



## **PRONÚNCIA Nº 09/AMT/2016**

### **Regulação da Mobilidade e Transportes**

**Consulta Direta do Gabinete de Sua Excelência o  
Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente**

**sobre**

**Projeto de Diploma de Plataformas de  
Mobilidade e TVDE**

**Lisboa, em 6 de outubro de 2016**



## **PRONÚNCIA nº 09/2016**

### **Regulação da Mobilidade e Transportes**

**Objeto:** Projeto de Diploma de Plataformas de Mobilidade e TVDE

**Contexto:** Anúncio pelo Governo da intenção de regulamentar a operação no mercado português de Plataformas Tecnológicas

**Destinatário:** Sua Excelência o Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente

## ÍNDICE

- I. ENQUADRAMENTO**
  - I.1. Objeto**
  - I.2. Metodologia**
  - I.3. Contexto**
- II. PRONÚNCIA AMT**
  - II.1. Estrutura dos mercados, incluindo as suas falhas, potencialmente abrangidos por este projeto de diploma**
  - II.2. *Compliance, incluindo as suas dimensões semióticas***
    - II.2.1. Da constitucionalidade***
    - II.2.2. Da compreensibilidade***
    - II.2.3. Verificação efetiva de conformidade legal***
  - II.3. Racionalidade centrada nos Investidores**
  - II.4. Racionalidade centrada nos Profissionais / Utilizadores / Utentes / Consumidores / Cidadãos**
    - II.4.1. Profissionais***
    - II.4.2. Utilizadores / Utentes / Consumidores***
  - II.5. Racionalidade centrada nos Contribuintes**
  - II.6. *Praxis* Regulatória pós adoção deste projeto de diploma**
    - II.6.1. Praxis Regulatória da AMT***
    - II.6.2. Regime sancionatório***
- III. CONCLUSÕES**
  - III.1. Dificuldades jurídicas**
  - III.2. Reservas de regulação económica**
  - III.3. *Praxis* Regulatória pós adoção deste projeto de diploma**
  - III.4. Súmula final**

## I. ENQUADRAMENTO

### I.1. Objeto

1. O objeto da presente Pronúncia da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) circunscreve-se à consulta direta solicitada pelo Gabinete do **Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente** sobre o Projeto de Diploma de Plataformas de Mobilidade e TVDE, recebida ao abrigo do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro por e-mail de 26 de setembro de 2016.

### I.2. Metodologia

2. Esta Pronúncia utiliza a metodologia habitual da **AMT**, enquanto regulador económico independente que, em conformidade com a **Missão** que a lei lhe estabelece, substantiva um **modelo de regulação económica de elevada qualidade (REEQ)**, o qual, em síntese, se exprime por:

- **Suprir falhas de mercado,**
- **Sem gerar falhas de Estado**, incluindo as de regulamentação;
- Promovendo a confluência dos **equilíbrios dinâmico e resiliente de três racionalidades**:
  - ✓ **Investidores;**
  - ✓ **Profissionais / utilizadores / consumidores e/ou cidadãos;**
  - ✓ **Contribuintes.**

Estas **racionalidades são não aditivas**, embora as suas dinâmicas se possam reforçar mutuamente.

A avaliação positiva global por parte da AMT exige **verificação positiva cumulativa de todas as racionalidades**.

Naturalmente que a **praxis regulatória** tem **duas fases**: uma **primeira**, a montante de tudo o mais, em que se circunscreve à análise de **elementos de organização do mercado**, de **ponderação sobre o modelo de negócios** ou sobre a **estrutura regulamentar do mesmo**.

Depois, há uma **segunda fase**, de **análise casuística**, empresa a empresa, em que cada uma destas entidades se submete a um escrutínio específico.

3. A aplicação desta metodologia no caso presente vai focar-se nas questões essenciais que na perspetiva da AMT deverão ser garantidas para **propiciar a consolidação de um ambiente incentivador do investimento**, prevendo a adoção de **regras e procedimentos claros, transparentes e de longo prazo**, bem como uma prestação de serviços aos **utilizadores/consumidores** do serviço de transporte de passageiros em veículos ligeiros com motorista, doravante também designado de **transporte individual remunerado**, com **elevados padrões de qualidade e segurança**.

Trata-se de um aspeto de inquestionável importância para a **sustentabilidade financeira** e ambiental, a **competitividade**, a qualidade, e a **coesão** económica, territorial e social do **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**, daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia, em Portugal.

4. Assim sendo, a presente Pronúncia ocupar-se-á das seguintes **Questões Polares**:
  - 4.1. **Estrutura dos mercados** potencialmente abrangidos por este projeto de diploma;
  - 4.2. **Compliance** com o ordenamento jurídico nacional e da União Europeia (UE);
  - 4.3. Racionalidade centrada nos **Investidores**;
  - 4.4. Racionalidade centrada nos **Profissionais / Utilizadores / Utentes / Consumidores / Cidadãos**;

#### 4.5. Racionalidade centrada nos **Contribuintes**.

5. Ao longo das questões polares suprarreferidas, ir-se-ão abordar as seguintes **questões específicas**:

5.1. Em que consistem os regimes aplicáveis aos **serviços da sociedade de informação**, nos termos das diretivas e diplomas do ordenamento jurídico português e da UE referidos no Preambulo deste projeto de Decreto-Lei?

5.2. Este projeto de Decreto-Lei está em **compliance com a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres** (Lei n.º 10/1990, de 17 de março)?

5.3. Que **diferenças** subsistem entre o artigo 1.º (1) - Objeto e o artigo 2.º - Noção?

5.4. As **Plataformas eletrónicas de reserva** do artigo 2.º serão um subconjunto das plataformas eletrónicas do artigo 1.º? Se sim, quais as características do subconjunto complementar?

5.5. Quais os traços identificadores do "**modelo de negócio próprio**" subjacentes ao diploma. Poder-se-á dizer que é um **fato feito à medida**?

5.6. A estruturação do regime de preços, previsto nos artigos 5.º e 13.º desenham um **espaço de livre escolha para o consumidor**?

5.7. Numa dada situação concreta, **quem é o responsável perante o consumidor**, pelas particularidades do serviço de transporte, e por quaisquer incidências que eventualmente ocorram, por exemplo em termos de seguro?

5.8. As **entidades** que fizerem a comunicação ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) nos termos deste projeto de Decreto-Lei estão **automaticamente autorizadas a atuar no mercado**, ou cada uma delas fica submetida ao escrutínio da AMT, da Autoridade da

Concorrência (AdC) e da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT)?

- 5.9. Quais serão as “**entidades habilitadas**” previstas no n.º 2 do artigo 6.º?
- 5.10. Os atos de **soft law** previstos pelo Conselho Diretivo do IMT deverão ter alguns parâmetros específicos? Se sim quais?
- 5.11. Em termos de mercados relevantes de mobilidade poder-se-á considerar que os 2 mercados referenciados neste projeto (os tradicionais e os construídos neste projeto) **estão em concorrência efetiva**?
- 5.12. Ao avaliar esta concorrência efetiva são considerados **um único Mercado relevante da Mobilidade**?
- 5.13. No contexto de uma **hipotética operação de concentração** em que uma empresa do novo mercado compre uma outra do mercado tradicional, como será avaliado o Poder de Mercado?
- 5.14. Que normas devem ser aditadas ao articulado para que a **responsabilidade de monitorização** que o artigo 15.º atribui à AMT possa ser exercida com eficiência e eficácia?
- 5.15. O nível de **sancionamento** torna a eficácia deste projeto de diploma credível?
- 5.16. Será aceitável a fórmula prevista no artigo 23.º relativa à “avaliação, i.e. **“...em articulação com a AMT”**”?
- 5.17. Que **tipo de contratos** são celebrados entre os operadores das plataformas tecnológicas e os operadores de TVDE (motoristas)?
- 5.18. Necessidade de **lista de conceitos** para compreensão clara e integral do diploma.

6. Tendo na linha do horizonte o exercício de uma REEQ, a metodologia de análise da AMT dará especial enfoque ao exame de eventuais **dificuldades de natureza jurídica e reservas de regulação económica**, latentes na dissecação das questões específicas enunciadas no ponto 5, e cuja evidência permitirá dar uma resposta clara e coerente às questões polares elencadas no ponto 4 supra, na base dos seguintes conceitos operacionais:

**6.1. Dificuldades jurídicas**, designadamente riscos de inconstitucionalidade e de *compliance*, a existência de normas contraditórias, suscetíveis de interpretações diversas, de normas não aplicáveis, e de normas que por si só geram ou induzem comportamentos desconformes com o direito comunitário suscetíveis de serem abrangidas pela obrigação de “desaplicar” os comandos em causa, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça;<sup>1</sup>

**6.2. Reservas de regulação económica**, designadamente a existência de diferentes regimes para um mesmo mercado, barreiras à mobilidade entre esses regimes, barreiras à entrada, incentivos à consolidação do poder mercado em determinados nichos de mercado, dificuldades de transparência e de *accountability*, condicionamentos do consumidor em termos da sua liberdade escolha e ambiguidade na assunção de responsabilidades perante o consumidor.

7. O modelo de **Regulação Económica de Elevada Qualidade**, (REEQ), que a **AMT** tem vindo paulatinamente a implementar, assume sempre uma postura pró-ativa perante as circunstâncias obstaculizantes tipificadas no ponto anterior, não só nos domínios do **Direito**, da **Economia**, da **Sociologia**, e, das **Ciências da Comunicação**, mas também nos campos emergentes da **engenharia dos sistemas inteligentes de comunicação e de localização** que permitem diferenciar os formatos tradicionais de transporte, através dos suporte físico à hiper conectividade e à gestão em tempo quase real, do **Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes**, do Século XXI.

---

<sup>1</sup> **TJCE, Acórdão CFI (2003)**, *Acórdão Consorzio Industrie Fiammiferi e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Proc. C-198/01

Dir-se-á que, neste sentido, se vem afirmando o **caráter multidisciplinar do regulador português**, mediante a dinâmica silente de razões **endógenas da natureza dos processos** e dos **procedimentos**, ampliada por **inovações tecnológicas de elevado valor acrescentado** de que a “*Internet das Coisas*” é um simples exemplo.

8. Esta **caraterística estrutural da REEQ** é, no caso da **AMT**, ainda densificada pelo atributo jurídico de **independência** que, quer a Lei-Quadro, quer os seus Estatutos, lhe consagram, o que lhe dá a **responsabilidade de, sistematicamente, minimizar os riscos de captura**.

A extensa lista de questões que estão explicitadas no ponto 5 supra é bem o testemunho concreto destes **esforços** no sentido da **blindagem** aos mencionados **riscos de captura**.

