

## Projeto de Lei n.º 429/XIV/1.ª (BE)

**Retira a competência à Autoridade Tributária e Aduaneira para cobrar taxas de portagem e coimas devidas pelo seu não pagamento (9.ª alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho)**

Data de admissão: 3 de junho de 2020

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

## Índice

- I. Análise da iniciativa
- II. Enquadramento parlamentar
- III. Apreciação dos requisitos formais
- IV. Análise de direito comparado
- V. Consultas e contributos
- VI. Avaliação prévia de impacto
- VII. Anexo

**Elaborado por:** Lia Negrão (DAPLEN), Belchior Lourenço (DILP), Elodie Rocha e Cátia Duarte (DAC)

**Data:** 16 de junho de 2020

## I. Análise da iniciativa

---

- **A iniciativa**

O presente Projeto de Lei procede à nona alteração à [Lei nº 25/2006](#), de 30 de junho, visando retirar competência à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), para cobrar taxas de portagem e respetivas coimas pelo seu não pagamento.

A Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, conferiu competências à AT para cobrar portagens, instaurar e instruir processos de contraordenação, bem como para aplicar as respetivas coimas, *i.e.* competência para cobrar dívidas, de natureza não tributária, de entidades privadas.

As competências mencionadas causaram, contudo, constrangimentos, não só porque esta entidade “*passou a cobrar portagens como se se tratasse de impostos*”, mas também porque passou a alocar recursos e trabalhadores na cobrança de dívidas de entidades concessionárias rodoviárias.

Alegam os autores da iniciativa em apreço que os recursos da AT deveriam estar afetos a objetivos de interesse público, nomeadamente à investigação e combate à fraude e evasão fiscal e não ao serviço de privados, opinião que afirmam ser partilhada “*pelos próprios trabalhadores e inspetores das Finanças*”.

Muito embora reconheçam que as alterações introduzidas pela [Lei n.º 51/2015](#), de 8 de julho, tenham ajudado a mitigar esta situação, defendem que apenas retirando estas competências à AT se poderá repor a justiça, terminando-se com a utilização de recursos públicos na cobrança de dívidas de entidades privadas.

O Projeto de Lei em análise é composto por cinco artigos, procedendo à alteração a quatro artigos, à revogação parcial de um artigo e total de dois artigos, todos, da Lei 25/2006, de 30 de junho, bem como à reprivatização do

artigo 18º da Lei 25/2006, de 30 de junho, na sua redação originária, a qual designava como regras de aplicação subsidiária às contraordenações previstas naquela Lei, as disposições do regime geral do ilícito de mera ordenação social.

- **Enquadramento jurídico nacional**

A temática em apreço na presente iniciativa legislativa incide sobre o objeto da [Lei n.º 25/2006, de 30 de junho](#), que «aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestrutura rodoviária onde seja devido o pagamento de portagem», diploma posteriormente alterado pela [Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro](#)<sup>1</sup>, pelo [Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio](#)<sup>2</sup>, pela [Lei n.º 46/2010, de 7 de setembro](#)<sup>3</sup>, pela [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#)<sup>4</sup>, pela [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#)<sup>5</sup>, pela [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#)<sup>6</sup>, pela [Lei n.º 66-B/2012](#),

<sup>1</sup> «Orçamento do Estado para 2008».

<sup>2</sup> «No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 60/2008, de 16 de setembro, estabelece um regime aplicável às infracções às normas que constituem a disciplina aplicável à identificação ou detecção electrónica de veículos, através do dispositivo electrónico de matrícula, alterando a Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, e o Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio».

<sup>3</sup> «Procede à terceira alteração ao Regulamento de Matrícula dos Automóveis, Seus Reboques, Motociclos, Ciclomotores, Triciclos, Quadriciclos, Máquinas Industriais e Máquinas Industriais Rebocáveis, à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 554/99, de 16 de dezembro, na redacção introduzida pelos Decretos-Leis n.ºs 107/2002, de 16 de abril, 109/2004, de 12 de maio, 136/2008, de 21 de julho, e 112/2009, de 18 de maio, à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 112/2009, de 18 de maio, à décima alteração ao Código da Estrada e à terceira alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio».

<sup>4</sup> «Orçamento do Estado para 2011».

<sup>5</sup> «Transfere competência dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República».

<sup>6</sup> «Orçamento do Estado para 2012».

de 31 de dezembro<sup>7</sup> e pela [Lei n.º 51/2015, de 8 de junho](#)<sup>8</sup>, verificando atualmente a seguinte [versão consolidada](#).

O presente diploma procedeu à revogação do [Decreto-Lei n.º 130/93, de 22 de abril](#)<sup>9</sup> e do [Decreto-Lei n.º 39/97, de 6 de fevereiro](#)<sup>10</sup>, mantendo contudo em vigor a regulamentação decorrente das Portarias n.ºs [762/93, de 27 de agosto](#)<sup>11</sup>, e [218/2000, de 13 de abril](#)<sup>12</sup>.

