

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

Elimina a natureza tributária das transgressões ocorridas em infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem (nona alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho)

Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP)

Revogação do aumento decretado das taxas de portagem e limitação da sua atualização ao valor correspondente ao de 2022

Data de admissão: 10 de janeiro de 2023

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 NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

I. A INICIATIVA

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

A presente iniciativa visa retirar à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) a competência para a instrução e aplicação do regime de coimas por infrações pelo não pagamento de portagens em vias rodoviárias, subtraindo estas do regime das infrações tributárias, e passando a competência para o Instituto do Mobilidade e dos Transportes (IMT), com aplicação do regime geral do ilícito de mera ordenação social.

Processualmente as concessionárias, ou as entidades incumbidas da cobrança de taxas, notificam o «agente da contraordenação» para proceder ao pagamento voluntário da coima, com uma redução de 50%, e da taxa de portagem em dívida. Em caso de não resolução cabe ao IMT instaurar o processo de contraordenação e proceder à notificação do arguido.

O projeto de lei também define a forma de distribuição, pelo Estado, IMT e concessionárias, do produto da coima arrecadada. Para o efeito, estabelece que as contraordenações previstas são punidas com coima de valor mínimo correspondente a 7,5 vezes o valor da respetiva taxa de portagem, mas nunca inferior a 25 euros de valor máximo, o que corresponde ao quádruplo do valor mínimo da coima.

Na exposição de motivos desta iniciativa legislativa constata-se também a preocupação com a salvaguarda da mobilidade da população em caso de ausência de alternativas rodoviárias, defendendo-se a abolição de portagens nas vias originalmente criadas sem custos para o utilizador.

Consideram os proponentes que não faz sentido que seja o Estado, através da AT, a proceder à cobrança de taxas de portagem devidas a entidades privadas, em caso de infração, substituindo-se a estas.

Propõem ainda que ao pagamento de portagens relativas a vias onde apenas existe cobrança eletrónica, no caso de o utente não dispor de identificador na viatura, não devem acrescer custos administrativos.

Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP)

A presente iniciativa visa limitar o aumento das portagens para o ano de 2023 em 1,8% relativamente às tarifas em vigor no ano transato. Segundo o proponente é fundamental proceder à reversão e à não renovação dos contratos de parcerias público-privadas referentes às concessões rodoviárias. Para além disso, consideram imprescindível que a Infraestruturas de Portugal, S.A. passe a ser a entidade gestora da Ponte 25 de Abril e da Ponte Vasco da Gama.

Conforme é mencionado na exposição de motivos, o proponente discorda do aumento de 4,9% nas taxas de portagens imposto pelo Governo, como considera que o financiamento extraordinário das concessionárias no âmbito das parcerias público-privadas, no montante de 140 milhões de euros, corresponde a um aumento global do preço para os utilizadores na ordem dos 7,7%.

Por fim, refira-se que a iniciativa objeto de análise propõe o resgate dos contratos de parcerias público-privadas rodoviários do domínio dos grupos económicos privados, por considerar que os recursos públicos estão a ser explorados em prejuízo dos utilizadores.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

As iniciativas em apreciação são apresentadas pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do

[Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),¹ 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 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.

Ambas as iniciativas assumem a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontram-se redigidas sob a forma de artigos, têm uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e são precedidas de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

Este projeto de lei respeita os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e o n.º 3 do artigo 167.º da Constituição («lei travão»), limitam a apresentação de iniciativas que possam envolver, no ano económico em curso, um aumento das despesas ou uma diminuição das receitas previstas no Orçamento do Estado. A redação proposta para o artigo 7.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, implica a diminuição do limite máximo das coimas a aplicar, ao passar o mesmo a ser determinado pelo artigo 17.º do regime geral do ilícito de mera ordenação social (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro). Tal facto poderá suscitar dúvidas sobre uma eventual diminuição das receitas orçamentais, contudo não dispomos de dados para aferir se haveria efetivamente impacto no Orçamento do Estado para 2023.

Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP)

Este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, cumprindo o disposto na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 120.º do

¹ Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Regimento², relativo aos limites à admissão das iniciativas. No que respeita ao cumprimento da alínea a) do mesmo artigo cumpre, porém, referir alguns aspetos.

O artigo 1.º da iniciativa fixa a atualização das tarifas e taxas de portagem para o ano de 2023 em 1,8 %, por aplicação de um coeficiente de 1,018 às tarifas e taxas em vigor no ano de 2022. Concomitantemente, é revogado o Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro (no artigo 3.º), que fixa essa mesma atualização em 4,9 %, por aplicação de um coeficiente de 1,049.

O artigo 2.º da presente iniciativa impõe ao Governo a realização, durante o ano de 2023, das diligências necessárias à reversão para o Estado dos contratos de parcerias público-privadas para concessões rodoviárias.

Estas normas são suscetíveis de colocar algumas reservas acerca da sua constitucionalidade no que se refere ao respeito pelo princípio da separação de poderes, subjacente ao princípio do Estado de direito democrático e previsto nos artigos 2.º e 111.º da Constituição, concretamente quanto à autonomia do Governo no exercício da função administrativa.

No que se refere à fixação do valor das portagens, ao sobrepor-se à decisão do Governo na matéria em causa, poder-se-á entender que a iniciativa afetará as competências legitimamente exercidas pelo Executivo na qualidade de «órgão de condução da política geral do País e o órgão superior da administração pública», conforme definido no artigo 182.º da Constituição. Acresce que a fixação de tais taxas e portagens deriva dos contratos de concessão celebrados entre o Governo e as diversas concessionárias e subconcessionárias.

O núcleo da questão parece centrar-se no entendimento sobre se a matéria em causa, isto é, a fixação de valor de taxas e portagens e a celebração de contratos de parcerias público-privadas para concessões rodoviárias, deve ser considerada como puramente administrativa e do domínio exclusivo do Executivo e sobre a existência no texto constitucional de uma reserva de função administrativa do Governo.

² De acordo com o n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, não são admitidos projetos e propostas de lei ou propostas de alteração que infrinjam a Constituição ou os princípios nela consignados [(alínea a)] e que não definam concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa [(alínea b)].

A questão da existência de uma reserva específica da função administrativa face à competência legislativa genérica do Parlamento é complexa e tem dado origem a várias interpretações doutrinárias e jurisprudenciais (pode encontrar-se uma resenha de algumas das teorias dos autores mais relevantes no [Acórdão do Tribunal Constitucional \(TC\) n.º 626/2022](#)).

A este propósito, o [Acórdão do TC n.º 214/2011](#) refere que «[a]s relações do Governo com a Assembleia da República são relações de autonomia e de prestação de contas e de responsabilidade; não são relações de subordinação hierárquica ou de superintendência, pelo que não pode o Governo ser vinculado a exercer o seu poder regulamentar (ou legislativo) por instruções ou injunções da Assembleia da República». O acórdão conclui que «a consagração constitucional de uma competência legislativa genérica da Assembleia da República não deve, portanto, ser sobrevalorizada ou fundamentar uma hipertrofia da posição relativa daquela na respetiva articulação com o Governo».

Não obstante, no [Acórdão n.º 24/98](#), o TC pronunciou-se sobre matéria em parte análoga à da presente iniciativa. No âmbito da apreciação da constitucionalidade do [Decreto n.º 196/VII da Assembleia da República](#), relativo à «Reposição do IC 1 entre Torres Vedras e Leiria e do IP 6 entre Peniche e Santarém como vias sem portagens», o TC considerou que apesar de haver constitucionalmente «um espaço próprio e típico de atuação do Governo, como "órgão superior da administração pública"», nestes domínios a intervenção parlamentar respeita o limite "funcional", o núcleo essencial da função administrativa do Governo», pois «não retirou integralmente ao Governo a gestão administrativa da política rodoviária em matéria de autoestradas».