## II. PRONÚNCIA AMT

9. As referências às **plataformas eletrónicas** no âmbito do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes* torna inevitável a associação à UBER. Assim, sendo, regista-se que este projeto de Decreto-Lei vem de certo modo ao encontro da posição pública da **AMT** na insistência na qualificação de **ilegalidade** do comportamento daquela empresa na economia portuguesa desde 2014.
10. Para além da afirmação dessa **ilegalidade**, a AMT sempre tem vindo a chamar a atenção para:
  - 10.1. A importância das **inovações tecnológicas**, em particular as que se inserem na **construção do Mercado Único Digital** no quadro da União Europeia;
  - 10.2. A supressão daquela ilegalidade é numa primeira fase indispensável, mas tem que ser vista como uma condição **necessária**, mas **não suficiente**.

Depois, tal como sucede a todas as empresas que atuam no mercado, o seu modelo específico de negócio e os demais parâmetros de estratégia concorrencial carece de ser submetido ao **escrutínio** da instituições públicas portuguesas, nomeadamente o IMT, a AdC, a ACT e, obviamente a AMT, entre outras;

**10.3.** Ainda sobre o prisma da legalidade importa clarificar os estatutos jurídicos em que se enquadram os diferentes profissionais associados às plataformas tecnológicas, o que só poderá ser feito perante a **análise casuística dos contratos**.

Na realidade, há que dar a devida atenção à existência de pelo menos **dois tipos de contratos**:

**10.3.1. Profissionais** que, atuando por conta própria, são “empresas”, no sentido do artigo 3.º do **Regime Jurídico da Concorrência (RJC)**, aprovado pela **Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, aplicável à AMT ex vi do artigo 2º dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei nº 78/2014, de 14 de maio**, que aprovou os respetivos Estatutos, e sobre os quais cabe à AdC, ao abrigo do princípio da oportunidade, insito no artigo 7.º do RJC, proceder à devida avaliação e à eventual extração de conclusões específicas;

**10.3.2.** Profissionais que têm uma **relação laboral com as “empresas”/outros profissionais** e cujo estatuto formal ou informal cai naturalmente no âmbito da ACT, que também deverá ser chamada a pronunciar-se.

## **II.1. Estrutura dos mercados, incluindo as suas falhas, potencialmente abrangidos por este projeto de diploma**

**11.** Os mercados caracterizam-se, como é sabido, pela sua **estrutura** em termos de diversas variáveis ligadas ao **número de operadores**, à **diferenciação** do produto e/ou serviço negociado, à **mobilidade do conhecimento**, em

tempo útil e no modo mais oportuno, e à **existência de barreiras à entrada e à saída**.

Sobre esta estrutura desenham-se as diferentes **estratégias concorrenciais**, usualmente qualificadas no contexto do paradigma clássico da economia industrial **como o comportamento das empresas**.

É desta interação entre a estrutura e o comportamento que se detetam, com frequência, diversas falhas de mercado, como sucede precisamente no caso do transporte de passageiros em veículo descaracterizado a partir de plataforma eletrónica (TVDE).

12. Um dos aspetos primordiais da intervenção de um regulador económico independente será o de **suprir falhas de mercado**, as quais, a ocorrerem, **comprometem o incentivo ao investimento** e, conseqüentemente, **prejudicam a sustentabilidade financeira e ambiental, e a competitividade do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes**, para além de serem igualmente potenciadoras da prestação de um **serviço de menor qualidade aos utilizadores/clientes e cidadãos em geral**, com **repercussões** para a sociedade e economia nacional e, conseqüentemente, também para as finanças públicas e para os **contribuintes**.
13. A este propósito, importa recordar o que dispõe o **Regime Jurídico da Concorrência (RJC)**, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, a que a **AMT também está vinculada**, sobre **práticas restritivas da concorrência**, ou seja, sobre algumas das principais falhas de mercado.

Refira-se, igualmente, que as regras de concorrência aplicáveis às empresas constam dos **artigos 101.º a 106.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)**, no entanto, num contexto de afetação do **comércio entre os Estados Membros**, acautelando que não seja impedida, restringida ou falseada a concorrência no Mercado Interno.

- 13.1. A análise do modelo de negócio subjacente a este projeto de diploma revela significativos riscos de cartelização.

Ora, a este propósito, o artigo 9.º, n.º 1, do RJC determina que “São proibidos os acordos entre empresas, as **práticas concertadas entre empresas** e as decisões de associações de empresas que tenham como objetivo ou como efeito **impedir, falsear** ou **restringir** de forma sensível a **concorrência** no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em:

a) **Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação;**

b) **Limitar ou controlar a produção, a distribuição, o desenvolvimento técnico ou os investimentos;**

c) **Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento;**

d) **Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes, colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência;**

e) **Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não têm ligação com o objeto desses contratos.”**

**13.2.** Todavia, mesmo que se confirmem os riscos de **cartelização** referidos no ponto anterior, há que ter presente que **a proibição não é absoluta.**

Quer a Lei Portuguesa (artigo 10.º, n.º 1, do RJC), quer o Tratado de Roma de 1957, quer ainda o TFUE (Tratado de Lisboa, de 2009, artigo 101.º, n.º 3), admitem uma **derrogação daquela proibição**, desde que se verifiquem os seguintes 4 testes de verificação cumulativa:

**13.2.1.** “*Contribuam para melhorar a produção ou a distribuição de bens ou serviços ou para promover o desenvolvimento técnico ou económico*”;

**13.2.2.** “*Reservem aos utilizadores desses bens ou serviços uma parte equitativa do benefício daí resultante*”;

13.2.3. *“Não imponham às empresas em causa quaisquer restrições que não sejam indispensáveis para atingir esses objetivos”;*

13.2.4. *“Não deem a essas empresas a possibilidade de eliminar a concorrência numa parte substancial do mercado dos bens ou serviços em causa”.*

13.3. Este modelo de negócio indicia também outras **das falhas de mercado** que são consideradas **mais gravosas** que as anteriores e que, por isso mesmo, **não admitem nenhuma derrogação à proibição**. São o **abuso de posição dominante** e o **abuso de dependência económica**.

13.3.1. É considerado **abuso de posição dominante** (artigo 11.º do RJC e artigo 102.º do TFUE), a **“exploração abusiva, por uma ou mais empresas, de uma posição dominante no mercado nacional ou numa parte substancial deste”**, designadamente:

13.3.1.1. *“Impor, de forma direta ou indireta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transação não equitativas”;*

13.3.1.2. *“Limitar a produção, a distribuição ou o desenvolvimento técnico em prejuízo dos consumidores”;*

13.3.1.3. *“Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes, colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência”;*

13.3.1.4. *“Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não tenham ligação com o objeto desses contratos”;*

**13.3.1.5.** *“Recusar o acesso a uma rede ou a outras infraestruturas essenciais por si controladas, contra remuneração adequada, a qualquer outra empresa, desde que, sem esse acesso, esta não consiga, por razões de facto ou legais, operar como concorrente da empresa em posição dominante no mercado a montante ou a jusante, a menos que esta última demonstre que, por motivos operacionais ou outros, tal acesso é impossível em condições de razoabilidade”.*

**13.3.2.** É considerada **abuso de dependência económica** (artigo 12.º do RJC), a **exploração abusiva**, por uma ou mais empresas, do **estado de dependência económica** em que se encontre relativamente a elas qualquer empresa fornecedora ou cliente, por não dispor de alternativa equivalente, nomeadamente:

**13.3.2.1.** A adoção de qualquer dos comportamentos previstos nos pontos **13.3.1.1** a **13.3.1.4**;

**13.3.2.2.** *“A rutura injustificada, total ou parcial, de uma relação comercial estabelecida, tendo em consideração as relações comerciais anteriores, os usos reconhecidos no ramo da atividade económica e as condições contratuais estabelecidas”.*

Por sua vez, é considerado que uma empresa não dispõe de alternativa equivalente quando:

- *“O fornecimento do bem ou serviço em causa, nomeadamente o serviço de distribuição, for assegurado por um número restrito de empresas”;*

- “A empresa não puder obter idênticas condições por parte de outros parceiros comerciais num prazo razoável”.

14. O Projeto de Diploma de Plataformas de Mobilidade e TVDE pretende estabelecer o regime jurídico das **plataformas eletrónicas** que **organizam e disponibilizam** aos interessados a modalidade de **transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE)**, bem como os requisitos de acesso e demais regimes especificamente aplicáveis à **atividade de transporte** em questão.

Contudo, **exclui** do seu âmbito de aplicação as “**plataformas eletrónicas somente agregadoras de serviços e que não definem os termos e condições de um modelo de negócio próprio**”, o **transporte em táxi**, a partilha de veículos sem fim lucrativo (**carpooling**) e o aluguer de veículo sem condutor de curta duração com características de partilha (**carsharing**), organizados ou não mediante plataformas eletrónicas.

Perante este texto, será que as *rent-a-car* são envolvidas? Mais uma interrogação a justificar as dificuldades de compreensibilidade que vão ser mencionadas infra, no ponto **22**.

14.1. Em termos de plataformas eletrónicas, apenas dispõe sobre “**plataformas eletrónicas de reserva**”, que considera “as **infraestruturas eletrónicas da titularidade ou sob exploração de pessoas coletivas que prestam, segundo um modelo de negócio próprio, o serviço de intermediação entre utilizadores e prestadores de serviços de TVDE aderentes à plataforma, na sequência de reserva efetuada pelo utilizador por meio de aplicação informática dedicada**”.

14.2. Para além da intermediação da conexão entre o utilizador e o operador do serviço TVDE, bem como de processamento do pagamento do serviço de TVDE por conta do respetivo operador, os operadores de plataformas eletrónicas de reserva prestam serviços de **organização e**

**gestão do mercado dos serviços de TVDE**, estabelecendo os **termos e condições de acesso e permanência** no mesmo.

14.3. Nestas plataformas eletrónicas de reserva “*deve ser apresentada, de forma **clara, suficiente e transparente**, a **informação** relativa aos termos e condições de **acesso ao mercado** por elas organizado e aos **serviços disponibilizados**, bem como aos **elementos e fator de ponderação** que compõem a **fórmula de cálculo do preço da viagem a realizar**, nos termos do regime jurídico aplicável aos serviços da sociedade de informação*”.

14.4. “Os **preços cobrados** pela prestação do serviço de TVDE são **fixados livremente**, devendo **respeitar a fórmula de cálculo** apresentada na **plataforma eletrónica de reserva**”.

Por sua vez, deverão ser **apresentados ao utilizador**, “*de um modo **claro e perceptível**, antes do início de cada viagem, os **elementos e fator de ponderação** que compõem a **fórmula de cálculo do preço a cobrar** pelo operador do serviço de TVDE, e a respetiva **estimativa do preço da viagem a realizar***”.

15. Neste contexto, a **AMT considera** que:

15.1. É necessária uma **clarificação** no projeto de diploma de vários **conceitos**, incluindo nomeadamente a **definição** do seu **âmbito**.

15.2. Nos termos do projeto de diploma, desenham-se diversas **falhas de mercado atípicas** que se traduzem em **derrogações** dos pressupostos dos **mercados completos ou de concorrência perfeita**.