Acresce à regulamentação acima identificada, os efeitos decorrentes do [Despacho n.º 21802/2006, de 27 de outubro](#), da [Portaria n.º 793/2007, de 23 de julho](#)<sup>13</sup> do [Decreto Legislativo Regional n.º 26/2009/M, de 18 de agosto](#)<sup>14</sup>, e das Portarias [n.º 314-B/2010](#).

---

<sup>7</sup> «Orçamento do Estado para 2013».

<sup>8</sup> «Aprova um regime excecional de regularização de dívidas resultantes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, por utilização de infraestrutura rodoviária, e procede à oitava alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho»

<sup>9</sup> «Estabelece as condições de utilização de títulos de trânsito nas auto-estradas que integram a concessão da BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S.A.»

<sup>10</sup> «Aplica a todas as concessões de infra-estruturas rodoviárias o disposto nos artigos 3.º a 7.º do Decreto-Lei n.º 130/93, de 22 de abril, relativamente ao processamento e tramitação dos autos de notícia».

<sup>11</sup> «Define as condições de utilização de títulos de trânsito em auto-estradas que integram a concessão da BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S.A., designadamente as condições de validade dos mesmos».

<sup>12</sup> «Determina que as disposições legais da Portaria n.º 762/93, de 27 de agosto, com as necessárias adaptações, a todas as concessões de auto-estradas com portagem efetuadas pelo Estado Português».

<sup>13</sup> «Altera a Portaria n.º 762/93, de 27 de agosto, que define as condições de utilização de títulos de trânsito em auto-estradas que integram a concessão da BRISA – Auto-Estradas de Portugal, S.A., designadamente as condições de validade dos mesmos».

<sup>14</sup> «Exclui a aplicação à Região Autónoma da Madeira dos Decretos-Leis n.ºs 111/2009, de 18 de maio, 112/2009, de 18 de maio, e 113/2009, de 18 de maio».

[de 14 de junho](#)<sup>15</sup>, [n.º 541/2010, de 21 de julho](#)<sup>16</sup>, [n.º 1033-C/2010, de 6 de outubro](#)<sup>17</sup>, [n.º 1296-A/2010, de 20 de dezembro](#)<sup>18</sup>, [n.º 1312/2010, de 27 de dezembro](#)<sup>19</sup>, [n.º 135-A/2011, de 4 de abril](#)<sup>20</sup> e [n.º 343/2012, de 26 de outubro](#)<sup>21</sup>.

Analisando a evolução do quadro legal acima identificado, decorre do regime constante da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, que as infrações que resultam de situações de não pagamento, ou pagamento viciado de taxas de portagem e coimas associadas, resultantes da utilização de infraestruturas rodoviárias, assumam a natureza de contraordenações. As tipologias de contraordenações assumem as seguintes vertentes:

- As contraordenações praticadas no âmbito do sistema de cobrança eletrónica (ex: Via Verde), nos termos do [artigo 5.º](#);
- As contraordenações praticadas no âmbito do sistema de cobrança manual de portagens (pórticos) nos termos do [artigo 6.º](#).

---

<sup>15</sup> «Define o modo de utilização do dispositivo electrónico de matrícula para efeitos de cobrança electrónica de portagens».

<sup>16</sup> «Define as características dos modelos de uniforme, do cartão de identificação e dos veículos dos agentes representantes das empresas concessionárias ou subconcessionárias com funções de fiscalização de cobrança de portagens em infra-estruturas rodoviárias».

<sup>17</sup> «Primeira alteração à Portaria n.º 314-B/2010, de 14 de junho, que define o modelo de utilização do dispositivo electrónico de matrícula para efeitos de cobrança electrónica de portagens».

<sup>18</sup> «Segunda alteração à Portaria n.º 314-B/2010, de 14 de junho, que define o modo de utilização do dispositivo electrónico de matrícula para efeitos de cobrança electrónica de portagens».

<sup>19</sup> «Primeira alteração à Portaria n.º 541/2010, de 21 de julho, que define as características dos modelos de uniforme, do cartão de identificação e dos veículos dos agentes representantes das empresas concessionárias ou subconcessionárias com funções de fiscalização de cobrança de portagens em infra-estruturas».

<sup>20</sup> «Altera a Portaria n.º 314-B/2010, de 14 de junho, alterada pelas Portarias n.ºs 1033-C/2010, de 6 de outubro, e 1296-A/2010, de 20 de dezembro, que define o modo de utilização do dispositivo electrónico de matrícula para efeitos de cobrança electrónica de portagens».

<sup>21</sup> «Quarta alteração à Portaria n.º 314-B/2010, de 14 de junho, que define o modo de utilização do dispositivo electrónico de matrícula para efeitos de cobrança electrónica de portagens».

De acordo com a redação inicial do diploma, os termos da realização de um auto de notícia, definido no [artigo 9.º](#), implicava que, de acordo com o seu n.º 5., «o arguido é notificado da infração que lhe é imputada e da sanção em que incorre no momento da autuação mediante a entrega do aviso da coima». Em função do disposto, e de acordo com o n.º 6, «a recusa da recepção do aviso de pagamento da coima não prejudica a tramitação do processo».