Portanto, sem negar que a intervenção legislativa do Parlamento venha limitar as possibilidades da gestão administrativa atribuída constitucionalmente ao Governo, o acórdão considera não haver «uma intromissão intolerável da Assembleia da República na esfera puramente administrativa do Governo, em domínios que são próprios da sua atividade executiva (como sejam, a adjudicação de contratos de concessão da construção, conservação e exploração de autoestradas em regime de portagem, no âmbito de um concurso público internacional, ou a outorga de contratos administrativos), e, por consequência, não se deteta um desrespeito dos "limites constitucionais de natureza funcional à liberdade e extensão de conformação do legislador"».

Realçou ainda o TC, nesta análise, o facto de a matéria ter «sido versada pelo Governo, ele próprio, através da forma legislativa» - tal como sucede no caso *sub judice*, o Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro, que a presente iniciativa pretende revogar. Recordando que o artigo 169.º da Constituição prevê a apreciação parlamentar de todos os decretos-leis, «salvo os aprovados no exercício da competência legislativa exclusiva do Governo», como é "a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento" (n.º 2 do artigo 198.º)», acrescentou que tal significa que o diploma em causa poderia vir a ser «por essa via, objeto de alteração pela Assembleia da República, a qual poderia, inclusivamente, ir ao ponto de, pela mesma via, fazer cessar a sua vigência.»

Gomes Canotilho, citado no [Acórdão do TC n.º 626/2022](#), critica a tese que saiu vencedora no Acórdão n.º 24/98: «o raciocínio da tese vencedora é simples: não há uma matéria que se furte ou seja possível retirar à competência legislativa da Assembleia da República, assim como não há uma reserva de administração (ou reservas de administração) que constituam coutadas imunes à intervenção parlamentar. Os parlamentos teriam os poderes do rei Midas: tudo o que tocam podem converter em ato legislativo da assembleia, mesmo que a outros pertença a tarefa de arranjar a matéria (fundos, receitas, reais ou virtuais) para a Assembleia a poder transformar em ouro».

Colocadas as reservas que eventualmente este projeto de lei poderá suscitar sobre a sua conformidade constitucional, caberá à comissão competente a análise do cumprimento das normas constitucionais em causa.

As duas iniciativas em análise deram entrada a 6 de janeiro de 2023, acompanhadas das respetivas fichas de avaliação prévia de impacto de género (AIG) ([AIG do P.JL 463/XV](#)); [AIG do P.JL 464/XV](#)). Foram admitidas a 10 de janeiro, data em que baixaram, na generalidade, à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio em sessão plenária ocorreu a 11 de janeiro.

A discussão na generalidade do Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP) encontra-se agendada para a sessão plenária do dia 8 de fevereiro (cfr. [Boletim Informativo](#)).

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A [lei formulário](#)³⁴ 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.

Assim, assinala-se que quer o título do Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP) – Elimina a natureza tributária das transgressões ocorridas em infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem (nona alteração à Lei n.º 25/2006, de 30 de junho) - quer o título do Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP) – Revogação do aumento decretado das taxas de portagem e limitação da sua atualização ao valor correspondente ao de 2022 -, traduzem sinteticamente o seu objeto, observando o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei supra referida, embora o segundo deles possa ser objeto de aperfeiçoamento, em caso de aprovação da iniciativa (*cf.* conformidade com as regras de legística formal).

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

Esta iniciativa visa alterar a 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.

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».

Consultando a base de dados *Digesto (Diário da República Eletrónico)*, foi possível constatar que a Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, foi alterada pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio, pelas Leis n.ºs 46/2010, de 7 de setembro, e 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pelas Leis n.ºs 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de

³ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre publicação, identificação e formulário dos diplomas, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho.

⁴ Texto consolidado disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

dezembro, e 51/2015, de 8 de junho, constituindo a presente, em caso de aprovação, a sua nona alteração.

No sentido de dar cumprimento à referida disposição, a presente iniciativa indica o número de ordem de alteração introduzida à lei em causa e elenca os diplomas que lhe introduziram alterações anteriores.

