de transporte, que pode ser digital, nos termos do [Décret n° 2017-1 du 3 janvier 2017, portant publication du protocole additionnel à la convention relative au contrat de transport international de marchandises par route \(CMR\) concernant la lettre de voiture électronique, signé à Genève le 20 février 2008](#). A sua não apresentação, em formato papel ou eletrónico, é punível nos termos dos [articles R3452-44](#) e [R3452-46-1](#), enquanto contravenções de quinta e quarta classe, respetivamente.

O [Arrêté du 9 novembre 1999, relatif aux documents de transport ou de location devant se trouver à bord des véhicules de transport routier de marchandises](#), define nos [articles 4 e 5](#) o formato da referida *lettre de voiture*. O n° 1 do *article 4* apenas obriga à apresentação de um exemplar desse documento em versão papel.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, não se encontraram iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre esta matéria, ou matéria conexas, na atual Legislatura.

Na anterior Legislatura, foi apreciado o [Projeto de Lei n.º 401/XV/1.ª \(IL\)- Elimina a contraordenação por não deter três exemplares para a documentação dos transportes de mercadorias](#), rejeitado na Reunião Plenária n.º 76, a 13 de janeiro de 2023, com a seguinte votação: contra: PS, BE, L; abstenção: PCP; a favor: PSD, CH, IL, PAN.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

No dia 3 de maio de 2024, foi solicitado contributo à Associação Nacional de Freguesias e à Associação Nacional de Municípios Portugueses, nos termos do artigo 133.º do Regimento.

Os pareceres remetidos pelos órgãos acima elencados são disponibilizados para consulta na [página eletrónica da iniciativa](#).

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa a Comissão poderá solicitar parecer, se assim o deliberar, à [Autoridade da Mobilidade e dos Transportes](#), ao [Instituto da Mobilidade e dos Transportes](#) e à [AT](#).