Uma dessas situações, porventura aquela donde emana maior **risco de externalidades negativas** é o facto das **plataformas eletrónicas prestarem efetivamente serviços de transporte**, embora o mesmo seja omitido.

- 15.3. Assim, a **operacionalização** de qualquer **empresa** que cumpra os requisitos estabelecidos por este projeto de diploma, **não deve resultar, de forma imediata, de uma simples comunicação ao regulamentador (IMT)** que, naturalmente, pode remeter ao **princípio da aprovação tácita**, mas **deve ser complementada** por um segundo momento em que terá lugar um **escrutínio casuístico** dos **diferentes serviços públicos com competência para avaliar a existência de falhas de mercado** e o seu eventual fundamento, de maneira a que, em termos de solução política, conduzam à **proibição** em razão do **artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (RJC)**, ou do **artigo 101.º (1) do TFUE**, ou à **derrogação temporária**, ao abrigo do **artigo 10.º da mesma Lei n.º 19/2012** ou do **artigo 101.º (3) do referido Tratado**.
- 15.4. Do ponto de vista económico, os serviços de TVDE inserem-se num **amplo mercado de transporte individual remunerado**, com uma **oferta segmentada** pelas **plataformas eletrónicas abrangidas e não abrangidas por este projeto de diploma** e pelo **serviço de táxi tradicional**.
- 15.5. Dever-se-ão acautelar **falhas neste mercado abrangente**, procurando uma **convergência** em matéria de **requisitos de acesso e permanência** no mercado pelos **diversos operadores**, seja de **plataformas eletrónicas**, seja de **prestadores diretos do serviço de transporte**, reconhecendo-se, contudo, as **especificidades** dos **vários segmentos de mercado**, **não se impondo obrigações desproporcionadas ou desnecessárias** para garantir um **ambiente de concorrência inclusiva**, sem restrições nem distorções.
- 15.6. Os **requisitos** de acesso e permanência no mercado dos **operadores TVDE** propostos no projeto de diploma em análise observam **diferenças expressivas** relativamente aos requisitos que a lei impõe aos operadores do segmento do **táxi tradicional**, que criam iniludíveis **distorções da concorrência** entre operadores, o que constitui uma **falha de regulamentação** e potencialmente **agudiza as falhas de mercado**.

15.7. Não pode também deixar de ser **ponderada a possibilidade de futuras operações de concentração**, no contexto das quais terá que ser avaliada a **suscetibilidade da criação de restrições significativas à concorrência nos mercados** que venham a ser identificados nesse âmbito.

Neste caso, na **análise** efetuada ao **poder de mercado**, deverão ponderar-se os efeitos da concretização da operação de concentração na concorrência face ao cenário da sua não concretização (contra factual), nomeadamente analisado o **potencial de redução da intensidade concorrencial** nos mercados afetados pela operação e do seu consequente **efeito** (líquido) ao nível dos **preços, variedade de produtos oferecidos e bem-estar dos consumidores**.

Esta avaliação estará sempre dependente das características específicas das empresas envolvidas na operação de concentração e dos mercados relevantes definidos.

16. A pronúncia substantiva constante do ponto anterior **fundamenta-se** no seguinte:

16.1. A **caraterização precisa** dos **serviços e atores** abrangidos, bem como as **relações jurídico-comerciais** estabelecidas entre os mesmos, é essencial para um **funcionamento eficiente e transparente do mercado**.

Identificam-se no **projeto de diploma** vários **conceitos** cuja **definição e abrangência não é precisa**, como por exemplo a abrangência exata das plataformas eletrónicas reguladas pelo projeto de diploma, o modelo de negócio, a fórmula de cálculo do preço a cobrar, os termos e condições de acesso e permanência no mercado organizados pelas plataformas em questão, a organização e gestão dos mercados dos serviços de TVDE, a entidade habilitada, os operadores de plataforma eletrónica e de TVDE, o veículo descaracterizado, o processamento do pagamento do serviço de TVDE, a intermediação da conexão, ou o transporte individual remunerado de passageiros.

**16.2.** As **especificidades e abrangência do modelo de negócio** das **plataformas eletrónicas de reserva**, as suas **relações** com os **utilizadores** e com os **prestadores de serviços**, em especial as condições de **acesso aos mercados organizados pelas plataformas**, e a **fórmula de cálculo do preço a cobrar**, podem acarretar **riscos reais** de **práticas concertadas** entre empresas e de decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito **impedir, falsear ou restringir** de forma sensível a **concorrência**, em **violação do Regime Jurídico da Concorrência** e das **regras de concorrência do TFUE**.

De facto, uma **plataforma eletrónica de reserva** é, para todos os efeitos, uma **empresa com capacidade para afetar a forma como os serviços de transporte são processados** em diferentes Estados Membros.

**16.3.** A análise decorrente do prisma heurístico das **falhas de mercado** conduz à deteção de formas excessivas de **poder de mercado** que se tipificam em quaisquer das **práticas restritivas** constantes dos **artigos 9.º a 12.º da Lei n.º 19/2012**, que no **TFUE** correspondem aos **artigos 101.º e 102.º**.

Como é sabido, os **abusos de posição dominante e de dependência económica não admitem exceção do princípio da proibição**, podendo encontrar-se no limite alguma flexibilidade relativa à aplicação do princípio da razoabilidade.

O mesmo já não se passa com a **cartelização**, onde o **princípio da proibição pode ser derogado temporariamente**, mediante a verificação do designado **balanço económico positivo**, tal como previsto no artigo 10.º da referida Lei n.º 19/2012 e no artigo 101.º (3) do TFUE.

Outras falhas de mercado, numa perspetiva mais ampla, são as distorções entre os diferentes parâmetros da concorrência, com efeito na formação dos custos, ou seja, assimetrias de qualidade e de

exigências profissionais dos protagonistas, neste caso condutores e motoristas, ou operadores das empresas.

**16.4. O mercado do transporte individual remunerado** abrange um leque alargado de segmentos, nos quais se incluem nomeadamente os **táxis tradicionais** que, com exceção da recolha de passageiros na via pública, mediante solicitação no local (*hailing*), ou em praças dedicadas para o serviço de táxi, **disputam os serviços neste mercado.**

**16.4.1.** Existem vários indícios de que existe de uma **concorrência efetiva** (e potencial) entre os **serviços de táxi** e os **serviços TVDE**, entre outros:

**16.4.1.1.** As afirmações de detentores de licenças de táxi e de motoristas de táxi que indicam que estão a perder clientes para os serviços de transporte suportados em plataformas em linha;

**16.4.1.2.** A reação estratégica dos prestadores de serviços em táxi, nomeadamente através da crescente adoção e utilização de plataformas em linha na disponibilização dos seus serviços;

**16.4.1.3.** O facto dos serviços em questão satisfazerem uma necessidade semelhante: o transporte de indivíduos num veículo ligeiro com motorista, de um local para outro.

**16.4.1.4.** A relativa semelhança em termos da estrutura da definição de preços e do seu montante entre as viagens realizadas em táxi e em viagens contratadas através de plataformas em linha.

Acresce que esta **concorrência será previsivelmente mais elevada em alguns segmentos de serviços** (e.g. pré-contratação de serviços), em alguns **segmentos de população** (e.g. utilizadores de *smartphones*) e em **alguns**

**territórios (áreas urbanas)**, até pela indisponibilidade de serviços suportados em plataformas em linha fora das principais áreas metropolitanas.

A este respeito convirá acrescentar que não é o facto de o projeto de diploma em análise especificar que *“os veículos afetos ao serviço de TVDE não podem recolher passageiros na via pública, mediante solicitação no local (hailing), nem em praças dedicadas para o serviço de táxi ou para outros veículos”* que assegura que os serviços de TVDE e os serviços de táxi não serão encarados como substitutos pelos utilizadores que solicitam serviços de táxi das formas enunciadas. Ou seja, não se está a assegurar que os serviços de táxi têm a exclusividade sobre a maioria desses utilizadores.

- 16.4.2.** A informação disponível indicia que não pode ser afastada a hipótese dos **serviços prestados por operadores de plataformas eletrónicas de reserva integrarem o mesmo mercado do produto do que os serviços prestados pelas plataformas telefónicas ou eletrónicas de reserva de táxis.**

Nota-se, a este respeito, que as **centrais telefónicas de reserva de táxi** têm reagido à entrada no mercado das plataformas eletrónicas de reserva, **disponibilizando soluções digitais com funcionalidades semelhantes.**

A este propósito, será de assinalar que atualmente o **mercado das plataformas eletrónicas operantes no setor dos transportes de passageiros em veículo ligeiro é, mesmo em Portugal, muito mais vasto** do que aquele que a presente proposta de diploma se propõe regulamentar, tem demonstrado algum dinamismo, podendo hoje identificarem-se pelo menos 14 plataformas ativas que disponibilizam um conjunto variado de serviços.

Embora todas se insiram no mercado do transporte individual em veículo ligeiro com motorista, é possível encaixar as diversas plataformas em pelo menos **3 grupos**, conforme a seguir se exhibe e em que o grupo que agora é proposto regulamentar não é aquele onde operam mais plataformas.

Assim, começando por aquelas que poderão vir a ser abrangidas pelas disposições do presente diploma na organização de transporte individual de passageiros em veículo ligeiro descaracterizado, estarão ativas em Portugal apenas **3 plataformas**, a saber:

- UBER;
- CABIFY;
- BLACKLANE.

No segmento das boleias partilhadas, o menor em número de plataformas ativas, opera apenas a BLABLACAR.

Finalmente, no terceiro e maior segmento em número de plataformas ativas, que estão ligadas ou operam diretamente com o setor do transporte em táxi, identificam-se 10 plataformas, a saber:

- GEOSSENSI
- KABX;
- MEO TAXI;
- MYTAXI;
- TAXI CLICK;
- TAXI DIGITAL;
- TAXI LINK;

- TAXI MOTIONS;
- WAPPA;
- 99TAXIS.

Poderá ser relevante avaliar a **possibilidade de existência de substituíbilidade assimétrica entre estes serviços** (i.e., a substituição ocorrer apenas no sentido de um serviço para o outro), uma vez que o projeto legislativo prevê que as plataformas eletrónicas de reserva prestem serviços adicionais ao serviço de intermediação da conexão entre o utilizador e o operador do serviço de TVDE.