Em caso de aprovação, os textos que venham a resultar das duas iniciativas em análise revestirão a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que devem ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, ambos os projetos de lei estabelecem que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conformes com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, as iniciativas em análise não nos suscitam outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com as 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](#)⁵, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

De acordo com o referido Guia, «Deve ser atribuída uma epígrafe a cada artigo que traduza, sinteticamente, o conteúdo do artigo a que se refere». O artigo 4.º da presente iniciativa, com a epígrafe «Regime provisório», estabelece o prazo para a transição dos processos pendentes. Não contemplando este artigo disposições transitórias, nem de

⁵ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

carácter formal nem de carácter material, sugere-se o aperfeiçoamento da respetiva epígrafe, em caso de aprovação da iniciativa.

Relativamente à ordenação e sequência dos artigos dos atos normativos, indicam as regras de legística formal que o ato normativo deve finalizar com as disposições finais, nestas se incluindo as normas revogatórias e de início da vigência. Assim, em caso de aprovação, sugere-se que seja ponderada a inversão da ordenação dos artigos 3.º e 4.º do projeto de lei.

Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP)

No que se refere ao título da iniciativa, recomendam as regras de legística formal que o mesmo deverá identificar a legislação revogada, por motivos informativos. Assim, em caso de aprovação do presente projeto de lei, sugere-se que o seu título seja aperfeiçoado, de forma a incluir a referência ao diploma que revoga, o Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro.

Relativamente à ordenação e sequência dos artigos dos atos normativos, recomendam ainda as mencionadas regras que o articulado deve iniciar-se com o artigo relativo ao objeto, no sentido de dar a conhecer o conteúdo do texto. Sugere-se, por isso, que, em caso de aprovação, seja ponderada a inclusão de tal norma.

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

A [Lei n.º 25/2006, de 30 de junho](#)⁶, que aprova o regime sancionatório aplicável às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem, seguindo a tendência assumida pelo Governo de então de proceder à conversão em contraordenações de contravenções e transgressões em vigor no ordenamento jurídico nacional, transformou as infrações resultantes do não pagamento ou do pagamento viciado de taxas de portagem em infraestruturas rodoviárias, que até aí eram previstas e punidas como contravenções e transgressões, em contraordenações⁷.

As tipologias de contraordenações assumem duas vertentes: as praticadas no âmbito do sistema de cobrança eletrónica (ex: Via Verde), nos termos do [artigo 5.º](#), e as praticadas no âmbito do sistema de cobrança manual, nos termos do [artigo 6.º](#).

Esta lei foi alterada pelos seguintes diplomas:

- [Lei n.º 67-A/2007, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2008), que comete ao então Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I. P. (atualmente, IMT), a competência para a instauração e instrução dos processos de contraordenação e para a decisão de aplicação das respetivas coimas, e introduzindo normas relativas à prescrição dos procedimentos e das coimas e sanções acessórias;
- [Decreto-Lei n.º 113/2009, de 18 de maio](#), que, na sequência da criação de um dispositivo eletrónico de matrícula pelo [Decreto-Lei n.º 112/2009, de 18 de maio](#), para permitir a cobrança eletrónica de portagens em conformidade com o Serviço Eletrónico Europeu de Portagem, veio estabelecer um regime aplicável às infrações às normas que constituem a disciplina aplicável à identificação ou deteção eletrónica de veículos através desse dispositivo; este diploma operou uma alteração profunda na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, destacando-se aqui o reforço dos poderes atribuídos aos agentes de fiscalização, a adaptação do tipo de contraordenação praticada no âmbito do sistema de cobrança eletrónico à forma de cobrança introduzida pelo novo dispositivo eletrónico de matrícula,

⁶ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 27/01/2023.

