

Ex.^{mo} Senhor
Presidente do Conselho de Administração
da “PORTVIAS – Portagem de Vias, S.A.”
CAM - Centro de Assistência e Manutenção
Estrada Nacional 18
6005 - 193 LARDOSA

-protocolo-

Sua referência
1.04.2019

Sua comunicação
DCP/SAC/19/369062

Nossa referência
S-PdJ/2019/10986
Q/1235/2018 (UT2)

Assunto: Queixa dirigida à Provedora de Justiça por L. Cobrança de taxas de portagem. Morada a constar das notificações para pagamento.

1

RECOMENDAÇÃO N.º 1/A/ 2019

- Artigo 20.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 9/91, de 9 de Abril¹ -

I

- Enunciado -

1. Dirijo-me a V. Ex.^a na sequência da instrução de uma queixa apresentada pela cidadã acima identificada, na qual contestou o procedimento de notificação para pagamento das taxas de portagem que se viu forçada a liquidar em conjunto com custos administrativos, coimas e custas processuais, no âmbito de processos de execução fiscal e de contraordenação contra si instaurados pela AT - Autoridade Tributária e Aduaneira.

¹ Diploma que aprovou o Estatuto do Provedor de Justiça, na redação dada pela Lei n.º 17/2013, de 18.02.

2. A queixosa não terá recebido as notificações para pagamento daquelas taxas e dos respetivos custos administrativos, que lhe foram enviadas pela “PORTVIAS - Portagem de Vias, S.A.”, na qualidade de concessionária, antes de essa empresa remeter os autos para cobrança coerciva pelo Serviço de Finanças.
3. Tais notificações foram efetivamente enviadas, mas dirigidas para uma morada que não correspondia à residência atualizada da queixosa, obstando, assim, ao conhecimento do respetivo teor e ao pagamento atempado da dívida, de forma a evitar a respetiva cobrança coerciva.
4. Das notificações para pagamento enviadas por essa concessionária constavam, apenas, os valores devidos a título de taxas de portagem e de custos administrativos.
5. O que significa que, uma vez esgotado o prazo para pagamento voluntário, a queixosa apenas teve oportunidade de liquidar essa dívida quando foi citada e notificada pelo Serviço de Finanças do seu domicílio fiscal, no âmbito dos processos de cobrança coerciva, em que àqueles valores (taxas de portagem e custos administrativos) se somaram, ainda, os valores devidos em sede dos processos de contraordenação, ou seja, custas processuais e coimas de valor substancialmente superior.
6. A cronologia relevante para a apreciação da situação em apreço é a seguinte:
 - as passagens em causa foram efetuadas entre 3.02.2013 e 19.03.2013;
 - a queixosa alterou a sua morada em 3.04.2013 na Conservatória do Registo Automóvel;
 - a primeira notificação foi enviada pela PORTVIAS em 4.02.2014, para a morada da queixosa, proprietária da viatura, que constava inicialmente (antes daquela alteração) no registo automóvel.

7. Apesar de ter sido expressamente instada pela Provedoria de Justiça a esclarecer qual a data exata da passagem que relevou para determinar a consulta ao registo automóvel (a data da primeira passagem? A data da última passagem? A data em que se registaram mais passagens?), ou o critério seguido para esse efeito (já que na mesma notificação foram cobradas passagens efetuadas em dois meses distintos) a PORTVIAS nunca clarificou devidamente essa questão.
8. Através dos ofícios com as referências S-PDJ/2018/5042 e S-PDJ/2018/10961, de 4.04.2018 e de 12.02.2019, respetivamente, a Provedoria de Justiça procurou sensibilizar V. Ex.^a para a necessidade de ser revista a posição adotada, sem que as respostas recebidas da Senhora Diretora de Cobrança de Portagens dessa empresa indicem qualquer ponderação dos argumentos que alertavam para a falta de suporte legal dessa atuação e para a necessidade de respeitar os direitos de audição prévia e de defesa previstos na legislação constitucional e na legislação ordinária aplicáveis.

II

- Apreciação -

Quanto aos direitos de audição prévia e de defesa

9. O regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27.10, e subsequentes alterações, estabelece como princípio, no seu artigo 50.º, sob a epígrafe “direito de audição e defesa do arguido”, que não é permitida a aplicação de uma coima ou de uma sanção acessória sem antes se ter assegurado ao arguido a possibilidade de, num prazo razoável, se pronunciar sobre a contraordenação que lhe é imputada e sobre a sanção ou sanções em que incorre, concretizando, assim, as garantias consagradas no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa.