**16.5. Existem outros mercados relevantes** abrangidos pela presente proposta legislativa, na medida em que poderá ser equacionado que as **plataformas eletrónicas de reserva** prestam simultaneamente **um serviço aos consumidores que pretendem um serviço de transporte, e, um serviço aos motoristas/parceiros que prestam o serviço de transporte.**

Nesse caso, será importante considerar a literatura sobre a definição de mercados relevantes no âmbito de uma abordagem típica da economia industrial centrada nos *two-sided markets*, levantando-se, assim, a possibilidade de estarmos perante **dois mercados relevantes**; um para cada lado do mercado – **relação plataforma com condutores e relação da plataforma com os consumidores, ou um mercado que englobe os dois lados.**

Adicionalmente, como referido supra, a proposta legislativa prevê que as **plataformas eletrónicas prestem serviços adicionais** ao serviço de Intermediação da conexão entre o utilizador e o operador do serviço de TVDE, levantando a possibilidade dos **serviços - globais ou individualizados - prestados por estas plataformas, constituírem / integrem outro(s) mercado(s) do produto.**

**16.6.** As **diferenças** entre os **requisitos de acesso e permanência num mesmo mercado de transporte individual remunerado**, para os **operadores de TVDE** e de **táxis**, envolvem diversas vertentes, seja no acesso e desenvolvimento da atividade, seja no acesso e permanência na profissão, seja ainda nas exigências aplicáveis aos veículos.

**16.6.1.** No que tange ao **acesso e desenvolvimento da atividade**, os **operadores de TVDE apenas** estão sujeitos à **comunicação prévia ao IMT** e comprovar a sua idoneidade através de certificado de registo criminal.

Por sua vez, os **operadores de táxi** estão sujeitos a **licença** para o exercício da atividade que se consubstancia num **alvará**, o qual é intransmissível e é emitido por um **prazo** não superior a **5 anos**, renovável mediante comprovação de que se mantêm os requisitos de acesso à atividade, designadamente de capacidade financeira.

Apenas os titulares de alvará podem **licenciar veículos** para transporte em táxi. As licenças são emitidas pelos **municípios**, mediante **concurso público**, dentro de **contingentes** fixados com periodicidade não inferior a 2 anos, e caducam com os alvarás. Já os **operadores de TVDE não estão sujeitos** a qualquer **contingentação**.

**16.6.2.** Enquanto que os **preços cobrados** pela prestação do **serviço TVDE** são fixados **livremente**, apenas tendo que **respeitar a fórmula de cálculo** apresentada na **plataforma eletrónica de reserva**, o **preço dos táxis é tabelado** e está sujeito a **regras tarifárias estabelecidas e convencionadas que não podem ser alteradas**, sendo objeto de revisão periódica. Além disso, a determinação dos **preços** a cobrar pelos **táxis** é operacionalizada pela obrigação legal de existência de **taxímetro** certificado pelas autoridades competentes.

**16.6.3.** Relativamente ao **acesso e permanência na profissão**, são também observadas assimetrias significativas de requisitos para obtenção da **Certificado de Motorista TVDE** comparativamente com os necessários para a obtenção de **Certificado de Motorista de Táxi (CMT)**.

Efetivamente, a obtenção de CMT está sujeita a **requisitos significativamente mais exigentes**, conforme será detalhado nos pontos **39.1** e **39.2**, **induzindo distorções de concorrência entre operadores**, em prejuízo dos profissionais motoristas do setor tradicional de táxi.

**16.6.4.** No que concerne às **exigências** aplicáveis às **viaturas** que operam na atividade **TVDE**, as mesmas terão que ser **automóveis ligeiros de passageiros** de matrícula nacional, com lotação não superior a 9 lugares, incluindo o do motorista, serem inspecionadas um ano após a sua primeira matrícula e, em seguida, anualmente, para além de deverem possuir seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais, que inclua os passageiros transportados e respetivos prejuízos, nos **mesmos termos em que é exigido para o transporte público de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros**.

Adicionalmente, os **veículos** utilizados na atividade **TVDE** têm obrigatoriamente **idade inferior a 7 anos** a contar da data da primeira matrícula, exigência essa **não aplicável aos táxis**, circulam sem qualquer sinal exterior indicativo do tipo de serviço que prestam, com exceção da afixação de um dístico a definir pelo IMT, além de que **não têm acesso às faixas de rodagem e vias de trânsito reservadas ao transporte de passageiros**, nos termos do Código de Estrada.

Por sua vez, os **veículos de táxi** estão sujeitos à instalação de **taxímetros**, salvo caso de isenção, e ao cumprimento dos requisitos previstos na Portaria n.º 277-A/99, de 15 de abril,

(que define as características e as normas de **identificação dos veículos** a utilizar na atividade de transportes em táxi), Despacho n.º 15680/2002, de 15 de julho (estabelece a obrigatoriedade dos automóveis utilizados no transporte público de passageiros possuírem **extintores de incêndio** em condições de imediato funcionamento, colocados em locais bem visíveis e de fácil alcance) e n.º 10009/2012, de 25 de julho (que contem normas de **identificação dos veículos licenciados**).

**16.7.** A **análise do poder de mercado** de hipotéticas **operações de concentração** implicaria primeiramente a **identificação** concreta dos **serviços do “novo mercado”** que seriam abrangidos na operação, por forma a identificar se estaríamos perante uma concentração horizontal ou não horizontal e, conseqüentemente, qual o tipo de avaliação concorrencial que deverá ser efetuada.

Isto passaria, logo à partida, pela definição dos **mercados relevantes** afetados pela operação de concentração, os quais estariam dependentes das empresas que se considerem no “novo mercado”, o que reforça a importância da **definição clara dos modelos de negócio**, do **âmbito de atuação específico de cada interveniente** e das respetivas **relações contratuais**.

**16.8.** Ao finalizar esta análise sobre a estrutura dos mercados e as suas possíveis falhas, cumpre referir que as mesmas assumem uma configuração transversal às 3 racionalidades referidas no ponto **2** supra e que vão ser desenvolvidas a partir do ponto **27**.

**17.** Para se **materializarem** objetivamente as recomendações específicas da AMT constantes do ponto **15** dever-se-á:

**17.1.** Introduzir **ajustamentos no articulado do projeto de diploma de Plataformas de Mobilidade e TVDE**, nos seguintes termos:

**17.1.1.** Aditar um **novo artigo de definições, clarificando a definição e âmbito de aplicação** de diversos conceitos, como por exemplo:

- Abrangência exata das plataformas eletrónicas especificamente reguladas pelo projeto de diploma;
- Modelo de negócio;
- Fórmula de cálculo do preço a cobrar;
- Termos e condições de acesso ao mercado organizado pela plataforma;
- Organização e gestão dos mercados dos serviços de TVDE;
- Entidade habilitada;
- Operador de plataforma eletrónica;
- Operador de TVDE;
- Veículo descaraterizado;
- Processamento e pagamento de serviço de TVDE;
- Intermediação da conexão;
- Transporte individual remunerado de passageiros.

**17.1.2.** **Complementar a simples comunicação prévia do início da atividade das plataformas eletrónicas de reserva ao regulamentador (IMT), com um segundo momento de escrutínio casuístico dos diferentes serviços públicos com competência para avaliar a existência de falhas de mercado.**

**17.1.3.** Quer para efeitos do **escrutínio casuístico** referido no parágrafo anterior, quer para uma adequada **monitorização** da atividade das plataformas e dos operadores de TVDE, consignar a **obrigatoriedade** de serem **remetidas** para a **AMT, AdC e ACT, informações detalhadas** sobre o **modelo de negócio** de cada plataforma eletrónica de reserva, incluindo designadamente os termos e condições de acesso ao mercado por elas organizado, elementos e fatores de ponderação da fórmula de cálculo do preço da viagem a realizar e procedimentos adotados para garantir a proteção dos consumidores e de dados pessoais, bem como **os modelos contratuais e contratos** a celebrar **entre os operadores de cada plataforma eletrónica de reserva, os prestadores de serviço TVDE e os utilizadores.**

Igualmente, deverão ser **remetidas** às mesmas autoridades quaisquer **alterações** efetuadas aos referidos elementos informacionais.

**17.1.4.** Promover a **convergência** entre os **requisitos de acesso e permanência entre as profissões de condutor de TVDE e motorista de táxi**, reconhecendo as especificidades de cada uma das atividades, nos termos que constam do ponto **38**.

**17.2. Alternativamente, ou conjugadamente,** mas em processo simultâneo com a preparação deste projeto de diploma, **ponderar a revisão dos requisitos legais existentes para o acesso à atividade de transporte em táxi e as disposições propostas para o acesso à atividade de TVDE,** no sentido de **eliminar as distorções de concorrência entre operadores dos dois segmentos – TVDE** (apenas sujeitos a comunicação prévia do início da atividade) e táxis (sujeitos a alvará e licenciamento dos veículos, com base em contingentação municipal) que **disputam a oferta num mesmo mercado abrangente** de transporte individual remunerado.

## **II.2. Compliance, incluindo as suas dimensões semióticas**

18. Nas Democracias com uma maturidade já desenvolvida, o escrutínio de *compliance* revela-se essencial em toda a economia, com especial relevância na relação entre as empresas, no quadro do desenvolvimento da sua atividade nos setores em que atuam, e as entidades reguladoras.

A sua missão passa por garantir o cumprimento de leis, regulamentações, autorregulações, normas internas e o respeito pelos mais altos padrões éticos, prevenindo atividades e condutas suscetíveis de gerar riscos (designadamente, legais, contenciosos e também reputacionais) à instituição, aos seus clientes, colaboradores, acionistas ou fornecedores, dessa forma contribuindo para a consolidação de uma cultura regulatória responsável.

Sob o prisma da *compliance*, a AMT dá a devida atenção à conformidade com as leis aplicáveis, mas procura ir mais longe, no sentido de averiguar se essas mesmas leis e outros diplomas de *infra law*, tais como regulamentos, internos e externos, têm a transparência necessária para o exercício de prestação de contas (*accountability*) que as sociedades contemporâneas e as democracias mais desenvolvidas exigem.

Neste sentido, é recomendável explorar as dimensões semióticas da *compliance*.

Assim sendo, em relação a este projeto de diploma há que averiguar em que medida resiste aos prismas heurísticos da constitucionalidade, da compreensibilidade e da legalidade.

19. De facto, qualquer exercício de autoridade pública, na medida em que pretende ser eficaz e eficiente, carece de refletir uma endogeneização clara dos requisitos de semiótica no âmbito das ciências de comunicação.

Também é assim com a boa administração do Direito.

O foco na semiótica é, pois, um requisito de eficácia na comunicação que tem como objetivo dirimir conflitos emergentes da complexidade discursiva e das pré-compreensões/ pré-conceitos de cada sujeito individualmente considerado, atribuindo um certo sentido a um signo que provém de um

emissor (lei/ legislador) e se dirige aos recetores (órgãos do Estado e cidadãos subordinados às prescrições do ordenamento jurídico), veiculando uma informação.

A difícil tarefa de interpretar e aplicar o Direito não elimina a possibilidade de silogismos imperfeitos, apelos emocionais, sobreposições ideológicas, deturpação de significados, oportunismo e conveniência por parte dos mais hábeis em técnicas de argumentação.

Esses aspetos afastam o Direito da sua finalidade precípua: convívio harmónico entre os homens em sociedade, na incessante **busca da justiça**.

Além disso, abalam a segurança jurídica, aspirada pelos Estados de Direito Democráticos, que constituem a maioria expressiva das nações contemporâneas.

