

Projeto de Lei n.º 401/XV/1.ª (IL)

Título: Elimina a contraordenação por não deter três exemplares para a documentação dos transportes de mercadorias

Data de admissão: 12 de dezembro de 2022

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

ÍNDICE

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

Elaborada por: Rita Nobre (DAC), António Almeida Santos (DAPLEN), Maria João Godinho e Rui Brito (DILP)

Data: 28.12.2022

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa tem por finalidade eliminar a obrigatoriedade de deter três exemplares para a documentação dos transportes de mercadoria, alterando, para o efeito, o [Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho](#)¹.

Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do referido diploma legal, os documentos de transporte quando emitidos por via eletrónica, através de programa informático que tenha sido objeto de prévia certificação pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ou através do Portal das Finanças, devem ser processados em três exemplares. Os proponentes consideram que as coimas passadas em violação da referida disposição são «claramente desproporcionais à gravidade da falta do documento» pelo que visam impedir a aplicação dessa coima «quando existam pelo menos dois exemplares».

Face ao exposto, os autores apresentam um aditamento ao n.º 6 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho. Neste ponto, considera-se relevante referir que, não obstante na exposição de motivos os autores fazerem referência à necessidade de possuir «pelo menos dois exemplares» dos documentos de transporte, de acordo com a proposta de alteração apresentada ao artigo 14.º, os proponentes parecem satisfazer-se com a existência de «pelo menos um dos exemplares referidos no n.º 2 do artigo 5.º».

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação 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](#)² (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.

¹ 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.

² As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *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.

Assume 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 breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

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

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 7 de dezembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 12 de dezembro e baixou, na generalidade, à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

[A lei formulário](#)³ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa «Elimina a contraordenação por não deter três exemplares para a documentação dos transportes de mercadorias», traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º

³ A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A presente iniciativa propõe uma alteração ao Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho, que «Aprova o regime de bens em circulação objecto de transacções entre sujeitos passivos de IVA, nomeadamente quanto à obrigatoriedade e requisitos dos documentos de transporte que os acompanham», mas **não cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário**, segundo o qual «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».

Assim, sugere-se a seguinte redação para o artigo 1.º do projeto de lei em análise: «A presente lei elimina a obrigatoriedade de as mercadorias a transportar estarem acompanhadas de três exemplares de documento de transporte, procedendo à oitava alteração ao regime de bens em circulação, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 238/2006, de 20 de dezembro, pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto, pelas Leis n.ºs 66-B/2012, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, e 82-B/2014, de 31 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro».

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação, nos termos do artigo 3.º do projeto de lei em análise, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ Conformidade com regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, cumpre assinalar que o título da iniciativa em apreço deve indicar o diploma que altera, sugerindo-se a seguinte redação: «Elimina a contraordenação por não detenção de três exemplares para a documentação dos transportes de mercadorias, alterando o regime de bens em circulação, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho».

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [Decreto-Lei n.º 147/2003, de 11 de julho](#)⁴, 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 IVA⁵ 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» - que se entende serem 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

⁴ 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 22/12/2022.

⁵ 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 23/12/2022.

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 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 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 três exemplares referidos dos 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.

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). 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](#), 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](#)⁶, e pelas Leis n.ºs [83-C/2013, de 31 de dezembro](#)⁷ (Orçamento do Estado para 2014), e [82-B/2014, de 1 de janeiro](#)⁸ (Orçamento do Estado para 2015), que lhe conferiu a redação atual.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

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

ESPAÑA

⁶ 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](#)).

⁷ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 11/2014, de 24 de fevereiro](#).

⁸ Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 5/2015, de 26 de fevereiro](#)

A [Ley 16/1987, de 30 de julio](#)⁹, de *Ordenación de los Transportes Terrestres*, regula os vários tipos de transportes terrestres, públicos ou privados, de passageiros ou de mercadorias, regulares ou ocasionais, nacionais ou internacionais, ordinários ou especiais – definidos nos [artigos 62 a 66](#).

O n.º 17 do [artigo 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. Incurrerão 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. Incurrerão 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 [artigo 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.

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 [artigo 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 [artigo 4](#) como “a pessoa, física ou jurídica, que contrata diretamente com o próprio transportador o transporte da carga”.

⁹ Diploma consolidado retirado do portal oficial *BOE.es* no dia 20/12/2022. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas respeitantes a Espanha são feitas para o referido portal.

Os requisitos para o [suporte eletrónico desta documentação de controle](#)¹⁰ encontram-se definidos na [Resolución de 13 de febrero de 2020](#), 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](#)¹¹, [artigos L3211-1 a L3264-4](#). O [artigo L3222-5](#) obriga à existência de um documento que comprove o contrato de transporte, cuja ausência é punível dos termos definidos no [artigo L3242-1 e seguintes](#).

O [artigo R3411-13](#) desse Código identifica quais são os [documentos obrigatórios](#)¹² 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 [artigos 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 [artigos 4º e 5º](#) o formato da referida *lettre de voiture*. O n.º 1 do artigo 4º apenas obriga à apresentação de um exemplar desse documento em versão papel.

¹⁰ <https://www.mitma.gob.es/transporte-terrestre/servicios-al-transportista/documento-de-control-digital-y-la-aplicacion-para-su-gestion>

¹¹ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da [LEGIFRANCE.gouv.fr](#) em 20/12/2022. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹² <https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/controle-routier-2019.pdf>

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

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

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência, neste momento, de qualquer iniciativa ou petição pendente versando diretamente sobre matéria idêntica à da presente iniciativa.

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

De igual modo, após consulta à AP, não se constatou a existência de antecedentes parlamentares sobre matéria conexa com a da presente iniciativa, pelo menos, nas últimas legislaturas (XIII e XIV Legislaturas).

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas obrigatórias**

No dia 28 de dezembro de 2022, foi solicitado contributo à Associação Nacional de Freguesias e à Associação Nacional de Municípios Portugueses, nos termos do artigo 141.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](#).