⁷ Cfr. exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 42/X/1.ª](#), que deu origem a esta lei.

e as alterações no procedimento de cobrança da coima e na distribuição do produto resultante desta entre as entidades envolvidas;

- [Lei n.º 46/2010, de 7 de setembro](#), que altera os artigos 5.º e [11.º](#), quanto à contraordenação praticada no âmbito do sistema de cobrança eletrónico e ao acesso aos dados constantes na Conservatória do Registo Automóvel;
- [Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2011), que reforça a competência das entidades previstas no artigo 11.º no âmbito do processo de contraordenação e as competências sancionatórias do Instituto de Infraestruturas Rodoviárias, I.P., e procede à alteração da distribuição do produto de coimas;
- [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#), que altera o [artigo 3.º](#), em consequência da extinção dos governos civis e a transferência das suas competências para outras entidades da Administração Pública;
- [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2012), relevando aqui a alteração promovida ao [artigo 15.º](#), que passou a definir o serviço de finanças da área do domicílio fiscal do agente de contraordenação como o competente para a instauração e instrução dos processos de contraordenação e aplicação das respetivas coimas, a alteração da distribuição do produto de coimas, atribuição à administração tributária da competência para a promoção, nos termos do [Código do Procedimento e Processo Tributário](#)⁸ (CPPT), da cobrança coerciva dos créditos compostos pela taxa de portagem, coima, custos administrativos e dos juros de mora devidos, e 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, deixando-se de se lhes aplicar, como até aí, as disposições do regime geral do ilícito de mera ordenação social e respetivo processo⁹ (tal como previsto na versão original do [artigo 18.º](#));
- [Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro](#) (Orçamento do Estado para 2013), da qual releva a alteração ao [artigo 17.º](#), onde se definiram as responsabilidades ao nível de encargos efetuados com a tramitação de processos quando se

⁸ Diploma consolidado retirado da página da Autoridade Tributária e Aduaneira na *Internet*. Todas as referências à legislação fiscal nacional são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário.

⁹ Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#) (texto consolidado).

verifique a arguição de alguma nulidade processual, por preterição ou erro na execução de alguma das formalidades essenciais previstas, e o aditamento da competência da matéria de cobrança coerciva, nos termos do CPPT, dos créditos compostos pelos encargos decorrentes da aplicação da coima;

- E [Lei n.º 51/2015, de 8 de junho](#), que aprova um regime excecional de regularização de dívidas resultantes do não pagamento de taxas de portagem e coimas associadas, por utilização de infraestrutura rodoviária, sendo de relevar a dispensa dos juros de mora e a redução para a metade das custas do processo de execução fiscal.

É de assinalar que o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 172/2021, de 27 de abril](#), declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da norma contida no n.º 6 do [artigo 10.º](#) desta lei, quando interpretada no sentido de estabelecer uma presunção inilidível em relação ao autor da contraordenação, independentemente da prova que sobre a autoria for feita em processo judicial.

Importa ainda referir que o presente diploma procedeu à revogação do [Decreto-Lei n.º 130/93, de 22 de abril](#), que estabelecia as condições de utilização dos títulos de trânsito nas autoestradas que integravam a concessão da BRISA – Autoestradas de Portugal, S.A., e do [Decreto-Lei n.º 39/97, de 6 de fevereiro](#), que regulava o processamento e tramitação dos autos de notícias decorrentes da falta de pagamento das taxas de portagem.

Subsistiu, no entanto, a regulamentação decorrente das [Portarias n.ºs 762/93, de 27 de agosto](#)¹⁰, que define as condições de utilização de títulos de trânsito em autoestradas que integram a concessão da BRISA – Autoestradas de Portugal, S.A., designadamente as condições de validade dos mesmos, e [218/2000, de 13 de abril](#), que estende a todas as concessões de autoestradas com portagens a aplicação da Portaria n.º 762/93, de 27 de agosto.

Acresce à regulamentação acima identificada os efeitos decorrentes do [Despacho n.º 21802/2006, de 27 de outubro](#), relativo ao impresso de modelo em que é lavrado o auto de notícia na sequência da fiscalização do cumprimento das normas referentes aos títulos de trânsito em infraestruturas rodoviárias; do [Decreto Legislativo Regional n.º](#)

¹⁰ Alterada pela [Portaria n.º 793/2007, de 23 de julho](#).

[26/2009/M, de 18 de agosto](#), que exclui a aplicação à Região Autónoma da Madeira das disposições relativas ao dispositivo eletrónico de matrícula de veículos automóveis, e da [Portaria n.º 541/2010, de 21 de julho](#)¹¹, 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 infraestruturas rodoviárias.