10. O direito a ser ouvido é uma das vertentes que assume o direito de defesa, traduzido na obrigação de ouvir os interessados em momento prévio à prolação de decisão que possa afetar os respetivos direitos ou interesses e de lhes permitir o exercício do contraditório.
11. Ou seja, a tomada de uma decisão final no âmbito de um procedimento de cariz sancionatório só é válida quando precedida de ato que tenha oferecido aos interessados a possibilidade efetiva de se pronunciarem sobre a proposta de decisão que lhes diga respeito.
12. Como tem frisado a jurisprudência, “(...) se a informação prestada pela CRA continua a ser pertinente em relação à identificação do titular inscrito à data dos factos em causa, já a atualidade da respetiva morada/sede não decorre de presunção do registo; antes cabe à titular da fase administrativa do processo diligenciar pela obtenção de informação relativa ao efetivo domicílio da arguida, de modo a que, realizadas as legais notificações, lhe seja assegurado o direito de defesa (...)”².

Quanto à morada relevante para efeitos de envio das notificações para pagamento pelas concessionárias

13. No caso específico de infrações em matéria de infraestruturas rodoviárias onde seja devido o pagamento de taxas de portagem, o respetivo regime sancionatório foi estabelecido pela Lei n.º 25/2006, de 30.06, nomeadamente no seu artigo 5.º, alínea a), segundo o qual constitui contraordenação, punível com coima, o não pagamento de taxas de portagem resultante da transposição de uma barreira de portagem através de uma via reservada a um sistema eletrónico de cobrança de portagens, sem que o

² Cfr. acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 3.07.2013, proferido no âmbito do processo 417/12.8T2ILHC1, disponível para consulta em: <http://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/f505752932bc6dca80257bab004d8bf4?OpenDocument>

veículo em causa se encontre associado, por força de um contrato de adesão, a esse sistema.

14. Contudo, antes de ser aplicada qualquer coima - o que só sucede quando os autos transitam das empresas concessionárias para a AT e esta Autoridade instaura os competentes processos de contraordenação - essas concessionárias notificam o titular do documento de identificação do veículo para que este, no prazo de 30 dias úteis³, proceda à identificação do respetivo condutor no momento da prática da contraordenação, ou pague voluntariamente o valor da taxa de portagem e os custos administrativos associados, como resulta, de forma expressa e inequívoca, do artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 25/2006, de 30.06.

15. Para que seja possível obter os dados necessários ao envio dessas notificações, as concessionárias recorrem aos dados constantes da plataforma do Instituto dos Registos e Notariado, I.P., nomeadamente no âmbito do registo automóvel.

5

Quanto ao momento em que se deve apurar a morada relevante para envio das notificações para pagamento pelas concessionárias

16. Donde, só fará sentido inferir-se daquela disposição legal que essa consulta deverá ser feita quando se pretende enviar a dita notificação, pois que a obtenção dos dados do proprietário da viatura outro objetivo não tem senão esse: o de notificá-lo para proceder ao pagamento das taxas de portagem e/ou dar-lhe a oportunidade de identificar o condutor da viatura, se este for, naturalmente, um terceiro.

17. Ademais, como é sabido, constitui prática corrente, aconselhável pela economia processual e de meios, cobrar, através de uma mesma notificação, passagens relativas a

³ Prazo constante da redação atual, dada pela Lei n.º 51/2015, de 8.06; à data dos factos, esse prazo era de 15 dias úteis.

dias diferentes, tal como sucedeu no presente caso, em que estariam a pagamento 7 viagens efetuadas em 5 dias diferentes, entre 3.02.2013 e 19.03.2013.

18. Sendo assim, não faria qualquer sentido - sob pena de se entrar no campo da pura arbitrariedade - defender que a consulta à base de dados no registo automóvel deveria fazer-se no momento em que as passagens foram efetuadas, pois tal implicaria deixar ao livre critério (ou falta dele) das concessionárias o exato momento em que deveriam proceder a essa consulta.
19. Por outro lado, julga-se que a eventual justificação de que essa prática (consulta à base de dados do registo automóvel no momento em que as passagens foram efetuadas) visaria evitar notificar erradamente o novo proprietário da viatura, nos casos em que tivesse havido alienação da mesma posterior às passagens, não pode ser aceite: em primeiro lugar, porque não se deve prevenir um erro, cometendo outro, depois porque a prática de largos anos de acompanhamento desta matéria por parte da Provedoria de Justiça tem revelado que todos os casos em que os queixosos contestaram uma notificação indevida por não serem ainda proprietários da viatura à data das passagens, foram imediatamente resolvidos através da simples obtenção de uma certidão do histórico do registo da titularidade da viatura junto da Conservatória do Registo Automóvel.

Quanto à presunção que resulta do registo automóvel e às penalizações resultantes da falta de atualização da morada do titular aí inscrito

20. O direito de propriedade relativamente ao automóvel, com inscrição do nome e residência habitual, a sua transmissão, tal como a alteração da morada ou sede do proprietário, do adquirente com reserva de propriedade, do usufrutuário, do locatário em regime de locação financeira ou do detentor do veículo estão sujeitos a registo

obrigatório, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alíneas a), g) e j), e n.º 2, e 27.º-B, do Código do Registo Automóvel.

