



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO  
DAS INFRAESTRUTURAS

C/c - Gabinete da Senhora  
Provedora de Justiça



Exmo. Senhor  
Presidente do Conselho Diretivo do IMT- Instituto  
da Mobilidade e dos Transportes, IP  
Dr. Eduardo Feio  
Avenida das Forças Armadas, 40  
1649-022 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

SUA COMUNICAÇÃO DE

NOSSA REFERÊNCIA

DATA

Nº: 137/2019

16-01-2019

ENT.: 2503/2018

PROC. Nº: 1140/2016

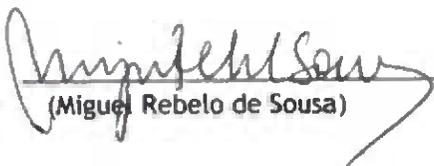
ASSUNTO: Queixa ao Provedor de Justiça. Faltas justificação a exames de código e de condução.  
Cobrança de taxa.

*Caro Dr. Eduardo Feio,*

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado das Infraestruturas de enviar a V. Exa. a Informação elaborada neste Gabinete, na qual exarou Despacho, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos, *penosais,*

O Chefe do Gabinete

  
(Miguel Rebelo de Sousa)

Anexo: o referido  
MRS/LH



## INFORMAÇÃO

**Assunto:** Queixa ao Provedor de Justiça. Faltas justificadas a exames de código e de condução. Cobrança de taxa

Concordo.

Proceda-se conforme proposto no ponto 11 da presente informação.

15/1/2019

Guilherme de Oliveira Martins  
Secretário de Estado das Infraestruturas

1. O Gabinete do Senhor Provedor de Justiça veio, através de ofício, solicitar a pronúncia deste Gabinete relativamente à questão da impossibilidade de justificação de faltas de comparência a exames para obtenção de carta de condução, designadamente em sede de realização de provas teóricas e práticas.
2. No referido ofício, o Senhor Provedor Adjunto expôs os seguintes factos:
  - À luz do disposto no n.º 1 do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 209/98, de 15 de julho (que aprova o Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir, doravante RLHC) a impossibilidade de comparência dos requerentes às provas supra mencionadas, ainda que por caso fortuito ou situação de força maior, não será suscetível de justificação, envolvendo mesmo a perda da taxa inicialmente liquidada para esse efeito. Em tais circunstâncias, o candidato deverá requerer nova marcação de exame, dentro do período de validade da licença de aprendizagem, com pagamento de nova taxa.
  - Excecionalmente, o n.º 2 do preceito em apreço prevê que se a interrupção de novas provas de exame se der em virtude da ocorrência de caso fortuito ou de força maior, será marcada data para a sua repetição, sem pagamento de nova taxa.
  - O regime legal vigente vem originando a eclosão de situações de agravada injustiça, uma vez que a natureza bilateral inerente à taxa, consubstanciada na existência de uma contrapartida específica assente numa prestação a cargo da administração pública, não se encontra presente nos casos de falta de comparência devidamente comprovada aos exames de condução, uma vez que tal ausência se deu, justificadamente, por circunstâncias estranhas à vontade do candidato.
  - Ao não contemplar a justificação das faltas a provas do exame de condução, o Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir parece conduzir a uma



verdadeira situação de abuso de direito, já que cria de forma objetiva, uma desproporção entre a utilidade do exercício do direito proporcionada pela Administração e as consequências a suportar por aquele contra o qual é invocado.

- No caso concreto, as consequências advenientes do regime previsto pelo legislador tendem mesmo com o direito fundamental à proteção da saúde, previsto no artigo 64.º da Constituição da República Portuguesa.
- Mesmo em sede de acesso aos cuidados de saúde por parte das instituições que integram o SNS, o legislador atende à ocorrência de motivos plausíveis para a falta prevendo a sua justificação nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 249.º do Código do Trabalho.
- O procedimento de marcação de um exame de condução junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), deveria contemplar, em situações limite, um regime de exceção suscetível de possibilitar eventuais faltas de comparência, mediante a apresentação de meio de prova adequado (v.g. atestado médico emitido por profissional de saúde), para que o formando possa realizar novo exame sem pagamento de taxa complementar.