O [Decreto-Lei n.º 84-C/2022, de 9 de dezembro](#), que a presente iniciativa legislativa se propõe revogar, transpõe a [Diretiva \(UE\) 2019/520](#)¹², relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária. Esta diretiva tem por objetivo promover o uso dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária nos Estados-Membros e nos países vizinhos e contribuir para uma política de cobrança rodoviária à escala da União. Este decreto-lei vem estabelecer os direitos e deveres dos principais intervenientes no sistema eletrónico europeu de portagens, nomeadamente os respetivos fornecedores, as portageiras e os utilizadores, e procede à criação do serviço eletrónico nacional de portagem, que visa dar, a nível nacional, continuidade ao sistema de identificação eletrónica de veículos em funcionamento, melhorando a sua eficiência e consolidando o caminho para a interoperabilidade europeia.

Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP)

O [Decreto-Lei n.º 87-A/2022, de 29 de dezembro](#)¹³, aprova um regime excecional de atualização das tarifas e taxas de portagem para 2023 e apoio à utilização de autoestradas e pontes concessionadas.

Em virtude do aumento da taxa de inflação verificada em 2022, decorrente, principalmente, da conjuntura internacional ocasionada pela guerra na Ucrânia, o Governo decidiu chamar a si, enquanto parceiro público nos contratos de concessão rodoviária, a fixação das tarifas e taxas de portagens para o ano de 2023, tendo previsto, no n.º 1 do [artigo 2.º](#), que a atualização para 2023 seria de 4,9 %, por aplicação de um

¹¹ Alterada pela [Portaria n.º 1312/2010, de 27 de dezembro](#).

¹² Texto retirado do sítio da *Internet Eur-Lex*. Todas as referências a diretivas europeias são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada a 27/01/2023.

¹³ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nacionais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 27/01/2023.

coeficiente de 1,049 às tarifas e taxas em vigor no ano de 2022, sem prejuízo dos arredondamentos previstos contratualmente.

Para além disso, o Governo aprovou no mesmo diploma um apoio às concessionárias, assegurado através de um pagamento do Estado, a entregar a estas, em complemento do pagamento das tarifas e taxas de portagem realizado pelos utilizadores, no montante correspondente à diferença entre as tarifas e taxas de portagem que resultariam da aplicação de um coeficiente de atualização para o ano de 2023 de 1,077, equivalente a um aumento de 7,7 %, e as tarifas e taxas de portagem que resultam da aplicação do n.º 1 do artigo 2.º.

As parcerias público-privadas regem-se pelo [Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio](#)¹⁴, que disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a [Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos](#) (UTAP), e pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#)¹⁵.

O [artigo 2.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, define parceria público-privada como «o contrato ou a união de contratos por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva, em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado». São parceiros públicos, de acordo com o mesmo normativo, o Estado, as entidades públicas estatais, os fundos e serviços autónomos, as empresas públicas, ou outras entidades constituídas pelas anteriormente referidas.

De acordo com o [artigo 5.º](#) do mesmo diploma, a responsabilidade é partilhada entre os contraentes, incumbindo ao parceiro público o acompanhamento, a avaliação e o controlo da execução do objeto da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes, e ao parceiro privado o exercício e a gestão da

¹⁴ Texto consolidado.

¹⁵ Idem.

atividade contratada, de acordo com os termos contratados, bem como o financiamento, no todo ou em parte.

Já a partilha do risco entre ambos os parceiros deve estar claramente identificada contratualmente e obedecer às seguintes regras: devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade de gerir esses mesmos riscos; deve existir uma significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado; deve evitar-se criar riscos que não reduzam significativamente outros riscos já existentes; e o risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado ([artigo 7.º](#)).

A UTAP, criada por este diploma, tem a natureza de entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, na dependência direta do membro do Governo responsável pela área das finanças, assume responsabilidades no acompanhamento global dos processos de parceria público-privada e assegura apoio técnico especializado, designadamente em matérias de natureza económico-financeira e jurídica.