Releva adicionalmente para a presente análise, a matéria atinente ao pagamento voluntário da coima definido no [artigo 12.º](#) do diploma, bem como a obrigação da entidades concessionárias / incumbidas da cobrança das taxas de portagem devidas, de procederem ao envio do auto de notícia para a Direção Geral de Viação<sup>22</sup>, entidade esta com competência para a instauração do correspondente processo de contraordenação ([artigo 15.º](#)) e notificação do indivíduo ([artigo 14.º](#)).

Relativamente à distribuição do produto da coima, prevista nos termos do [artigo 17.º](#), a mesma depende do enquadramento temporal do pagamento dos montantes da contraordenação, podendo verificar-se as seguintes alternativas:

- 60% para o Estado, 20% para a EP – Estradas de Portugal, E.P.E.<sup>23</sup> e 20% para a empresa exploradora do serviço em questão;
- 40% para o Estado, 20% para a EP – Estradas de Portugal, E.P.E., 20%<sup>24</sup> para a Direção Geral de Viação e 20% para a empresa exploradora do serviço em questão.

Em função dos desenvolvimentos legislativos, nomeadamente ao nível da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, o papel da Direção Geral de Viação veio a ser posteriormente atribuído ao Instituto de Infraestruturas Rodoviárias I.P.<sup>25</sup>, o que

---

<sup>22</sup> Departamento posteriormente substituído pela [Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária \(ANSR\)](#) e pelo [Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. \(IMT\)](#).

<sup>23</sup> Entidade posteriormente incorporada na [Infraestruturas de Portugal, S.A.](#), na sequência do [Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio \(texto consolidado\)](#).

<sup>24</sup> Percentagem atribuída ao Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., nos termos do artigo 139.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

<sup>25</sup> Instituto posteriormente substituído pelo [Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. \(IMT\)](#).

implicou, respetivamente, as referidas competências de notificação do arguido, instauração e instrução dos processos de contraordenação decorrentes da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, a decisão de aplicação das respetivas coimas, assim como a participação na distribuição do produto das coimas, receitas outrora distribuída à Direção Geral de Viação, conforme o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 17.º.

Com a publicação da [Lei n.º 60/2008, de 16 de setembro](#)<sup>26</sup>, o Governo ficou autorizado a legislar sobre a instalação obrigatória de um dispositivo eletrónico de matrícula, para, entre outros objetivos, a prossecução da finalidade da cobrança eletrónica de portagens em conformidade com o [Serviço Eletrónico Europeu de Portagem \(SEEP\)](#), bem como outras taxas rodoviárias e similares, daí decorrendo a «consagração de um regime aplicável às infrações às normas que constituem a disciplina aplicável à identificação ou deteção electrónica de veículos através do dispositivo electrónico de matrícula, podendo, designadamente, prever a punição como contra-ordenações de diversas infrações a essa disciplina, estabelecendo normas processuais específicas em matéria de ilícitos de mera ordenação social no âmbito do mesmo, com vista a sancionar os infractores de modo proporcional à gravidade das infrações cometidas (...) bem como a possibilidade de as coimas cobradas reverterem para o Estado e para a entidade que as aplica...»<sup>27</sup>.

No seguimento da alteração legislativa decorrente da Lei n.º 60/2008, de 16 de setembro, verificou-se a publicação do Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio, onde se definiu a alteração do regime atinente às infrações às normas que constituem a disciplina aplicável à identificação ou deteção eletrónica de veículos através do

---

<sup>26</sup> «Autoriza o Governo a legislar sobre a instalação obrigatória de um dispositivo electrónico de matrícula em todos os veículos automóveis, ligeiros e pesados, seus reboques e motociclos, todos os ciclomotores, triciclos e quadriciclos e todas as máquinas industriais e máquinas industriais rebocáveis, destinando-se a identificação ou deteção electrónica de veículos através do dispositivo electrónico de matrícula».

<sup>27</sup> Alínea c) do artigo 2.º (Sentido e extensão da autorização legislativa)

dispositivo eletrónico de matrícula, sendo a consagração do referido regime, efetuada através da alteração ao Código da Estrada<sup>28</sup> e da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho.

Releva adicionalmente a referência decorrente deste diploma, dos seguintes aspetos:

- A competência das entidades referidas no [artigo 11.º](#), para efeitos de instauração do processo de contraordenação;
- A competência, atribuível ao Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., para efeitos da instrução dos processos e da decisão de aplicação das respetivas coimas; e
- A alteração da distribuição do produto de coimas, respetivamente:
  - De acordo com o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, 60% para o Estado e 40% para a entidade prevista no artigo 11.º, cujo agente de fiscalização tenha lavrado o auto de notícia;
  - De acordo com o n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, 40% para o Estado, 15% para a entidade prevista no artigo 11.º, cujo agente de fiscalização tenha lavrado o auto de notícia, 25% para o Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., e 20% para a entidade que realizar a respetiva cobrança;

A revogação do n.º 4 do artigo 9.<sup>029</sup> e a alínea c) do n.º 1<sup>30</sup> e o n.º 4<sup>31</sup> do artigo 17.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro.