3. O IMT veio argumentar que:

- O examinado não pode ser equiparado a um arguido ou testemunha em processo crime, nem tão pouco a um trabalhador por conta de outrem, pelo que a aplicação analógica dos citados preceitos legais à situação em apreço é absurda.
  - A norma em crise não colide, em parte alguma, direta ou indiretamente, com o direito do examinando faltoso de aceder ao serviço nacional de saúde ou o impede de receber dados públicos de saúde, assegurado pelo artigo 64.º da CRP, assim como não se destina a regular relações entre empregado e entidade patronal, pelo que a invocação de tais normas não tem qualquer sentido ou relação com a matéria em causa.
  - Tanto quanto se tem conhecimento, nenhum Estado-Membro da União Europeia admite justificações das faltas às provas de exame de condução.
  - Atualmente a aplicação informática de marcação de exames rejeita todos os processos cuja taxa não se encontre paga, pelo que a admitir-se a justificação de faltas por atestado médico ou qualquer outro documento considerado válido e suficiente implicaria uma alteração naquela aplicação ou a análise manual destes processos e a produção dos dados a eles relativos, não dispondo o IMT de recursos humanos que permitam assegurar esta função acrescida.
4. Salvo melhor opinião, não se compreende a argumentação do IMT.
  5. Em primeiro lugar porque o n.º 2 do artigo 33.º do RLHC prevê que se a interrupção de exame se der em virtude da ocorrência de caso fortuito ou de força maior, será marcada data para a sua repetição, sem pagamento de nova taxa.
  6. Ora, um caso fortuito ou de força maior, versus situação de doença, a nosso ver, não legitima a diferença de tratamento relativamente à justificação de falta.
  7. Por outro lado, conforme refere o Senhor Provedor Adjunto, a natureza bilateral à taxa, consubstanciada na existência de uma contrapartida específica assente em uma prestação a cargo da Administração Pública, não se encontra presente nos



- casos de falta de comparência devidamente comprovada aos exames de condução, uma vez que tal anuência se deu justificadamente, por circunstâncias estranhas à vontade do candidato.
8. Ademais, concorda-se com a posição do Senhor Provedor Adjunto, ao referir que as consequências advenientes do regime previsto pelo legislador podem colidir com o direito fundamental à saúde, previsto no artigo 64.º da CRP.
  9. Veja-se a citada comunicação do Provedor de Justiça *Direito à proteção da saúde, a experiência do Provedor de Justiça*, realizada no V Fórum ERS «Direitos dos Utentes e Regulação em Saúde», da Fundação Dr. António Cupertino de Miranda, no Porto, em 18 de setembro de 2015 – *Enquanto direito social, o direito à proteção da saúde enforma também uma verdadeira dimensão negativa (para além da dimensão positiva, relativa às prestações jurídicas e materiais) necessária à sua realização, reclamando a não interferência com o respetivo âmbito de proteção.*
  10. Posteriormente, a Senhora Provedora da Justiça emitiu a Recomendação n.º 1/B/2018, na qual recomenda que “sejam ponderada a alteração do regime constante do Regulamento de Habilitação Legal para Conduzir, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 138/2012, de 5 de julho, passando aquele diploma a prever a eventual falta de comparência a exames de condução em dois casos principais, a saber:
    - Impossibilidade previsível a ser comunicada e justificada até cinco dias antes da realização da prova, mediante documento idóneo sob pena de renovação do procedimento administrativo;
    - Impossibilidade não previsível, transmitida até à hora de realização do exame agendado e comprovada mediante apresentação de meio idóneo até ao terceiro dia útil posterior, uma vez mais sob pena de renovação do procedimento administrativo.
    - Por outro lado, entende que devem ser emanadas orientações destinadas a uniformizar o procedimento de cobrança de taxas de inscrição para situações idênticas, a praticar pelos diversos estabelecimentos destinados à prossecução do ensino da condução.
  11. Face ao exposto, sufraga-se a posição da Senhora Provedora da Justiça, propondo-se para a situação em apreço a ponderação da alteração ao Regulamento de Habilitação Legal para Conduzir.
  12. Propõe-se ainda o envio do respetivo processo para o IMT, de forma a apresentar projeto de alteração do diploma em conformidade.
  13. Adicionalmente, deverá ser dado conhecimento da presente informação ao Gabinete da Senhora Provedora da Justiça.