A UTAP tem como principal missão participar na preparação, desenvolvimento, execução e acompanhamento global destes processos, prestando, nesse âmbito, ao Governo e a outras entidades públicas, o necessário apoio técnico especializado. Esta entidade visa ainda a acumulação e concentração de experiência no sector público na área das parcerias público-privadas, bem como o aperfeiçoamento e otimização dos meios técnicos e humanos ao dispor dos entes públicos nesta modalidade complexa de contratação, à semelhança do que se verifica em vários países da União Europeia e do resto do mundo, tendo por objetivo eliminar a dispersão de múltiplas tarefas por diferentes entidades.

É possível consultar na página da UTAP os contratos de parcerias público-privadas celebradas entre o Estado e diversos privados.

As alterações ao contrato de parceria público-privada são, por força do [artigo 21.º](#) do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e do [artigo 340.º](#) do Código dos Contratos Públicos, da competência do membro do Governo responsável pela área das finanças ou da tutela sectorial, devendo ser constituída uma comissão de negociação para o efeito.

A fiscalização das parcerias público-privadas compete, de acordo com a mesma norma do Código dos Contratos Públicos, ao membro do Governo responsável pela área das finanças ou da tutela sectorial, independentemente das atribuições que o Decreto-Lei n.º 111/2021, de 232 de maio, comete à UTAP nesta área ([artigo 31.º](#) deste diploma) e das competências de fiscalização que a [Lei n.º 98/97, de 26 de agosto](#)¹⁶, atribui ao Tribunal de Contas.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito da União Europeia**

A [política de transportes](#) é uma das políticas comuns da União Europeia (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.

Em 2019, foi adotada 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](#), visando 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.

Com efeito, importa salientar o artigo 24.º da Diretiva 2019/520/UE que estabelece: «o Estado-Membro em cujo território se verificou o não pagamento de uma taxa rodoviária

¹⁶ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

deve decidir sobre a instauração ou não de um procedimento de cobrança de dívidas em relação a essa infração».

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país: Espanha.

ESPAÑA

Relativamente a Espanha, tendo em consideração o [atual universo](#)¹⁷ relativo a [autoestradas portajadas](#)¹⁸, cumpre fazer referência ao disposto na [Ley 8/1972, de 10 de mayo](#)¹⁹, *de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión* (texto consolidado).

Nos termos do diploma acima enunciado, salienta-se o [artículo 14](#), 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](#) *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación a Motor y Seguridad Vial* 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.

O diploma classifica como infração menor, nos termos do [artículo 75 a](#), entre outras, o não pagamento de portagem, a que corresponde uma multa de até 100 euros ([artículo 80](#)).

Este valor pode ser agravado em 30 por cento, tendo em conta a gravidade e importância do facto, os antecedentes e a reincidência do infrator, o perigo potencial

¹⁷ Informação constante no Portal oficial do Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, retirada daqui: <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-dependientes-de-la-age>. Consultas efetuadas a 19/01/2023.

¹⁸ Informação constante no Portal oficial do Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, retirada daqui <https://www.mitma.gob.es/carreteras/peajes-actuales>. Consultas efetuadas a 19/01/2023.

¹⁹ Diploma retirado do portal oficial Boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 19/01/2023.

para si e para outros utilizadores da estrada e ao critério da proporcionalidade ([artigo 81](#)).

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

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).

Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP)

Quanto aos aumentos previstos nas portagens para 2023, decidiu o Governo [limitar a 4%](#)²⁰ a subida dos mesmos em 2023 «*para ayudar a la ciudadanía a afrontar el escenario actual de elevados precios de la energía, que afecta especialmente a la movilidad y a la renta disponible*», o que fez com a aprovação do [Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre](#), (consolidado) *de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad*.

Em termos de contratos de concessão para a construção da rede de autoestradas, o Governo propôs inicialmente um programa de autoestradas através de contratos de concessão, o [Plan de Autopistas Nacionales de España](#) (PANE), em que o financiamento seria suportado pelos concessionários, como indicado na já referida [Ley 8/1972, de 10 de mayo](#).