O elevado tom de plasticidade dos diplomas e das diversas formas de linguagem, ambas suscetíveis de alterações, inovações, fusões, extinções, avanços, recuos, elucidações, evidencia a ausência de imunidade a ambiguidades, imprecisões e vaguidades, num fluxo e refluxo contínuos.

Os projetos de diplomas, embora estejam legitimados pela competência legislativa atribuída pela Constituição da República Portuguesa (CRP) à Assembleia da República ou ao Governo, devem ser claros e de fácil compreensão, eliminando, ou ao menos dificultando a possibilidade de sofismas, redefinição de significados, manipulação de linguagem, sempre em nome de segurança jurídica, sentido útil e coerência.

Acresce que, nesta perspetiva, a avaliação de *compliance* conduz também a uma instância de legitimação.

### **II.2.1. Da constitucionalidade**

20. A aferição da inconstitucionalidade de quaisquer normas é da competência exclusiva do Tribunal Constitucional, sendo necessários diferentes elementos ou critérios, que incluem o momento em que ela se verifica, o tipo

de atuação estatal que a ocasionou, o procedimento de elaboração e o conteúdo da norma, dentre outros.

Como é evidente, A AMT não assume um qualquer filtro de apreciação da constitucionalidade das normas jurídicas.

No entanto, na realização da sua missão de REEQ, cabe-lhe zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional e da União Europeia, aplicável à regulação, à promoção e defesa da concorrência e à supervisão, visando o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, e a defesa do interesse dos cidadãos e dos operadores económicos.

É, pois, neste sentido que os alertas seguintes devem ser entendidos.

- 20.1.** O projeto de diploma *sub judice*, que reveste a forma de decreto-lei, abrange matérias relacionadas com o acesso e exercício de uma atividade profissional, fixando condições específicas para esse exercício.
- 20.2.** Em rigor, o livre acesso à profissão decorre do artigo 47.º da Constituição da República Portuguesa, mais concretamente no seu Título II “Direitos, Liberdades e Garantias”.

Assim sendo, a fixação de regras restritivas do livre acesso ao exercício de uma profissão consubstancia matéria de Direitos, Liberdades e Garantias, são matéria da reserva relativa competência da Assembleia da República, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP<sup>2</sup>.

Ora, em conformidade com a alínea b) do n.º 1 do artigo 198.º da CRP, o Governo apenas pode elaborar decretos-lei em matérias de reserva da Assembleia da República, mediante autorização desta.

O projeto legislativo em apreço promove a consagração de regras de acesso à atividade, requisitos de idoneidade e outros de profissões

---

<sup>2</sup> Neste sentido, a título ilustrativo, refiram-se os Acórdãos do Tribunal Constitucional nº 96/2013, de 19.02.2013 (Processo nº 335/12) e nº 255/2002, de 12.06.2002.

semelhantes, cujos requisitos são fixados, naturalmente, por Lei (táxis e outros).

Nesta esteira, o projeto de diploma deveria assumir a forma de decreto-lei do Governo com pedido de autorização legislativa ou proposta de lei, sob pena de inconstitucionalidade orgânica, que, incidindo sobre a génese *da norma*, afeta o projeto de diploma na sua totalidade, revelando-se insuscetível de sanção.

**20.3.** Como é amplamente reconhecido, a CRP impõe ao legislador ordinário a criação de normas jurídicas gerais e abstratas, constituindo, ao mesmo tempo, **uma produção de direito** com relação ao nível inferior e uma **reprodução do direito** com relação ao nível superior. Daqui decorre uma metodologia muito rigorosa e exigente de avaliação de todos os projetos de diplomas jurídicos quaisquer que eles sejam.

**20.3.1.** O projeto de diploma **assume, como um dado factual, que as plataformas não prestam elas próprias os serviços de transporte** ou não condicionam a prestação do mesmo de forma dominante, **pressupondo que apenas prestam serviços da sociedade de informação**<sup>3</sup>.

Todavia, como é evidente, isto, só por si, não exclui a possibilidade dessas plataformas exercerem também serviços de transporte.

**20.3.2.** Aliás, constatação definitiva sobre esta matéria apenas poderia ser **validada se fosse conhecido, prévia e casuisticamente, o modelo de negócio das plataformas eletrónicas e as**

---

<sup>3</sup> A legislação sobre comércio eletrónico, enquanto serviço da sociedade de informação está prevista no Decreto-Lei n.º 7/2004, de 7 de janeiro, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno e no Decreto-Lei n.º 58/2000 de 18 de abril, que transpõe para o direito interno a Diretiva n.º 98/48/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho, relativa aos procedimentos de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e às regras relativas aos serviços da sociedade da informação.

**relações contratuais entre elas e os parceiros**, o que não é manifestamente o caso.

**20.3.3.** Acresce que o presente diploma coloca claramente uma influência dominante das plataformas na gestão do serviço de transportes, afigurando-se de difícil compreensão o peso relativo que tem na prestação exclusiva de serviços de mera intermediação.

O diploma não esclarece sobre quem é verdadeiramente responsável pela disponibilização do serviço de transportes, podendo os operadores ter um papel meramente instrumental.

O facto de se prever, no artigo 5º, nº 6, que *“o operador da plataforma eletrónica de reserva deve bloquear o acesso aos serviços prestados pela mesma por parte de operador de transporte, motorista ou viatura que incumpra qualquer dos requisitos referidos no presente diploma, sempre que disso tenha ou devesse ter conhecimento”* **pode igualmente implicar uma sobreposição de poderes públicos**, pois trata-se de uma sanção acessória pelo incumprimento de normas legais, limitando o acesso e permanência na atividade e no mercado, **sendo que a competência contraordenacional e sancionatória é atribuída a outras entidades**. E só será claro que tal não acontece se os termos da organização e gestão dos serviços, definido pelas plataformas e que vincula os operadores, sejam conhecidos e a sua conformidade legal seja aferida.

Mesmo que assim se admitisse, ainda que se refira a comunicação de tal decisão do **operador às entidades competentes, não é estabelecido o acesso a dados da exploração** de forma a sustentar uma intervenção fiscalizadora.

Todas estas clarificações são necessárias também para efeitos da celebração do contrato de transporte, pois, para além do

transporte em táxi, os restantes modos de transporte têm regras claras quanto à fixação e divulgação pública de direitos e deveres de passageiros e operadores e os serviços de transporte em veículo ligeiro podem e devem ser complementares àqueles.<sup>4</sup>

**20.3.4.** Como é do domínio público, algumas plataformas no mercado sustentam que apenas disponibiliza uma plataforma e/ou aplicação digital a parceiros e passageiros, não gerindo quaisquer sistemas de transporte, com meios e pessoal próprio. Contudo, numa análise mais fina, **afigura-se que a relação entre algumas plataformas e os seus operadores de TVDE (motoristas) apresenta evidências de sujeição a regras impostas pela primeira**, na via pública e no contacto com terceiros, no que se refere ao modelo de prestação de serviços, ao comportamento dos motoristas e ainda no que tange à exigência de regras mínimas de segurança do veículo.

**21.** Em face do exposto, a **AMT conclui** o seguinte:

**21.1.** O **projeto legislativo**, ao promover a consagração de regras de acesso à atividade bem como de requisitos de idoneidade, caracterizadas sistemática, estrutural e funcionalmente, como “**direito, liberdade e garantia**”, expressamente abrangida pela reserva relativa de competência legislativa do Parlamento (artigo 165.º, n.º 1, alínea b),

---

<sup>4</sup>O Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015 de 6 de março, estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007; O Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro de 2015, estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011; O Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

da CRP), **deveria assumir** a forma de **Decreto-Lei do Governo com pedido de autorização legislativa** ou **Proposta de Lei**, sob pena de **inconstitucionalidade** orgânica.

- 21.2. Por outro lado, o projeto de diploma **assume, como um dado factual**, que quer as “*plataformas eletrónicas de reserva*” quer as “*plataformas eletrónicas que sejam somente agregadoras*” **apenas prestam serviços da sociedade de informação.**

Face ao desconhecimento do respetivo modelo de negócio e das relações entre estas e os operadores de TVDE (motoristas), torna-se impossível a qualquer entidade fiscalizadora/supervisora aferir da sua inclusão no âmbito deste diploma ou do cumprimento das regras aplicáveis.

### ***II.2.2. Da compreensibilidade***

22. Este **iter** analítico compreende desde logo tudo o que se refere a construções incoerentes, conceitos vagos e indeterminados, frases ambíguas e também qualificações pouco rigorosas em termos do direito comunitário aplicável, como é o caso do seu enquadramento nas Diretivas relativas à sociedade de informação e ao comércio eletrónico.

Dada a imprecisão da linguagem natural, do quotidiano, o Direito, por vezes, a exemplo de outras áreas do conhecimento, vê-se compelido a recorrer à linguagem artificial, a emprestar significados técnico-jurídicos a determinadas palavras, de modo a facilitar, senão viabilizar uma comunicação segura entre o texto normativo/legislativo e os intérpretes/aplicadores do Direito.

Para a estabilidade das relações jurídicas, bem como para a resolução dos conflitos de interesses divergentes entre si, revela-se imprescindível a busca de uma objetividade possível em contraposição a uma subjetividade excessiva por parte dos seus intérpretes e aplicadores, suscetível de colocar em risco a segurança jurídica.

Frases e enunciados mal formulados nada representam, transmitem, determinam ou autorizam. A coerência e a logicidade que os signos mantêm entre si é fundamental para se interpretar e aplicar o Direito, extrair da lei o respetivo significado, as suas diretrizes, os seus comandos, as suas prescrições.

Sucedem que, não raramente, o legislador utiliza conceitos vagos, indeterminados, ambíguos ou incertos.

A precisão no emprego dos signos reduz o feixe de múltiplas compreensões, pré-compreensões, subjetivismos exacerbados, viabilizando a compreensão uniforme e, na medida do possível, **unívoca**.

Por isso, o legislador deve buscar rigor, depuração, refinamento no emprego das palavras, a fim de que estas, efetivamente, representem o objeto que se pretende expressar em conformidade com seu conteúdo, afastando ou atenuando distorções, imprecisões, dúvidas, incertezas.

23. Em termos genéricos, o projeto de diploma *sub judice* recorre a **conceitos vagos e indeterminados**, de **conteúdo incerto e indefinido**, na mais ampla conceção possível, impedindo uma apreciação séria e rigorosa de um regime jurídico.

A isto acresce a ausência de uma listagem de definições de conceitos, que constam do corpo do diploma, de que são exemplo os mencionados nos pontos **16.1** e **17.1.1**.

- 23.1. O emprego de conceitos jurídicos indeterminados conduz a zonas de incerteza e vaguidade/imprecisão nos enunciados normativos. É o que se infere do artigo 1º, nº 3, que exclui do respetivo âmbito de aplicação “*as plataformas eletrónicas que sejam somente agregadoras de serviços e que não definam os termos e condições de um modelo de negócio próprio*”.