Lisboa, 11 de janeiro de 2019

*Maria do Carmo Valente*  
A Adjunta

Maria do Carmo Valente

A PROVEDORA DE JUSTIÇA



MF

A Dra. Carmo Valente,  
para informação.

MMS 16/4/2018

Miguel Rebelo de Sousa  
Chefe do Gabinete do Secretário de Estado  
das Infraestruturas

A Sua Excelência  
O Ministro do Planeamento e Infraestruturas  
Avenida Barbosa do Bocage, n.º 5, 2.º  
1049-039 Lisboa  
[gabinete.ministro@mpi.gov.pt](mailto:gabinete.ministro@mpi.gov.pt)

Gabinete do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas	
Entrada N.º	2503
Processo N.º	1140/2018
Data:	13/4/2018
SEDC <input type="checkbox"/>	SEI <input checked="" type="checkbox"/>
Data:	16/4/2018
Bento	
Chefe do Gabinete (Mario Cristino Bento)	

Urgente.  
Foi solicitada a resposta urgente à carta e recomendação com data de abril de 2018.

- por protocolo -

Lisboa, 13 de abril de 2018

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2017/25257

Q/6001/2016

Resposta urgente à Provedora

Assunto: Queixa ao Provedor de Justiça. Faltas justificadas a exames de código de condução.

Cobrança de taxa. Omissão de medidas. Recomendação

segue do do até ao final deste mês.  
10 Janeiro 2018  
Urgente

Recomendação n.º 1/B/2018

(alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º, da Lei n.º 9/91, de 9 de abril)

Nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça (Lei n.º 9/91, de 9 de abril), e em face das motivações seguidamente apresentadas, RECOMENDO a Vossa Excelência que seja ponderada a alteração do regime constante do Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 138/2012, de 5 de julho, passando aquele diploma a prever a eventual falta de comparência a exames de condução em dois casos principais, a saber:



149

- a) impossibilidade previsível, a ser comunicada e justificada até cinco dias antes da realização de prova, mediante documento idóneo, sob pena de renovação do procedimento administrativo;
- b) impossibilidade não previsível, transmitida até à hora de realização do exame agendado, e comprovada mediante apresentação de meio idóneo até ao terceiro dia útil posterior, uma vez mais sob pena de renovação do procedimento administrativo;
- c) Por outro lado, entendo que devem ser emanadas orientações destinadas a uniformizar o procedimento de cobrança de taxas de inscrição para situações idênticas, a praticar pelos diversos estabelecimentos destinados à prossecução do ensino da condução.

É a seguinte a motivação da minha Recomendação.

### 1.º § A Queixa

2

Foi recebida na Provedoria de Justiça uma queixa respeitante à impossibilidade de justificação de faltas de comparência a exames para obtenção de carta de condução.

De facto, à luz do disposto no n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 138/2012, de 5 de julho, que aprova o Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir, “[a]s faltas às provas componentes do exame de condução não são justificáveis, podendo o candidato requerer nova marcação, mediante o pagamento da taxa correspondente, prevista em portaria aprovada pelo membro do Governo responsável pela área da economia.”

Por outro lado, prevê ainda o n.º 2 do mesmo preceito que só será marcada data para a repetição do exame, sem pagamento de nova taxa, “[q]uando qualquer prova for interrompida por caso fortuito ou de força maior”.

Decorre assim deste regime que, salva a hipótese (por natureza excepcional) de interrupção de prova já iniciada, sobre quem quer que se se proponha a exame de condução impenderá sempre o ónus de requerer nova data de exame e de pagar nova taxa de inscrição, caso lhe venha a ser impossível - ainda que por razões de saúde - comparecer às provas em momento inicialmente fixado.

Para além disso, merece ainda realce o facto de se não encontrarem uniformizadas as taxas de inscrição praticadas pelos diversos estabelecimentos que se dedicam ao ensino da condução automóvel, sendo possível identificar, para situações idênticas, a cobrança de valores substancialmente distintos, pois que a tanto não parece obstar o Regulamento de Taxas do Instituto de Mobilidade e dos Transportes Terrestres, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 236/2008, de 12 de dezembro.