---

<sup>28</sup> Aplicável à data nos termos do [Decreto-Lei n.º 114/94, de 3 de maio](#), que aprova o Código da Estrada, Código atualmente decorrente da [Lei n.º 72/2013, de 3 de setembro \(texto consolidado\)](#).

<sup>29</sup> «O auto de notícia não deixa de ser lavrado ainda que o atuante repute a infracção como não punível, devendo, no entanto, fazer menção da circunstância».

<sup>30</sup> «20% para a empresa exploradora do serviço em questão».

<sup>31</sup> «A Direcção-Geral de Viação deve proceder à entrega trimestral às concessionárias das importâncias relativas às taxas de portagem cobradas, bem como dos quantitativos que, das coimas cobradas no âmbito dos processos de contra-ordenação, nos termos da presente lei, àquelas pertencem».



Com a publicação da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, verificou-se a alteração das competências ao nível de instauração dos processos de contraordenação decorrentes da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, através dos artigos 175.<sup>032</sup> e 176.<sup>033</sup> do diploma, donde decorreram os seguintes preceitos:

- A competência das entidades referidas no artigo 11.º, para efeitos de instauração e instrução dos processos de contraordenação, onde se inclui a análise da defesa, a elaboração da proposta de decisão, a notificação da decisão administrativa, bem como a preparação do título executivo;
- A competência por parte do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., relativamente à decisão administrativa a proferir nos processos acima mencionados;
- A alteração da distribuição do produto de coimas, respetivamente:
  - De acordo com o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, 60% para o Estado e 40% para a entidade que realizar a respetiva cobrança;
  - De acordo com o n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, 40% para o Estado, 25% para a entidade prevista no artigo 11.º que tenha instruído o respetivo processo, 20% para a entidade que realizar a respetiva cobrança, e 15% para o Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P.;
  - De acordo com o n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, 40% para o Estado, 25% para a entidade prevista no artigo 11.º que tenha instaurado e instruído o processo de contraordenação, 15% para a entidade que realizar a respetiva cobrança, e 20% para o Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P..
- O aditamento do artigo [17.º-A](#)<sup>34</sup>, onde se refere a atribuição da competência ao Instituto de Infraestruturas Rodoviária, I.P. para que, em caso de ocorrência de situações de falta de pagamento previstas no artigo 16.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, esta entidade possa adotar as medidas necessárias à «...execução

<sup>32</sup> «Alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho».

<sup>33</sup> «Autorização legislativa relativa ao regime especial de execução de créditos pelo Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I.P.».

<sup>34</sup> «Natureza e execução dos créditos».

do crédito composto pela taxa de portagem, coima e custos administrativos, a qual segue, com as necessárias adaptações, os termos dos artigos [148.º](#) do [Código do Procedimento e Processo Tributário \(CPPT\)](#)»;

- As funções de órgão de execução atribuídas ao Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., a quem competiria a cobrança coerciva dos créditos, seria potenciada através de mecanismos de troca de informação e acesso às bases de dados da Direção-Geral dos Impostos, através da celebração de um protocolo que visaria a recolha e verificação da informação com vista ao desempenho eficaz das suas competências;
- A autorização concedida ao Governo para efeitos da aprovação de um regime especial de execução de créditos de que o Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., seja titular, desde que originados pela falta de pagamento de taxas de portagem em infraestruturas rodoviárias, aplicável à «...cobrança coerciva de taxas de portagem, coimas e custos administrativos, que garanta o respeito pelos princípios do contraditório, da proporcionalidade, da eficiência, da praticabilidade, da simplicidade e do duplo grau de decisão».

Com a publicação da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, importa mencionar os seguintes preceitos:

- A alteração promovida ao artigo 15.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, que define o serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contraordenação como «...competente para a instauração e instrução dos processos de contra-ordenação (...), bem como para aplicação das respectivas coimas»;
- A alteração da distribuição do produto de coimas, de acordo com o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, 40% para o Estado, 35% para Direção-Geral dos Impostos, 10% para o INIR – Instituto de Infraestruturas Rodoviárias<sup>35</sup>, I.P., e 15% para as entidades constantes do artigo 11.º do diploma;
- No âmbito da natureza e execução dos créditos previstas no artigo 17.º-A, a atribuição da competência da administração tributária para a promoção, nos

<sup>35</sup> Instituto posteriormente substituído pelo [Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. \(IMT\)](#).

termos do CPPT, da cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima, custos administrativos e dos juros de mora devidos;

- A aplicação do [Regime Geral de Infrações Tributárias \(RGIT\)](#) às contraordenações previstas na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, em tudo o que não se encontre nela expressamente regulado.

Já no contexto da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, foram promovidos mais um conjunto de alterações à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, sendo de relevar a alteração aplicável ao artigo 17.º do diploma, n.ºs 4 e 5, onde se definiram as responsabilidades ao nível de encargos efetuados com a tramitação de processos quando se verifique a «...arguição de alguma nulidade processual, por preterição ou erro na execução de alguma das formalidades essenciais previstas...». Adicionalmente, verificou-se o aditamento da competência da matéria de cobrança coerciva, nos termos do CPPT, dos créditos compostos pelos encargos decorrentes da aplicação da coima.