21. O registo definitivo constitui presunção de que o direito existe e pertence ao titular inscrito, o que equivale a dizer que a indicação da morada tem implicações e consequências jurídicas, cabendo ao titular providenciar pela sua atualização.
22. Contudo, a presunção - que não é inelidível - decorrente do registo (nos termos do artigo 7.º do Código de Registo Predial, aplicável *ex vi* do artigo 29.º do Código de Registo Automóvel) diz respeito à existência do direito real em causa e à sua titularidade e não à morada do titular.
23. Como se pronunciou recentemente o Supremo Tribunal Administrativo, no acórdão de 12.12.2018, proferido no âmbito do processo 0589/17.5BEPNF 0611/18⁴, deve admitir-se a elisão da presunção que resulta do registo automóvel e da notificação enviada com base na morada do mesmo constante, de modo a salvaguardar adequadamente o direito de defesa previsto no artigo 32.º, n.º 10 da Constituição da República Portuguesa.
24. Já a esse propósito e, no mesmo sentido, também o Tribunal da Relação do Porto, no seu acórdão de 10.04.2013⁵, no âmbito do processo 558/12.1TAVNF.P1, havia frisado que *“No âmbito de um processo de contraordenação relativo à falta de pagamento de taxas de portagem devidas em infraestruturas rodoviárias, não se verifica a presunção inelidível de que o domicílio do arguido (onde deva ser notificado) é o que consta da Conservatória do Registo automóvel”*.

⁴ Disponível para consulta em <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a4973ccd2709473580258367003ca442?OpenDocument&ExpandSection=1,2,3,4,5,6,7>

⁵ Disponível para consulta em <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/db02fa054362c5da80257b57004df34d?OpenDocument&Highlight=0,taxas,de,portagem>

25. Por outro lado, quando uma viatura não está equipada com um dispositivo eletrónico de cobrança de taxas de portagem, seguem-se os trâmites inerentes ao sistema de pós-pagamento, em que, antes de ocorrer a remessa dos autos para AT e de serem instaurados os processos de contraordenação, o infrator dispõe de dois momentos sucessivos e cumulativos para liquidar essas taxas: pode dirigir-se, voluntariamente, num prazo de cinco dias úteis a uma estação de correios ou a uma loja *paysshop*, ou, caso não o faça, é, obrigatoriamente, notificado pela concessionária para proceder a esse pagamento.

26. O que significa que o facto de a queixosa não ter pago as taxas de portagem logo após as passagens junto dos CTT ou das lojas *paysshop*, não pode implicar a perda do direito, expressamente previsto na lei, de ser notificada validamente para pagar essas taxas, antes de os autos serem remetidos para a AT - Autoridade Tributária e Aduaneira, ou que se possa usar de um procedimento de menor exigência no que à aferição da eficácia dessas notificações diz respeito.

8

27. Do mesmo modo, a falta de atualização da morada constante do registo automóvel só poderia, no limite, penalizar a queixosa até ao momento em que essa desatualização se manteve, sem que se afigure legítimo repriminá-la para justificar a penalização de sanções que a lei não previu nem consente.

III

- Conclusões -

28. Face a todo o exposto, é possível sistematizar as seguintes conclusões:

- a) O direito de audição e defesa, que constitui um corolário do princípio do contraditório, não se basta com uma notificação formal do interessado, exigindo-se

diligência no procedimento destinado a aferir os dados necessários a garantir a eficácia da notificação, entre os quais, a morada atualizada daquele;

- b)** A obtenção de dados do proprietário de uma viatura com a qual foram efetuadas passagens em vias concessionadas deve ser promovida no momento do envio da primeira notificação destinada à cobrança das taxas de portagem, de forma a garantir a objetividade e a certeza dessa informação;
- c)** O não pagamento voluntário de taxas de portagem no âmbito do sistema de pós-pagamento não coarta o direito do proprietário a ser notificado eficazmente pela concessionária;
- d)** A falta de atualização da morada constante do registo automóvel não pode penalizar o titular, quando este já tiver suprido essa falha no momento em que seria relevante a consulta à base de dados.

9

Assim, e de acordo com as motivações acima expostas,

Recomendo

- A) Quanto ao caso concreto, que seja promovida a anulação dos processos de contraordenação instaurados contra a queixosa e devolvidos os valores que nessa sede pagou a título de coimas e de custas processuais.**
- B) Que, doravante, a PORTVIAS passe a consultar a base de dados do IRN para obter os dados do titular do documento de identificação da viatura aquando do envio da primeira notificação destinada à cobrança das taxas de portagem.**

Nos termos do disposto no artigo 38.º, n.º 2 do Estatuto do Provedor de Justiça, deverá V. Ex.^a comunicar-me o acatamento desta Recomendação ou, porventura, o fundamento

detalhado do seu não acatamento, no prazo máximo de sessenta dias, informando sobre a sequência que o assunto venha a merecer.

Com os melhores cumprimentos,

Lisboa, 23 de agosto de 2019

A Provedora de Justiça

(Maria Lúcia Amaral)