## 2.º § A Instrução do Procedimento

3

No cumprimento do dever de audição prévia previsto no artigo 34.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril, esclareceu o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT), que *«[a]s faltas às provas componentes do exame de condução, à semelhança das faltas a quaisquer outras provas de exame, não são susceptíveis de justificação. Contudo, a única consequência da falta será a necessidade de o candidato proceder à marcação de nova prova, com pagamento a respectiva taxa, porquanto:*

- *Sendo a taxa a contrapartida pelo serviço público prestado, se o candidato faltar no dia agendado para a prova, fica, no caso da prova teórica, um lugar vago e um computador sem uso que poderia ter sido usado por um outro, e no caso da prova prática, um examinador parado durante os 40 minutos previstos para a duração da prova, sendo que, em qualquer das situações é impossível convocar em cima da hora, outros candidatos que substituam o faltoso;*
- *Donde, a Administração disponibilizou o serviço requerido, não tendo o destinatário dele feito uso, sendo por isso razoável o justo pagamento de nova taxa quando o voltar a requerer;*
- *Outra realidade, completamente diferente, consiste na interrupção da prova por caso fortuito ou de força maior.*



MF

*Aqui, ao contrário da falta, o candidato compareceu no dia e hora que lhe foram designados e iniciou a prestação da sua prova, a qual, por motivos exógenos à sua vontade ou domínio, veio a ser interrompida, designadamente, no caso da prova teórica, prestada em sistema multimédia, por quebra de energia ou falha do sistema informático e no caso da prova prática, por falha mecânica do veículo, ou imobilização durante longo período no trânsito, devido a interrupção momentânea da via. Nestas circunstâncias, e porque não houve qualquer intervenção voluntária do candidato no ocorrido, a lei permite a marcação de nova prova com dispensa do pagamento da respetiva taxa».*

Ponderadas as explicações aduzidas pelo IMT, entenderam os serviços do Provedor de Justiça (o titular do cargo era, então, o meu ilustre antecessor, José de Faria Costa) dirigir-se ao Senhor Secretário de Estado das Infraestruturas, por meio de interpelação consubstanciada em ofício datado de 2 de dezembro de 2016 (Ref.: S-PdJ/2016/25829).

As sugestões ali formuladas não foram até ao dia hoje objeto de resposta, não obstante a insistência realizada em 6 de fevereiro de 2017 (Ref.: S-PdJ/2017/2552), bem como a multiplicidade de contatos informais tomados a cargo, desde então, pelo Gabinete do meu antecessor junto do seu homólogo.

4

Permito-me concluir, Senhor Ministro, que a menor atenção prestada pela Secretaria de Estado das Infraestruturas às insistências levadas a cabo pelo meu antecessor no cargo se deverá, seguramente, a uma incompleta leitura do disposto no n.º 4 do artigo 23.º da Constituição da República e no n.º 1 do artigo 29.º da Lei n.º 9/91, de 9 de abril (dever de cooperação dos órgãos e agentes da Administração Pública para com o Provedor de Justiça); e como reconhecimento toda a justeza à argumentação nessas insistências aduzida, retomo agora, perante Vossa Excelência, as razões então expostas.



3.º § *Da pertinência de alteração legislativa ao Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir*

Ao não contemplar a justificação das faltas a provas do exame de condução, o Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir cria uma situação de manifesta injustiça. A desproporção existente entre, por um lado, a utilidade que a administração retira de tal situação e, por outro, o ónus que a mesma impõe ao particular afetado torna-se, aliás, tanto mais evidente quanto se tem em conta de que se tratará de uma solução tendencialmente *isolada* face aos quadros gerais do Direito vigente.

Com efeito, e num sistema jurídico orientado pela tutela constitucional do bem jurídico *saúde* (artigo 64.º da Constituição), natural é que a comparência a atos devidos perante o Estado, nas suas diversas funções, ou perante entidades privadas às quais estejamos obrigados nos termos gerais do Direito, seja tratada pelos diferentes regimes jurídicos de molde a prever a falta justificada por motivos não imputáveis ao faltoso, mormente os respeitantes, justamente, à proteção da saúde. E, de facto, em geral assim é. Dou apenas dois exemplos. No domínio das relações jurídico-privadas, prevê a justificação da falta [à comparência ao trabalho] o n.º 2 do artigo 249.º do Código do Trabalho; e no domínio privilegiado das relações entre cidadãos e Estado que se estabelecem em virtude da existência de um dever de comparecer em juízo prevê o n.º 1 do artigo 117.º do Código de Processo Penal a possibilidade de ser justificada a falta, quando motivada por facto não imputável ao faltoso. Face a estes e exemplos, incompreensivelmente *isolada* é a solução contida no Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir, segundo a qual não terá em caso algum justificação a falta de comparência à prova para obtenção de licença de condução.