Para efeitos dos desenvolvimentos legislativos decorrentes da matéria em apreço, cumpre ainda fazer referência à Lei n.º 51/2015, de 8 de junho, que promoveu a 8.º alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, sendo de relevar a dispensa dos juros de mora e a redução para a metade das custas do processo de execução fiscal. Alternativamente, pode verificar-se a atenuação da coima, com o enquadramento decorrente do artigo 3.º<sup>36</sup>, associada ao incumprimento do dever de pagamento de taxas de portagem e custos administrativos, bem como a redução para metade das custas devidas. Os procedimentos acima expostos são aplicáveis aquando da verificação do pagamento integral ou parcial dos montantes em dívida, por iniciativa do agente da taxa de portagem, no período de 60 dias a contar da entrada em vigor do diploma.

## II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

---

<sup>36</sup> Infrações tributárias e redução de coimas».

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa versando sobre matéria idêntica ou conexas.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições, não se verificou a existência de qualquer iniciativa que, na presente, ou em anteriores legislaturas, tenha versado sobre matéria idêntica ou conexas.

### III. **Apreciação dos requisitos formais**

---

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e do artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), 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 RAR, 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 RAR.

É subscrita por dezanove Deputados, observando o disposto no n.º 1 do artigo 123.º do RAR, e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR.

A iniciativa encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR – o projeto de lei define concretamente sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 29 de maio de 2020. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação, Obras Públicas e Habitação (6.ª) a 3 de junho de 2020, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República, tendo sido, nesse mesmo dia, anunciado em sessão plenária.

- **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.

O título da presente iniciativa legislativa – «Retira a competência à Autoridade Tributária e Aduaneira para cobrar taxas de portagem e coimas devidas pelo seu não pagamento (9.ª alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho)» – traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei Formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da já referida 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».

Verificamos que o presente projeto de lei introduz alterações à Lei n.º 25/2006 de 30 de junho, elencando as alterações anteriores a este diploma no seu artigo 1.º.

Consultando o *Diário da República Eletrónico*, constata-se que a referida lei foi alterada oito vezes, pela Lei n.º 67-A/2007 de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio, pela Lei n.º 46/2010, de 7 de **setembro**, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º **66-B/2012**, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 51/2015, de 8 de **junho**. Assim, em caso de aprovação, a presente iniciativa procederá à nona alteração à Lei n.º 25/2006 de 30 de junho.<sup>37</sup>

De acordo com as regras de legística que têm sido seguidas nesta matéria, o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado, bem como o número de ordem de alteração.<sup>38</sup>

Por outro lado, parece preferível utilizar a expressão «proceder à cobrança» e «coimas associadas», em consonância com a lei alterada e os diplomas que procederam a alterações anteriores.

Assim, no seguimento das considerações anteriores, sugere-se, como título, o seguinte:

“Retira a competência à Autoridade Tributária e Aduaneira para a cobrança de taxas de portagem e coimas associadas, procedendo à nona alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem”

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

A entrada em vigor da iniciativa no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 5.º do projeto de lei, está também em conformidade com o previsto no n.º 1 do

<sup>37</sup> Tendo sido detetados alguns lapsos na identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores, assinala-se a negrito as retificações a introduzir em sede de redação final.

<sup>38</sup> Assim se cumprindo o propósito de permitir a identificação clara da matéria constante do ato normativo. – Duarte, D., Pinheiro, A. S., Romão, M. L. & Duarte, T. (2002). *Legística*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 201.

artigo 2.º da 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 suscita outras questões em face da lei formulário.

#### IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

A [política de transportes](#) é uma das políticas comuns da UE. A criação de um mercado único europeu dos [transportes rodoviários](#) que preserve as condições de concorrência equitativas e garanta a livre prestação de serviços exige uma harmonização das disposições jurídicas em vigor nos Estados-Membros, pelo que, nos termos do disposto no artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)), a UE adota regras comuns e medidas de natureza fiscal, técnica, administrativa e social.

A [Diretiva 1999/62/CE](#), de 17 de junho de 1999, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra-estruturas, também conhecido como [Diretiva “Eurovinheta”](#)<sup>39</sup>, harmoniza as condições ao abrigo das quais as autoridades nacionais podem aplicar impostos, portagens e direitos de utilização associados ao transporte rodoviário de mercadorias. Esta Diretiva assenta no princípio do poluidor-pagador e na internalização dos custos externos do transporte rodoviário, visando garantir que os diferentes custos resultantes da utilização das infraestruturas por veículos pesados de mercadorias sejam repercutidos nas taxas pagas pelo utilizador.

