



MINISTÉRIO PÚBLICO

Procuradoria-Geral da República

Diretiva n.º 1/2022

Sumário: Legitimidade do Ministério Público para reclamar créditos emergentes de taxas de portagem, custos administrativos, juros, coimas e demais encargos, previstos na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, nos tribunais judiciais.

Legitimidade do MP para reclamar créditos emergentes de taxas de portagem, custos administrativos, juros, coimas e demais encargos, previstos na Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, nos tribunais judiciais

Considerando:

Que a interpretação das normas processuais atributivas de legitimidade ao Ministério Público, tendo em conta a dimensão constitucional desta magistratura, motivou a enunciação de dúvidas relativamente à definição sobre a respetiva legitimidade para reclamar, nos processos de insolvência e recuperação de empresas e nos processos executivos, os créditos de taxa de portagem, custos administrativos e juros de mora, bem como da coima e respetivos encargos, abrangidos pela Lei n.º 25/2006, de 30 de junho;

Tratar-se de questão de relevância na atuação funcional do Ministério Público foi solicitada a emissão de parecer ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República;

Determino, acolhendo a fundamentação do Parecer n.º 01/2020, do Conselho Consultivo da Procuradoria — Geral da República, de 23 de abril de 2020, ao abrigo do preceituado na alínea b), do n.º 2, do artigo 19.º do Estatuto do Ministério Público, que seja sustentada e observada pelos Magistrados do Ministério Público a seguinte doutrina:

1 — O pagamento devido pela utilização de autoestradas e suas ligações, pontes e túneis rodoviários, dotados de condições especiais de segurança, assistência e conforto, que permitem encurtar o tempo das deslocações por motociclos, automóveis ligeiros e pesados, obedece a regras próprias de tarifário e de cobrança, como é próprio da utilização privativa de certos bens do domínio público e das utilidades providas de serviços públicos.

2 — Motivo por que tais comportamentos são previstos e sancionados com coima determinada sob um limite mínimo e limites máximos em função da taxa de portagem por liquidar, em ordem a estabelecer correspondência com a classe do veículo e o proveito que o utente retirou ilicitamente na maior ou menor extensão do percurso (cf. artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, na sua redação atual).

3 — Em vista do interesse público, por um lado, na obtenção de receitas das taxas por liquidar e das coimas aplicadas, e, por outro lado, na dissuasão de vantagens ilícitas na utilização de infraestruturas rodoviárias sujeitas a portagem, entendeu-se atribuir à sua cobrança coerciva os meios próprios da execução das receitas tributárias e dos pagamentos determinados por ato administrativo, ou seja, a execução fiscal (cf. artigo 17.º-A, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho).

4 — Tal opção do legislador revela-se consentânea com a natureza jurídica das tarefas a cargo das concessionárias e subconcessionárias, com o aproveitamento de imóveis do domínio público rodoviário e dos equipamentos de apoio afetos à assistência; no caso das sanções pecuniárias, com o regime da execução das coimas tributárias.

5 — Opção que abarcou outrossim os juros de mora devidos, os emolumentos administrativos inerentes à cobrança e as eventuais custas, em face da relação acessória que estas receitas exibem com a taxa e com a coima.

6 — As concessionárias e subconcessionárias de autoestradas e de outras infraestruturas não fazem parte da administração pública em sentido orgânico, mas desenvolvem atividades ma-

terialmente administrativas que conservam o substrato público, refletido nas obrigações de serviço público para com os utentes e nos poderes de polícia administrativa que a lei lhes atribui.

7 — A relação jurídica das concessionárias e subconcessionárias com os utentes é conformada por lei, designadamente pelo ato legislativo que aprova as bases da concessão, e pelo contrato administrativo outorgado pelo Estado, dispondo este de ampla eficácia externa e constituindo fonte de direitos e deveres concernentes à utilização das infraestruturas rodoviárias construídas pela concessionária ou apenas exploradas e conservadas.

8 — Por conseguinte, é à jurisdição administrativa e fiscal que compete a resolução dos litígios surgidos no âmbito de tais relações jurídicas, não somente em matéria de responsabilidade civil extracontratual (artigo 2.º, n.º 2, alínea k), do Código do Processo nos Tribunais Administrativos) como a ponto de a concessionária poder ser condenada em ação administrativa a abster-se de — ou a adotar — certo comportamento, por iniciativa de um utente da obra pública (cf. artigo 37.º, n.º 3) e, ainda, de poder ser destinatária de intimação para proteger direitos, liberdades e garantias (cf. artigo 109.º, n.º 2).

9 — O utente de infraestruturas rodoviárias, nessa qualidade, relaciona-se com a concessionária ou subconcessionária enquanto administrado e contribuinte; não como simples consumidor.