Contudo, a partir de 2018, o [governo deliberou reverter](#)²¹ algumas das concessões, passando a sua gestão para a [Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre](#)²² (SEITT), sociedade estatal criada ao abrigo do [artículo 166](#) de la [Ley](#)

²⁰ Informação constante do Portal oficial do Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, retirada daqui: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-27122022-1936>. Consulta efetuada a 19/01/2023.

²¹ Portal oficial, disponível aqui: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/2017/JULIO/170728-04.htm>. Consulta efetuada a 19/01/2023.

²² Portal oficial, disponível aqui: http://www.seitt.es/SEITT/LANG_CASTELLANO/. Consulta efetuada a 19/01/2023.

[33/2003, de 3 de noviembre](#), del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que passou a deter a gestão de [700 km de autoestradas devido à rescisão dos contratos de concessão](#)²³ por liquidação das concessionárias, de acordo com o disposto na [Resolución de 7 de mayo de 2019](#), de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de abril de 2019, de interpretación de determinados contratos de concesión de autopistas, en cuanto al método para calcular la "Responsabilidad Patrimonial de la Administración".

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), constatou-se, neste momento, que se encontram pendentes as seguintes iniciativas sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Lei n.º 449/XV/1.ª \(BE\)](#) - «Estabelece a amnistia pelo incumprimento de pagamento de taxas de portagens»; rejeitado na reunião plenária, do dia 13 de janeiro de 2023, com os votos contra do PS e do PSD, com os votos a favor da IL, do PCP, do BE, do PAN e do L, e com a abstenção do CH;
- [Projeto de Lei n.º 427/XV/1.ª \(IL\)](#) - «Altera o valor das coimas aplicáveis por contraordenações relacionadas às transgressões ocorridas em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagens (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)»; aprovado na generalidade, na reunião plenária do dia 13 de janeiro de 2023, com os votos a favor do CH, da IL, do PCP, do BE e do L, e com a abstenção do PS, do PSD e do PAN;

²³ Informação retirada do Portal oficial do Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, disponível aqui: <https://www.mitma.gob.es/carreteras/informacion-general-relacionada-peajes>. Consulta efetuada a 19/01/2023.

- [Projeto de Lei n.º 502/XV/1.ª \(PAN\)](#) - «Pela renegociação dos contratos de parcerias público-privadas do sector rodoviário»;
 - [Projeto de Resolução n.º 356/XV/1.ª \(CH\)](#) - «Recomenda ao Governo que proceda ao congelamento das tarifas de portagens».
- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Na XIV Legislatura não se verificou a existência de petições sobre a matéria, mas foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa, que se encontra caducada, sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Projeto de Lei n.º 294/XIV/1.ª \(PCP\)](#) - «Estabelece cláusulas e mecanismos extraordinários nas Parcerias Público-Privadas rodoviárias».

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria em causa, a 6.ª Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, do IMT, da AT, das Infraestruturas de Portugal, S.A., da UTAP, da Associação Portuguesa das Sociedades Concessionárias de Autoestradas ou Pontes com Portagens e de comissões de utentes de autoestradas.

Os pareceres, caso sejam recebidos, serão disponibilizados nas páginas eletrónicas das iniciativas.

VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

▪ **Impacto orçamental**

Projeto de Lei n.º 463/XV/1.ª (PCP)

A redação proposta para o artigo 7.º da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, implica a diminuição do valor dos limites máximos das coimas a aplicar, ao passarem os mesmos a ser determinados pelo artigo 17.º do regime geral do ilícito de mera ordenação social (DL n.º 433/82, de 27 de outubro), o que poderá constituir uma eventual diminuição das receitas orçamentais.

Projeto de Lei n.º 464/XV/1.ª (PCP)

No âmbito dos processos de reversão dos contratos de parcerias público-privadas referentes às concessões rodoviárias poderá verificar-se um acréscimo de despesa orçamental no ano económico em curso.