A [Diretiva 2003/96/CE](#) reestrutura o quadro comunitário de tributação dos produtos energéticos e da eletricidade, fixando níveis mínimos de tributação para todos os

---

<sup>39</sup> Alterada pela [Diretiva 2006/38/CE](#) e pela [Diretiva 2011/76/EU](#).

carburantes, uma vez que os países que cobram taxas de utilização das rodovias podem aplicar uma taxa reduzida sobre o gasóleo utilizado por tais veículos.

Em 2014, a Comissão Europeia apresentou “[Uma estratégia para reduzir o consumo de combustível e as emissões de CO2 dos veículos pesados](#)”, que fornece um quadro político coerente e claro às partes interessadas, indicando qual a provável evolução regulamentar e facilitando, assim, a tomada de decisões e o planeamento de investimentos.

A [Diretiva 2019/520/UE](#) relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária, que reformula e revoga a partir de 20 de outubro de 2021 a [Diretiva 2004/52/CE](#), visa tornar as regras aplicáveis às portagens rodoviárias eletrónicas da UE mais eficazes, melhorando a interoperabilidade do respetivo sistema e estabelecendo uma base jurídica para o intercâmbio de informação sobre os veículos e os proprietários ou detentores que não efetuaram o pagamento das taxas rodoviárias na UE. Para tal, o [serviço eletrónico europeu de portagem](#)<sup>40</sup> (SEEP) permite aos utilizadores rodoviários a subscrição de um contrato único e a utilização de equipamento de bordo para pagar portagens eletrónicas em toda a UE, complementando, desta forma, os sistemas nacionais de portagens rodoviárias<sup>41</sup>.

Além disso a UE estabeleceu regras para o intercâmbio de informações entre os países da UE em caso de infração rodoviária, através da [Diretiva \(UE\) 2015/413](#), de 11 de março de 2015, visando reduzir a impunidade dos condutores estrangeiros que cometem infrações perigosas às regras de trânsito e facilitando a partilha de

---

<sup>40</sup> [Decisão da Comissão](#) de 6 de outubro de 2009 relativa à definição do serviço eletrónico europeu de portagem e seus elementos técnicos, revogada a partir de 19 de outubro de 2021 pelo [Regulamento de Execução \(UE\) 2020/204](#), de 28 de novembro de 2019, relativo às obrigações dos fornecedores do serviço eletrónico europeu de portagem, ao teor mínimo do regulamento do setor do serviço eletrónico europeu de portagem, suas interfaces eletrónicas e requisitos aplicáveis aos componentes de interoperabilidade

<sup>41</sup> Cumpre referir ainda a [Diretiva 2014/53/UE](#), de 16 de abril de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização de equipamentos de rádio no mercado e que revoga a Diretiva 1999/5/CE e a [Diretiva 2014/30/UE](#), de 26 de fevereiro de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à compatibilidade eletromagnética.



informações entre as autoridades policiais dos vários países da UE no sentido de identificar os infratores.

A [proposta de Diretiva](#) do [Parlamento Europeu](#) e do Conselho que altera a Diretiva 1999/62/CE relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas tem como objetivo fazer progressos na aplicação dos princípios do “poluidor-pagador” e do “utilizador-pagador” promovendo, assim, o transporte rodoviário financeira e ambientalmente sustentável e socialmente equitativo. A iniciativa faz parte dos esforços da Comissão de criar uma [União de Energia](#), assim como de uma série de propostas relacionadas com os transportes de baixo teor de emissões<sup>42</sup>, incluindo a revisão dos regulamentos em matéria de emissões de CO2 provenientes dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais. De acordo com as novas normas, todos os veículos ligeiros e pesados da União serão cobrados em função da sua utilização efetiva na estrada e da poluição gerada. Para este fim, os países da UE que utilizem taxas baseadas no tempo (vinheta) passarão para tarifas baseadas na distância (portagens)<sup>43</sup> nas estradas e autoestradas que constituem a [rede transeuropeia de transportes da UE](#), e apenas nos casos em que as taxas rodoviárias já sejam aplicadas. Não obstante, os Estados-Membros continuarão livres para decidirem não cobrar portagens.

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha, França e Irlanda.

## ESPANHA

---

<sup>42</sup> Comunicação da Comissão “[Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica](#)”

<sup>43</sup> Portugal utiliza um sistema eletrónico de portagens e o cálculo é feito com base na distância.

Relativamente a Espanha, tendo em consideração o [atual universo](#) relativo a [autoestradas portajadas](#), cumpre fazer referência ao disposto na [Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión](#) (texto consolidado).

Nos termos do diploma acima enunciado, salienta-se o [artículo 14](#)<sup>44</sup>, onde se refere que a falta de pagamento da portagem constitui uma infração administrativa sob a qual impende uma sanção prevista nos termos do [Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre](#)<sup>45</sup> e a correspondente denúncia às autoridades policiais. Referência adicional para o n.º 3 do seu [artículo 20](#) (*Circulación en autopistas y autovías*), onde se atesta a cobrança de portagens nas vias a ela sujeitas, sendo que a responsabilidade na matéria em apreço é definida na alínea g) do [artículo 82](#) (*Responsables*) e a competência da respetiva sanção é delegada no *Jefe de Tráfico* da região onde ocorreu a infração, nos termos do [artículo 84](#) (Competência).