Ora, só a densificação do conceito “**modelo de negócio próprio**”, que inexiste, torna possível determinar o âmbito de aplicação, impondo-se

a necessidade de uma definição aclaratória, com vista a estabelecer fins, marcos, limites, fronteiras bem como a extensão do conceito.

- 23.2. Já a ambiguidade, embora afete o significado preciso do signo linguístico, atua de maneira diversa, ao indicar duplicidade de sentidos de uma construção sintática.

É o que sucede, por exemplo, com o uso das expressões “**plataformas tecnológicas que organizam e disponibilizam aos interessados a modalidade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados**” e “**plataformas tecnológicas de reserva**”, respetivamente, nos artigos 1º, nº 1, e 2º.

Na verdade, subsiste a dúvida se as plataformas constituem uma única realidade ou duas realidades distintas, ou se as plataformas do artigo 2º são uma subcategoria das plataformas identificadas no artigo 1º, nº 1.

- 23.3. A linguagem só logra significação num quadro contextual e socialmente situado, mediante o seu uso na dialética de uma participação comunicacional, conseguida através da clareza e precisão das palavras, eliminando, ou ao menos dificultando a possibilidade de sofismas, redefinição de significados, manipulação de linguagem, sempre em nome da almejada segurança jurídica.

Neste sentido, importa chamar a atenção para linguagem corrente, sem rigor científico, para conceitos indeterminados, e, ainda para expressões ambíguas utilizadas no próprio texto do preâmbulo, subvertendo a finalidade de retratar os principais objetivos do texto legal, enunciando os princípios mais valiosos, assim como as ideias essenciais que alimentaram o processo de criação da lei.

A título exemplificativo, assinala-se a referência à mudança da “tradicional perspectiva do operador que presta um serviço a um certo consumidor, para a perspectiva do organizador de mercado eletrónico e intermediário **ligado, através de relações jurídicas separadas** (...)”.

Cabe, pois, presumir que a **ligação** se estabelece por meio de **contrato**, embora não sejam identificados os tipos admissíveis?

Merece também destaque, ainda no contexto do preâmbulo, a expressão “**normal contrato de transporte**” bem como a referência à intervenção do “*organizador ou intermediador do serviço por via de meios eletrónicos – que, porém, intervém apenas enquanto particular, no âmbito de uma relação jurídica que continua, em quase tudo, a ser moldada pela autonomia privada*”.

A utilização dos conceitos indeterminados, de conteúdo impreciso, como “*normal*” e “*em quase tudo*”, em nada contribui para o esclarecimento do regime jurídico que se pretende legislar, tornando-o ininteligível.

- 23.4.** Importa ainda destacar a qualificação jurídica pouco rigorosa, no contexto do direito comunitário, da atividade de operador de plataformas eletrónicas enquanto mero serviço da sociedade de informação, que é apresentada como dado adquirido no preâmbulo e no articulado do projeto de diploma, tal como já se referiu na subsecção anterior.
- 23.5.** Assim, sem prejuízo de os serviços prestados pelas referidas entidades que exploram plataformas poderem, efetivamente, consubstanciar serviços da sociedade de informação, é necessário ter presente que tais serviços poderão não ser apenas isso, o que somente, julga-se, pode ser aferido casuisticamente.
- 23.6.** A configuração concreta de determinado serviço prestado por uma plataforma pode influir na configuração da relação de transporte e na sujeição ou não da atividade dessa plataforma aos requisitos de acesso e exercício da atividade de a que plataforma constitui suporte (a atividade “subjacente”).
- 23.7.** Por outro lado, como resulta do exposto, a qualificação da atividade da plataforma como (mero) serviço da sociedade de informação apenas pode ser feita de forma casuística, tendo em consideração o serviço

concretamente prestado. Assim sendo, afigurar-se-nos-ia mais correto que o projeto de diploma não consagrasse de forma geral e abstrata, como faz, a atividade das plataformas como meros serviços da sociedade da informação.

**23.8.** Uma outra questão que se coloca neste âmbito, suscitada pela qualificação da atividade das plataformas como meros serviços da sociedade de informação, é a da articulação do regime constante do projeto de decreto-lei em análise com as regras sobre lei nacional aplicável constantes do Decreto-Lei n.º 7/2004.

**23.9.** O Decreto-Lei n.º 7/2004 estabelece regras sobre a determinação do direito nacional aplicável, acolhendo neste âmbito o critério do estabelecimento efetivo do prestador de serviços e determinando em concreto que, quando os prestadores de serviços da sociedade da informação não estejam estabelecidos em Portugal mas noutro Estado Membro da UE, é aplicável, exclusivamente no que respeita às “atividades em linha”, a lei do lugar do estabelecimento, incluindo no que concerne a habilitações, autorizações e notificações, à identificação e à responsabilidade dos prestadores de serviços e ao exercício da atividade, nomeadamente no que respeita à qualidade e conteúdo dos serviços, à publicidade e aos contratos (artigo 5.º).

**23.10.** Ora, a dar-se por boa a qualificação, feita no projeto de diploma, da atividade das plataformas como meros serviços da sociedade de informação, tal atividade, quando desenvolvida por prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado Membro da UE, ficaria sujeita, por força do Decreto-lei n.º 7/2004, à lei do país onde está estabelecido o prestador, não sendo aplicável a lei nacional, nomeadamente o regime que venha a adotar-se por via do projeto de diploma.

Em todo o caso, é preciso ter presente que no âmbito do Direito Comunitário de Concorrência e, conseqüentemente, no Direito da Regulação Económica, **o que é relevante é o país onde se produzem os efeitos das decisões e dos acordos das empresas.**

- 23.11. Afigura-se assim existir uma dificuldade jurídica, ou mesmo uma incongruência, na qualificação da atividade das plataformas como meros serviços da sociedade de informação, por um lado, e na consagração, no projeto de diploma, de um regime que parece aplicar-se independentemente do lugar do estabelecimento, desde que a plataforma esteja ativa no mercado português, por outro, o que deve ser revisto.
24. Ainda no domínio da **compreensibilidade**, é relevante abordar a **proteção dos utilizadores**. Para tanto, no âmbito da contratação dos serviços de transporte deve ponderar-se a criação de condições, designadamente, as salvaguardas a adotar em matéria de forma de contratação, conteúdo mínimo do contrato a celebrar e informação a ser disponibilizada ao utilizador.
- 24.1. De notar que a este respeito existem já atualmente, no âmbito do setor do transporte de passageiros, alguns diplomas que se debruçam sobre o conteúdo do contrato celebrado com o passageiro e a forma como deve ser prestada informação, embora nem sempre aplicáveis ao transporte ocasional<sup>5</sup>. Existe por outro lado legislação geral, de vocação transversal a vários setores de atividade, desenhada para dar resposta a preocupações em grande medida semelhantes às colocadas pelos novos serviços suportados *online* (e.g. a legislação sobre comércio eletrónico, contratação à distância, proteção do consumidor e proteção de dados pessoais)<sup>6</sup>.
- 24.2. O quadro em vigor não parece ser suficiente para dar resposta aos novos desafios colocados pelas novas formas de prestar serviços.

---

<sup>5</sup> Veja-se, a título ilustrativo, os requisitos do contrato de transporte rodoviário em serviços regulares, constantes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que contém disposições sobre a informação a prestar aos passageiros.

<sup>6</sup> A este respeito é de notar que o diploma relativo aos contratos celebrados à distância (Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro) exclui expressamente da aplicação dos artigos 4.º a 21.º desse mesmo diploma os contratos de serviços de transporte de passageiros (com exceção dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 5.º, relativos à informação a disponibilizar quando o contrato implicar um pagamento).

É essencial, proceder a uma reavaliação das disposições vigentes em matéria de proteção do utilizador no âmbito destes serviços, devendo o regime a consagrar para as várias modalidades de serviços ser o mais geral e coerente possível.

- 24.3.** Assim sendo, conclui-se que, havendo outros diplomas com relevância nesta matéria, aplicáveis neste âmbito (pelo menos em parte, como é o caso do regime dos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial), o projeto em apreço deveria estabelecer claramente as disposições aplicáveis em matéria de contratação e conteúdo do contrato a celebrar com os utilizadores, com especial incidência nos requisitos em matéria de transparência e informação, assegurando a sua articulação e coerência com o regime constante da legislação já existente em matéria de defesa do consumidor, comércio eletrónico e contratação à distância.
- 25.** Como elemento conclusivo final desta subsecção da *compliance* relativo À compreensibilidade do projeto de diploma em apreço, é ineludível que normas jurídicas carecem de ser mais claras, precisas e, conseqüentemente, mais eficientes, tarefa tanto mais difícil quanto os textos normativos contenham conceitos indeterminados, vocábulos ambíguos e/ou vagos, qualificações jurídicas sem rigor técnico, suscetíveis de conduzir a conclusões dúbias, ou a soluções jurídicas diametralmente opostas, o que, para além de desafiar a segurança jurídica, inviabiliza a sua aplicação prática.

### ***II.2.3. Verificação efetiva de conformidade legal***

- 26.** As autoridades com competência para intervir no mercado do transporte público de passageiros devem ter, por inerência do direito europeu, como objetivo assegurar o fornecimento de serviços adequados de transporte público de passageiros orientados para o consumidor, com qualidade elevada e preços razoáveis, e garantir a integração, continuidade e segurança, bem como proporcionar uma cobertura social total.

As grandes áreas de atuação das autoridades de transportes europeias envolvem, assim, os domínios do planeamento, da organização do mercado, do financiamento, da divulgação e da promoção do transporte público, da investigação e do desenvolvimento.

**26.1.** A década de 1990, e a publicação da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (LBSTT), inspirada no quadro ideal de objetivos e princípios da Política Comum de Transportes da Comunidade Europeia, a que Portugal aderira em 1986, visou renovar o quadro legal básico dos transportes terrestres, formulando os conceitos e princípios em que assenta a disciplina jurídico económica do setor.

**26.1.1.** O projeto de diploma introduz uma nova categoria ou subcategoria de serviços de transporte de passageiros, sem cuidar de o enquadrar no regime previsto na LBSTT, e estabelecendo um regime que se afigura mesmo incongruente ou incompatível com o disposto na LBSTT.

**26.1.2.** A Lei n.º 10/90, de 17 de março (LBSTT) consagra no seu artigo 3.º (que tem por epígrafe “Definições e classificações básicas”) a distinção entre transportes públicos e transportes particulares, estabelecendo regimes específicos, diferenciados, para estas categorias de transporte.

Assim, nos termos desse diploma, consideram-se transporte públicos (ou por conta de outrem) “os efetuados por empresas habilitadas a explorar a atividade de prestação de serviços de transportes, com ou sem caráter de regularidade, e destinados a satisfazer, mediante remuneração, as necessidades dos utentes”, e transportes particulares (ou por conta própria) “os efetuados por pessoas singulares ou coletivas para viabilizar a satisfação das suas necessidades ou complementar o exercício da sua atividade específica ou principal”.