Tal condição de isolamento será tanto mais incompreensível quanto se tiver ainda em conta o facto de, independentemente da justificação da falta, a mesma desencadear por si só o dever, impendente sobre o particular, de pagamento de nova taxa, relativa à inscrição no novo exame a que se deverá candidatar. Recordo que a



MF

natureza bilateral inerente à taxa – e consubstanciada na existência de uma contrapartida específica assente numa prestação a cargo da Administração Pública – se não encontrará presente em casos de falta devidamente comprovada aos exames de condução; como recorde ainda que, no nosso sistema jurídico, se não considera critério legítimo para a imposição de taxas todos aqueles que tenham intuitos sancionatórios, precisamente por faltar, nessas circunstâncias, o carácter sinalagmático que fundamenta a previsão de existência deste tipo de tributos. Ademais, creio, será a este propósito de sublinhar o disposto no n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 236/2008, de 12 de dezembro (que aprovou o já referido Regulamento de Taxas do Instituto de Mobilidade e dos Transportes Terrestres) que vem dispor muito claramente que *«[a]s taxas a que se refere o presente decreto-lei visam remunerar, de forma objectiva, transparente e proporcionada, no respeito pelo princípio da equivalência, o exercício pelo IMTT, I. P., das suas atribuições de regulação e supervisão de actividades desenvolvidas no sector dos transportes terrestres, bem como a prestação de serviços aos utilizadores»*.

6

#### 4.º § Conclusões

Em face do acima exposto, defendo que o procedimento de marcação de um exame de condução junto do IMT deveria contemplar um regime de exceção suscetível de possibilitar eventuais faltas de comparência, mediante a apresentação de meio de prova adequado, (v.g. atestado emitido por profissional de saúde), para que o formando possa realizar novo exame sem pagamento de taxa complementar.

Permito-me ainda sugerir que, à semelhança do que dispõem os n.ºs 2.º e 3.º do Código de Processo Penal, se distinga a este propósito entre

- a) as situações de fácil conjeturabilidade, que deverão ser comunicadas e justificadas até cinco dias antes da realização das provas de exame, através da exibição de meio de prova idóneo.



Será exigível que o documento em causa (v.g. atestado médico em caso de doença) venha a nomear a duração do impedimento e respetivo motivo, sob pena de renovação do procedimento administrativo e pagamento de nova taxa.

- b) as situações de impedimento não expectável, que deverão ser transmitidas até à hora de realização do exame agendado, e comprovadas mediante apresentação de meio idóneo até ao terceiro dia útil posterior, uma vez mais sob pena de renovação do procedimento administrativo.

O regime agora proposto permitiria corrigir eventuais desvios ao princípio da proporcionalidade, no quadro das relações jurídico-tributárias geradoras da obrigação do pagamento da taxa de realização de exame para obtenção de título de condução aos respetivos candidatos, uniformizando ainda o procedimento de cobrança de taxas de inscrição praticadas pelos diversos estabelecimentos para situações objetivamente idênticas.

7

Tal uniformização será, a meu ver, ainda mais justificada após as recentes alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 151/2017, de 7 de dezembro, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2016/1106/UE da Comissão, de 7 de julho de 2016, e introduz um novo regime no que respeita ao título habilitante para a condução de veículos a motor de duas ou três rodas, por indivíduos com idade não inferior a 14 anos e que ainda não tenham completado os 16 anos.

Apresento-lhe, Senhor Ministro, os meus melhores cumprimentos.

A Provedora de Justiça

(Maria Lúcia Amaral)



REPÚBLICA  
PORTUGUESA

PLANEAMENTO E  
INFRAESTRUTURAS

Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas  
Av. Barbosa du Bocage, nº 5 - 2º  
1049-039 Lisboa, PORTUGAL



Exmo.(a) Sr.(a)

Provedora de Justiça

Professora Maria Lúcia Amaral

Rua do Pau de Bandeira, 9

1249-088 Lisboa