Adicionalmente, cumpre também fazer referência aos seguintes diplomas conexos com a matéria em análise, respetivamente, a [Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas](#) (texto consolidado), assim como o [Real Decreto 94/2006, de 3 de febrero, por el que se regula la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje instalados en las carreteras estatales](#).

Referência adicional para a *Dirección General de Carreteras*, que, nos termos da alínea e) do n.º 1 do [artículo 4](#) do [Real Decreto 953/2018, de 27 de julio](#) (texto consolidado), tem entre as suas atribuições, a elaboração de estudos e reportes, a coordenação, a inspeção e o controlo das vias exploradas em regime de portagem cobrada ao utente.

### Outros países

---

<sup>44</sup> A presente redação resulta da [Disposición final tercera](#), da [Ley 17/2012, de 27 de diciembre](#) (texto consolidado)

<sup>45</sup> *Por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación a Motor y Seguridad Vial, que revogou o Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.*

## SUIÇA

Cumpra fazer referência à [Lei Federal sobre a cobrança pelo uso das estradas nacionais](#)<sup>46</sup>, uma vez que, conforme disposto no seu [artigo 8.º](#), o comprovativo do imposto (*vignette*) aplicável nos termos do [artigo 7.º](#), permite o usufruto das vias rodoviárias durante o período de um ano. O incumprimento do disposto implica uma infração nos termos do [artigo 245.º](#) do [Código Penal](#), sendo o rastreamento e a avaliação das violações à lei levadas a cabo através da Administração Aduaneira, conforme disposto no [artigo 15.º](#), sendo posteriormente processadas e avaliadas pelos Cantões.

Referência final para a regulamentação sobre a taxa para a utilização das Vias Nacionais, definida pela seguinte [Portaria Nacional sobre Impostos Rodoviários](#) de 24 de agosto de 2011, assim como [informações adicionais](#) e [FAQs](#) disponibilizadas pelo Governo Federal.

## V. Consultas e contributos

---

### Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar o parecer escrito à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.).

## VI. Avaliação prévia de impacto

---

---

<sup>46</sup> *Bundesgesetz Bundesgesetz über die Abgabe für die Benützung von Nationalstrassen*, de 10 de março de 2010.

- **Avaliação sobre impacto de género**

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração neutra, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

### **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

## **VII. Anexo**

<a href="#">Lei 25/2006, de 30 de junho</a>	<a href="#">Projeto de Lei n.º 429/XIV/1ª (BE)</a>
<a href="#">Artigo 9.º</a> <a href="#">Auto de notícia</a>	
1 - Quando o agente de fiscalização, no exercício das suas funções, detetar a prática ou a ocorrência de contraordenações previstas nos artigos 5.º e 6.º, lavra auto de notícia, nos termos do Regime Geral das Infrações Tributárias, e remete-o à entidade	1 - Quando o agente de fiscalização, no exercício das suas funções, detetar a prática ou a ocorrência de contraordenações previstas nos artigos 5.º e 6.º, lavra auto de notícia e remete-o à entidade competente para instaurar e instruir o processo.

<p>competente para instaurar e instruir o processo.</p> <p>2 - O auto de notícia lavrado nos termos do número anterior faz fé sobre os factos detectados pelo autuante até prova em contrário.</p> <p>3 - O disposto no número anterior aplica-se aos meios de prova obtidos através dos equipamentos referidos no artigo anterior.</p> <p>4 - (Revogado.)</p> <p>5 - (Revogado.)</p> <p>6 - (Revogado.)</p> <p>7 - É apenas lavrado um auto de notícia com as infrações praticadas em cada mês.</p>	<p>2 – [...].</p> <p>3 – [...].</p> <p>4 – [...].</p> <p>5 – [...].</p> <p>6 – [...].</p> <p>7 – [...].</p>
<p><a href="#">Artigo 14.º</a> <a href="#">Notificações</a></p>	
<p>1 - As notificações previstas no artigo 10.º efectuam-se por carta registada com aviso de recepção, expedida para o domicílio ou sede do notificando.</p> <p>2 - Se, por qualquer motivo, as cartas previstas no número anterior forem devolvidas à entidade remetente, as notificações são reenviadas para o domicílio ou sede do notificado através de carta simples.</p> <p>3 - No caso previsto no número anterior, o funcionário da entidade competente</p>	<p>1 – [...]</p> <p>2 – [...]</p>