Quanto ao regime aplicável, estabelece-se para os transportes particulares um regime de livre acesso (artigo 16.º), ficando os

veículos afetos à exploração dos transportes públicos sujeitos a um regime de licenciamento (artigo 17.º, n.º 4).

**26.1.3.** Concretamente no que respeita à atividade de transporte, observa-se que o projeto de diploma em análise consagra e regula o “transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados”, designado de “TVDE”.

**26.1.4.** Face à definição constante da LBSTT, o serviço de TVDE não pode deixar de ser considerado um “transporte público” (serviço de transporte, sem caráter de regularidade, destinado a satisfazer, mediante remuneração, as necessidades dos utentes), afastando-se a sua qualificação como “transporte particular” (serviço destinado a viabilizar a satisfação das necessidades de quem o realiza ou a complementar o exercício da sua atividade específica ou principal).

As opções consagradas no projeto de diploma devem respeitar o quadro geral constante da LBSTT para os transportes públicos, o que como se disse no ponto **26.1.1** não sucede.

**26.2.** Para o tema em análise, as mais importantes linhas de atuação são:

- A reformulação do regime fiscal específico dos transportes terrestres constitui um aspeto especialmente significativo da execução da lei, que lança os critérios definidores daquela tributação, com dupla perspetiva: a da harmonização, pela via fiscal, das condições de participação no mercado das empresas transportadoras; e a sustentação financeira do sector, caracterizado pela elevada onerosidade e escassa recuperabilidade dos investimentos;
- A desregulamentação das atividades transportadoras, ou seja, a redução da complexidade e onerosidade administrativa da regulamentação em vigor, traduz-se na igualização do tratamento dos operadores públicos e privados; na liberalização da instalação e exploração dos serviços de transporte; na intervenção complementar, dos poderes públicos, no planeamento dos

transportes de forma a satisfazer as necessidades das populações que não se mostrem satisfeitas pela iniciativa das empresas.

**26.3.** A lei constitui uma referência legislativa para o setor, ao consagrar uma perspetiva de ampla e sã concorrência entre empresas públicas e privadas produtoras de serviços de transporte, reconhecendo o direito de estabelecimento e de acesso ao mercado.

**26.4.** A lei considera como objetivo geral do sistema de transportes terrestres, estar garantida a contribuição para o desenvolvimento económico, promovendo o bem-estar da população, através de uma adequada e eficiente oferta dos serviços de transporte, às necessidades dos utentes numa perspetiva quantitativa e qualitativa e, de assegurar o fundo do serviço universal numa justa relação qualidade/preço.

Na LBSTT estão também estabelecidas as competências do poder central e do poder local, nomeadamente no que toca à organização e exploração dos transportes de passageiros.

**26.5.** Os fundamentos para a pronúncia substantiva da AMT são os seguintes:

**26.5.1.** A aprovação do regime regulatório constante do projeto de diploma em apreço determina a coexistência na ordem jurídica portuguesa de **dois regimes desiguais e desproporcionais de transporte de passageiros em veículos automóveis ligeiros, com níveis de exigência díspares**, designadamente no acesso e exercício da atividade, na certificação dos motoristas, no licenciamento dos veículos, o que parece absolutamente **inaceitável face aos princípios da igualdade e da justiça que conformam** um Estado de direito democrático, designadamente o direito a igualdade de oportunidades, e garantia igual de direitos e deveres.

**26.5.1.1.** A este propósito, revela-se indispensável a existência de um quadro legal o mais geral e coerente

possível (implicando uma revisão dos diplomas legais vigentes relativos ao regime de acesso e exercício da atividade de táxi e de outros com incidência na atividade de transporte de passageiros) e que não comporte discriminações entre prestadores de serviços ou potencie distorções de concorrência.

**26.5.1.2.** O projeto de diploma em análise regula o regime jurídico aplicável (i) às plataformas eletrónicas de suporte ao serviço de “*transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados*” e (ii) a esta última atividade (de transporte propriamente dito), designada de “TVDE”.

Neste contexto, observa-se que o projeto se circunscreve à disciplina dos serviços a que fazem referência os seus artigos 1.º e 2.º, tal como se aí se encontram configurados, deixando inalterados os diplomas legais que atualmente regem os serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros, designadamente o Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto (que regula a atividade de transporte em táxi) e outros regimes a coberto dos quais são atualmente prestados serviços deste tipo<sup>7</sup>.

Ainda neste contexto, verifica-se que, para além de consagrar um regime de acesso às atividades de operador de plataformas eletrónicas e de TVDE consistente na mera comunicação prévia ao IMT (no caso do prestador de TVDE com possibilidade de oposição por parte do IMT, se não estiver preenchido algum dos requisitos fixados) o projeto de diploma consagra um regime em vários aspetos diferente do

---

<sup>7</sup> Designadamente os regimes aplicáveis a veículos turísticos (Letra T), veículos isentos de distintivo (Letra A), regime do *rent-a-car* e os regimes aplicáveis às agências de viagens e turismo e empresas de animação turística.

que vigora atualmente para os serviços de táxi e demais serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros, sem que seja totalmente claro o fundamento dessa diferenciação.

**26.5.2.** Importa referir que a existência, em paralelo, de regimes de acesso e exercício diferentes para atividades similares, sem que exista fundamento objetivo para uma tal diferenciação, coloca em causa o princípio da igualdade.

**26.5.3.** Por outro lado, apesar de não ser presentemente possível, face aos dados disponíveis, concluir pela total substituibilidade das várias formas de prestação de serviços em causa – transporte de passageiros em táxi, outros serviços de transporte de passageiros já hoje regulados, e novos serviços de transporte de passageiros suportados em plataformas eletrónicas, o certo é que tais serviços competem já hoje, pelo menos em parte, pela mesma “procura”. Assim sendo, a consagração de regimes díspares, sem que exista fundamento objetivo para tal, pode também conduzir a distorções concorrenciais, o que, aliás, é bem visível na secção relativa à análise da estrutura dos mercados, incluindo as suas falhas, potencialmente abrangidos por este projeto de diploma.

**26.5.4.** Acresce que apenas com base em razões objetivas, ligadas aos interesses públicos em presença, e desde que aduzida fundamentação pertinente e sólida, se pode aceitar um tratamento relativamente diferenciado.

A título exemplificativo, refiram-se as necessidades de utilizadores mais vulneráveis, que não têm acesso aos mesmos recursos em matéria de transporte, e as especificidades associadas a alguns segmentos de transporte em veículos ligeiros para os quais subsiste ainda hoje uma procura significativa (*hailing* e praças) devem estar presentes na (re)configuração do quadro legal e regulatório aplicável ao

setor, podendo determinar uma abordagem em alguma medida diferenciada ou opções legislativas específicas.

**26.5.5.** Também determinadas falhas de mercado relacionadas com o excesso da oferta ou determinados objetivos de política pública (e.g. ordenamento do território, gestão do trânsito ou preocupações paisagísticas) poderão justificar este tipo de opções.

**26.5.6.** Especificamente em relação ao regime de preços, problemas relacionados com as assimetrias de informação entre oferta e procura poderão determinar, por razões de interesse público ligadas à defesa dos direitos dos consumidores, alguma intervenção, sobretudo nos segmentos que apresentam maior exposição a estes problemas.

**26.5.7.** O quadro legislativo (como qualquer eventual intervenção regulatória) deve ser sempre desenhado de modo a assegurar a igualdade de oportunidades entre prestadores de serviços e a evitar ou mitigar, tanto quanto possível, eventuais distorções concorrenciais.

**26.5.8.** O projeto de diploma em análise consagra um regime para o acesso à atividade de operador de plataformas e prestador de serviços de TVDE diverso dos atualmente em vigor para as formas de prestação de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros já existentes, bem como regimes, em alguma medida, distintos para o exercício dessa mesma atividade.

Atendendo ao disposto no preâmbulo do projeto, esta diferença de tratamento justificar-se-ia pelo facto de estarmos perante *“serviços de transportes organizados segundo lógicas diferentes satisfazendo públicos e necessidades que, em ampla medida, se diferenciam de forma clara”*, bem como pelo facto de o transporte em táxi estar hoje sujeito a um regime de

serviço público, consubstanciando por seu turno o serviço de TVDE uma “*atividade privada*”.

No entanto, afigura-se-nos que as razões invocadas não são suficientes para justificar, em toda a sua extensão, a diferenciação de regimes preconizada.

Acresce que as razões invocadas no preâmbulo não justificam determinadas opções consagradas exclusivamente no que concerne ao serviço de TVDE, como a exigência de uma idade máxima para os veículos afetos a este serviço, que não existe atualmente para a atividade de táxi (artigo 10.º, n.º 2).

**26.5.9.** O modelo de negócio proposto não assenta em qualquer estrutura de custos clara e transparente, uma vez que não suporta os custos de obtenção de alvarás e licenças junto das entidades competentes, de aquisição e adaptação dos veículos, de manutenção e reparação dos mesmos, de contratação e formação dos motoristas, dos seguros exigidos para o transporte de passageiros, nem sequer os decorrentes da tributação fiscal, uma vez que os serviços são prestados por intermédio de terceiros – motoristas – que podem acumular com o exercício de outras atividades, ao abrigo de outros regimes jurídicos, que habilitem ao transporte de passageiros com condutor.

**26.5.10.** Não está claramente garantida a segurança no transporte, desconhecendo a quem é imputável a responsabilidade em caso de acidente, de que advenham danos morais ou patrimoniais.

**26.5.11.** Não está assegurada a proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, em termos de livre escolha do consumidor, que apenas tem conhecimento do preço, antes do início de cada viagem, podendo não existir margem para recusar o serviço.

Acresce que o conhecimento prévio da identificação dos passageiros serve objetivos exclusivos das PLATAFORMAS - processamento e análise de dados com vista à obtenção de *insights* que levam a melhores decisões e direções estratégicas de negócio.

**26.5.12.** A liberdade na prestação de serviços, através da livre fixação de preços, a pretexto da promoção da concorrência, poderá ser suscetível de potenciar a eliminação da concorrência, propiciando uma maximização dos lucros dos empresários infratores, tendo em vista a supressão dos custos de transação, além da possibilidade da imposição de preços abusivos aos consumidores, impotentes perante a supremacia de tais agentes económicos, infligindo pesados custos ao bem-estar social.

Em termos do funcionamento quotidiano do mercado, a livre fixação dos preços significa que **qualquer motorista habilitado**, com **carta de condução em vigor**, pode utilizar **qualquer veículo inspecionado** para apanhar e deixar passageiros em **qualquer destino** mutuamente acordado, e por **qualquer preço** também mutuamente acertado. O mercado dependeria totalmente do acordo e consentimento mútuos entre as duas partes, gerando distorções da concorrência.