10 — A taxa de portagem, cujo tarifário é convencionado com o concedente público e atualizado sob estritos critérios fixados de antemão, reveste natureza tributária, em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária, mas ainda que o não fosse, sempre haveria de reconhecer-se ter o legislador estendido à sua cobrança o regime das receitas tributárias.

11 — Assim, a cobrança coerciva compete à administração tributária, a qual também assegura no contencioso tributário a representação do Estado através do representante da Fazenda Pública, sem prejuízo das competências próprias do Ministério Público, quer no processo tributário quer no processo contraordenacional.

12 — A execução fiscal é sustada, porém, se entretanto for declarada a insolvência do devedor, e apensado o processo, depois de avocado, para esse efeito, pelo tribunal da jurisdição comum, nos termos do artigo 180.º, n.º 2, do Código de Procedimento e Processo Tributário, e em coerência com o caráter universal consignado aos processos disciplinados pelo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, desde logo no seu artigo 1.º, n.º 1.

13 — Com efeito, o processo de insolvência e os processos afins, convocam todos os credores, a fim de garantir a posição de cada um nas várias fases processuais e, se for esse o caso, no rateio da massa insolvente entre todos que se apresentam a concurso, segundo a ordem de preferência dos créditos respetivos.

14 — Decorre deste regime que, na insolvência e processos afins, o Ministério Público deverá reclamar oficiosamente os créditos em execução fiscal emergentes de taxas de portagem, custos administrativos, juros, coimas e demais encargos, aliás, sem que seja legalmente conferida às concessionárias e às subconcessionárias legitimidade para esse efeito.

15 — Consequentemente, sustada a execução fiscal, compete apenas ao Ministério Público, no âmbito dos processos de insolvência e afins, praticar todos os atos ordenados à satisfação daqueles créditos emergentes das infraestruturas rodoviárias, motivo por que, a abster-se de reclamar os créditos em causa, poderia comprometer derradeiramente a sua satisfação.

16 — Satisfação que aproveita ao Estado na sua quase totalidade pois, de acordo com o artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, a concessionária apenas tem direito a 15 % do produto obtido, sendo o remanescente (85 %) repartido entre o Estado e a sua administração indireta (Instituto da Mobilidade e Transportes, I.P., ou Infraestruturas de Portugal, S. A.).

17 — Tais créditos, por força do artigo 17.º-A, n.º 2, da Lei n.º 25/2006, de 30 de junho, encontram-se especialmente garantidos por privilégio mobiliário que impende sobre a viatura usada no atravessamento ilícito da portagem, se, ao tempo, fizesse parte do património do devedor.

18 — Ao peticionar a reclamação dos créditos de portagens, o Ministério Público não presta um serviço à Autoridade Tributária e Aduaneira, antes pratica a representação orgânica do Estado em juízo, tal como decorre da incumbência consignada no artigo 219.º, n.º 1, da Constituição, e concretizada nos artigos 13.º, 20.º e 128.º, entre outros, do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas.



19 — Aliás, não pode dissociar-se Estado e Autoridade Tributária e Aduaneira, sendo esta um órgão da administração direta daquele, desprovida, por conseguinte, de personalidade jurídica, e que integra o Ministério das Finanças, nos termos do artigo 4.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de novembro.

20 — De igual modo, só ao Ministério Público assiste legitimidade para reclamar créditos na eventualidade de o Estado ser citado, através da Fazenda Pública, da penhora em ação executiva comum de bens do património de quem seja devedor de taxas de portagem, coimas por infração praticada nos sistemas de cobrança de portagens e demais despesas acrescidas.

21 — O referido privilégio creditório especial é independente da natureza tributária dos créditos e vale em processo executivo comum (cf. artigo 604.º, n.º 2, do Código Civil), pelo que é de interesse público fazê-lo valer se um outro credor, antecipando-se à administração tributária e à execução fiscal que lhe compete, obtiver a penhora do motociclo ou automóvel.

22 — Se o Ministério Público não peticionar a reclamação e for penhorada viatura, o Estado deixa de poder ressarcir-se pelo produto da sua venda, sendo o exequente pago pela penhora, nos termos do artigo 822.ª, n.º 1, do Código Civil.

23 — A representação do Estado nos tribunais da jurisdição comum não pode ser assegurada senão pelo Ministério Público, de acordo com o artigo 24.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, ainda que se trate da satisfação de créditos tributários ou equiparados, confinando-se a legitimidade do representante da Fazenda Pública aos tribunais tributários, de acordo com os artigos 53.º e 54.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

Publique-se na 2.ª série do *Diário da República*, nos termos do disposto no n.º 2 alínea b) e n.º 3 do artigo 19.º, do Estatuto do Ministério Público.

7 de janeiro de 2022. — A Procuradora-Geral da República, *Lucília Gago*.

314882166