<p>lavra uma cota no processo com a indicação da data de expedição da carta e do domicílio para o qual foi enviada, considerando-se a notificação efectuada no 5.º dia posterior à data indicada, cominação que deverá constar do acto de notificação.</p>	<p>3 – [...]</p>
<p>4 - Se o notificando se recusar a receber ou a assinar a notificação, o funcionário dos serviços postais certifica a recusa, considerando-se efectuada a notificação.</p>	<p>4 – [...]</p>
<p>5 - Quando se verifique a existência de várias infracções cometidas pelo mesmo agente ou com a utilização do mesmo veículo pode efectuar-se uma única notificação.</p>	<p>5 – [...]</p>
<p>6 - Caso uma única notificação se revelar insuficiente para listar a totalidade das infracções cometidas em determinado período pelo agente, pode a administração tributária disponibilizar a informação relevante no Portal das Finanças, remetendo sempre segunda carta contendo a listagem das infracções cometidas.</p>	<p>6 – Revogado</p>
<p>7 - Nos casos previstos no número anterior, a notificação deve conter:</p> <p>a) A indicação de que as infracções podem ser consultadas no Portal das Finanças; e</p> <p>b) A referência de que o agente pode consultar a listagem das infracções</p>	<p>7 – Revogado</p>

<p>cometidas na segunda carta que receber.</p>	
<p><u>Artigo 15.º</u> <u>Competência para o processo</u></p>	
<p>1 - O serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contra-ordenação é competente para a instauração e instrução dos processos de contra-ordenação a que se refere a presente lei, bem como para aplicação das respectivas coimas.</p> <p>2 - (Revogado.)</p> <p>3 - (Revogado.)</p> <p>4 - (Revogado.)</p> <p>5 - (Revogado.)</p>	<p>As entidades referidas no n.º 3 do artigo 11.º são competentes para a instauração e instrução dos processos de contraordenação a que se refere a presente lei, incluindo a análise da defesa, a elaboração da proposta de decisão, a notificação da decisão administrativa, bem como a preparação do título executivo”.</p>
<p><u>Artigo 17.º</u> <u>Distribuição do produto das coimas</u></p>	
<p>1 - O produto da coima cobrado na sequência de processo de contra-ordenação reverte:</p> <p>a) 40 % para o Estado;</p> <p>b) 35 % para a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI);</p> <p>c) 10 % para o INIR - Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias, I. P.;</p> <p>d) 15 % para as entidades a que se refere o artigo 11.º</p> <p>2 - (Revogado.)</p> <p>3 - (Revogado.)</p> <p>4 - A Autoridade Tributária e Aduaneira entrega mensalmente os quantitativos</p>	<p>1 – [...]</p> <p>a) 20% para o Estado;</p> <p>b) 20% para a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.);</p> <p>c) 20% para o Instituto da Mobilidade e Transportes (IMT);</p> <p>d) 40% para as entidades a que se refere o artigo 11.º.</p> <p>2 – [...]</p> <p>3 – [...]</p> <p>4 – As entidades gestoras dos sistemas eletrónicos de portagem entregam</p>

<p>das taxas de portagem, das coimas e das custas administrativas às entidades a que pertencem, de acordo com o n.º 1.</p> <p>5 - Se por efeito de arguição de alguma nulidade processual, por preterição ou erro na execução de alguma das formalidades essenciais previstas na presente lei, se vier a decretar a anulação do processado, tanto no âmbito dos processos de contraordenação, como nos processos de execução, a entidade que tiver dado azo à referida nulidade suportará os encargos efetuados com a tramitação dos respetivos processos, procedendo para o efeito a Autoridade Tributária e Aduaneira ao correspondente acerto nas entregas mensais dos quantitativos cobrados.</p>	<p>mensalmente os quantitativos das taxas de portagem, das coimas e das custas administrativas às entidades a que pertencem, de acordo com o n.º 1.</p> <p>5 – Se por efeito de arguição de alguma nulidade processual, por preterição ou erro na execução de alguma das formalidades essenciais previstas na presente lei, se vier a decretar a anulação do processado, tanto no âmbito dos processos de contraordenação, como nos processos de execução, a entidade que tiver dado azo à referida nulidade suportará os encargos efetuados com a tramitação dos respetivos processos, procedendo para o efeito as entidades gestoras dos sistemas eletrónicos de portagem ao correspondente acerto nas entregas mensais dos quantitativos cobrados.”</p>
<p><a href="#">Artigo 17.º-A</a> <a href="#">Natureza e execução dos créditos</a></p>	
<p>1 - Compete à administração tributária, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário, promover a cobrança coerciva dos créditos relativos à taxa de portagem, dos custos administrativos e dos juros de mora devidos, bem como da coima e respetivos encargos.</p>	<p>Revogado</p>



<p>2 - Os créditos previstos no número anterior gozam de privilégio mobiliário especial sobre os veículos com os quais hajam sido praticadas as infracções a que se refere a presente lei, quando propriedade do arguido à data daquela prática.</p> <p>3 - (Revogado.)</p> <p>4 - (Revogado.)</p> <p>5 - (Revogado.)</p> <p>6 - A administração tributária instaura um único processo executivo pelas taxas de portagem e custos administrativos associados correspondentes a cada mês, por referência a cada agente e a cada entidade concessionária ou subconcessionária.</p>	
<p><a href="#">Artigo 18.º</a></p> <p><a href="#">Direito Subsidiário</a></p>	
<p>Às contra-ordenações previstas na presente lei, e em tudo o que nela não se encontre expressamente regulado, é aplicável o Regime Geral das Infracções Tributárias.</p>	<p>Revogado</p>