**26.5.13.** Por último, o projeto de diploma é omissivo quanto ao cumprimento das obrigações tributárias por parte da empresa que explora a plataforma digital.

**26.6.** Para materializar objetivamente a pronúncia substantiva da AMT, torna-se indispensável:

**26.6.1.** Proceder à revisão do projeto de diploma e das opções legislativas nele consagradas, de modo a assegurar princípios e valores materiais essenciais para uma ordem pública jus

concorrencial centrada na Administração da justiça, iluminada pela Dignidade da Pessoa Humana, tal como estatui o artigo 1º da CRP, enquanto substrato das concretizações (politicamente possíveis) da igualdade de oportunidades entre prestadores de serviços e do funcionamento eficiente e concorrencial do mercado, devendo ser adequadamente fundamentadas as opções que consagrem uma diferença de tratamento.

- 26.6.2.** Promover a alteração da LBSTT, alteração que deverá ser realizada tendo sempre presente a necessidade de garantir a unidade e coerência do sistema jurídico aplicável ao setor dos transportes terrestres.

### **II.3. Racionalidade centrada nos Investidores**

- 27.** Como é sabido, a **regulação económica** só é necessária se existir “**algo de substancial a regular**”, o que, no limite implica reconhecer que qualquer regulador que aspire a praticar um **modelo de REEC**, como é o caso da **AMT**, carece de conferir a **maior atenção** a uma **praxis regulatória amiga do investimento** (seja ele público ou privado) que exerça um papel estruturante no **crescimento da economia**. Qualquer economia onde esta vocação tenha uma diminuta expressão entra numa rota acelerada de definhamento e de irrelevância

Se esta realidade é válida para qualquer *geografia concorrencial* é de iniludível importância presentemente para **Portugal**.

- 28.** Ora as **opções de Investimento** são ponderadas em consequência de uma reflexão crítica sobre diversos aspetos, dos quais os mais relevantes para a presente **Pronuncia da AMT** emergem das seguintes áreas:

**28.1. Organização dos Mercados**, estabelecida pelo **Estado Legislador**, que no caso da União Europeia, deve refletir um paradigma de concorrência não falseada (artigo 8.º da CRP, que acolhe o Direito da União Europeia);

- 28.2. Regulamentação** com regras claras, transparentes, de elevado ciclo de vida, e sindicáveis, a cargo do **IMT**;
- 28.3. Regulação Económica Independente, de elevada Qualidade**, a cargo da **AMT**.
- 29.** No que concerne à **Organização dos Mercados**, este Projeto de Diploma **procura construir juridicamente um novo mercado** – o *das plataformas eletrónicas que organizam e disponibilizam aos interessados a modalidade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados, doravante designado “Transporte em Veículo Descaracterizado a partir de Plataformas Eletrónicas” (TVDE)*, em paralelo com o mercado tradicional de táxis.
- 30.** Ora reconhecendo que a arquitetura jurídica é uma inovação interessante, a verdade é que do ponto de vista económico e, do ponto de vista da procura, suscita um amplo mercado de transporte individual remunerado, com uma oferta segmentada em 3 segmentos:
- 30.1. Plataformas tecnológicas não abrangidas** por este diploma;
- 30.2. Plataformas tecnológicas abrangidas** por este diploma;
- 30.3. Táxis** tradicionais.
- 31.** As **diferenças** que o legislador se propõe escolher com este diploma em termos de organização dos mercados sobretudo no que concerne a
- Regras de acesso ao mercado
  - Responsabilização perante o consumidor
  - Regime de preços
  - Condições do veículo
  - Quesitos do condutor,

**são tantas**, que **difícilmente** esta **organização** se pode qualificar como **amiga do investimento geral e abstrato no contexto de uma concorrência não falseada**.

32. No que se refere ao **modelo de negócio subjacente ao projeto de diploma**, **não esclarece esse conceito**, nem determina elementos enquadramentos ou disciplinadores, nem tão pouco estabelece a possibilidade de acesso ou de fiscalização do mesmo.

Com efeito, aquela que será mesmo uma característica do projeto de diploma, é ter por objeto e se propor regulamentar uma atividade **sem** a identificar inequivocamente.

- 32.1. Ao longo do diploma surgem algumas alusões que permitem indiciar o que poderá ser o “**modelo de negócio próprio**”, como sejam as disposições relativas aos **serviços disponibilizados pelas plataformas eletrónicas**.

- 32.2. Contudo tal **modelo nunca é concretizado**, surgindo apenas um conjunto indicativo de serviços que **não permitem caracterizar plenamente as plataformas inseríveis no objeto deste projeto de diploma**, permitindo mesmo que, no limite, nenhuma se enquadre no mesmo, por serem suscetíveis de se inserirem nas exclusões previstas no projeto de diploma.

- 32.3. Efetivamente, **não é estabelecido qualquer enquadramento para os títulos jurídicos que suportam a ligação entre as plataformas e os parceiros**, apenas se estabelecendo cláusulas contratuais gerais aplicáveis entre as plataformas e clientes.

Também neste quadro, **não existe** qualquer **referência** quanto à **relação entre os parceiros e os passageiros**.

- 32.4. O diploma refere que as plataformas organizam o serviço de transportes, não sendo claros os termos e alcance de tal “**organização e gestão**”, admitindo uma ampla arbitrariedade de práticas, sem

permitir uma avaliação à priori da sua conformidade, nomeadamente, com as **regras da concorrência nacionais e da UE aplicáveis**.

Aspeto este agravado pelo facto da análise dos contornos genéricos do modelo de negócio subjacente a este projeto de diploma apresentar significativos **riscos de falhas de mercado**, como sejam de **cartelização** e de **abuso de posição dominante** e de **dependência económica**, conforme anteriormente referenciado.

**32.5.** Apesar da indefinição inerente ao modelo de negócio subjacente ao projeto de diploma em análise, os serviços disponibilizados pelas plataformas eletrónicas e mencionados no mesmo projeto, poderão ser genericamente enquadrados no âmbito das “**plataformas em linha**”, a que se refere a **Comunicação da Comissão Europeia (CE) COM(2016) 356 final, datada de 2 de junho de 2016, relativa a “Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa”**<sup>8</sup>.

**32.5.1.** No âmbito desta Comunicação da CE, são 3 as categorias de intervenientes na economia colaborativa:

**32.5.1.1.** “Os **prestadores de serviços** que partilham os ativos, os recursos, a disponibilidade e/ou as competências — podem ser particulares que oferecem serviços numa base esporádica («pares») ou prestadores de serviços que atuam no exercício da sua atividade profissional («prestadores de serviços profissionais»);”;

**32.5.1.2.** “Os **utilizadores** desses serviços”;

**32.5.1.3.** “Os **intermediários** que — através de uma **plataforma em linha** — ligam prestadores de

---

<sup>8</sup> A expressão “Economia Colaborativa” refere-se aos modelos empresariais no âmbito dos quais as atividades são facilitadas por plataformas colaborativas que criam um mercado aberto para a utilização temporária de bens ou serviços, muitas vezes prestados por particulares.

***serviços e utilizadores, facilitando as transações recíprocas («plataformas colaborativas»)***”.

**32.5.2.** Neste contexto é de particular relevância perceber até que ponto é que as **plataformas colaborativas** podem estar sujeitas a **requisitos de acesso ao mercado**, dependendo da natureza das suas atividades.

**32.5.3.** As plataformas colaborativas prestam um **serviço da sociedade da informação** desde que dispensem um serviço normalmente prestado contra remuneração, à distância, por via eletrónica e na sequência de um pedido individual do destinatário dos serviços.

Neste domínio específico não estão sujeitas a autorizações prévias ou a requisitos equivalentes tendo por objeto específico e exclusivo esses serviços. Além disso, os Estados Membros só podem impor requisitos regulamentares às plataformas colaborativas que prestam serviços além-fronteiras a partir de outro Estado Membro em circunstâncias limitadas e sob reserva de um procedimento específico.

**32.5.4.** No entanto, pode haver **casos em que**, para além dos serviços da sociedade da informação, as **plataformas colaborativas** prestam outros serviços de intermediação entre os prestadores de serviços subjacentes e os seus utilizadores.

Nomeadamente, em determinadas circunstâncias, uma **plataforma** pode também ser o **prestador do serviço subjacente**, como por exemplo, um **serviço de transportes**.

Nesse caso, as **plataformas colaborativas** poderão estar **sujeitas aos requisitos do regulamento setorial** pertinente, incluindo os relativos à **autorização** e ao **licenciamento** geralmente aplicáveis aos **prestadores de serviços**.

**32.5.5.** O facto de uma plataforma colaborativa prestar igualmente o serviço subjacente deve ser apurado numa base **casuística**.

Vários elementos de facto e de direito são suscetíveis de intervir a este respeito. O **nível de controlo ou de influência exercido pela plataforma colaborativa sobre o prestador desses serviços reveste-se, em geral, de grande importância**, podendo ser determinado em função dos seguintes critérios essenciais:

**32.5.5.1. Preço:** A plataforma colaborativa fixa o preço final a pagar pelo utilizador, enquanto beneficiário do serviço subjacente. Se a plataforma colaborativa apenas recomenda um preço ou se o prestador de serviços subjacentes é livre de adaptar o preço fixado por uma plataforma colaborativa - isto indica que este critério poderá não ser satisfeito;

**32.5.5.2. Outras condições contratuais essenciais:** a plataforma colaborativa **estabelece os termos e as condições, para além do preço, que determinam a relação contratual entre o prestador de serviços subjacentes e o utilizador** (tais como, por exemplo, a definição de instruções obrigatórias para a prestação do serviço subjacente, incluindo uma obrigação de prestar o serviço);

**32.5.5.3. Propriedade dos principais ativos:** a plataforma colaborativa é proprietária dos principais ativos utilizados para fornecer o serviço subjacente.

Se estes 3 critérios se encontrarem preenchidos, há, segundo a Comunicação da CE, *“fortes indícios de que a plataforma colaborativa exerce uma influência significativa sobre o prestador do serviço subjacente ou o controlo do mesmo, o que pode indiciar que deve ser igualmente considerada como*

*o prestador do serviço subjacente (para além dos serviços da sociedade da informação)”.*

Outros critérios poderão igualmente intervir, por exemplo, a plataforma colaborativa assumir os custos e todos os riscos associados à prestação do serviço subjacente, ou existindo uma **relação de trabalho entre a plataforma colaborativa e a pessoa que presta o serviço** subjacente em questão. Estes elementos podem indicar que a plataforma colaborativa exerce um elevado nível de controlo e influência sobre a prestação do serviço subjacente.

**32.6.** É ainda relevante referenciar que o **Decreto-lei n.º 60/2016, de 9 de agosto**, que estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de **serviço público de transporte de passageiros flexível** e regulamenta o artigo 34.º e seguintes do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece a figura de “**Entidades gestoras de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade**” que são “*as entidades públicas ou privadas com funções operacionais de **gestão dos sistemas tecnológicos**, “conferidas através de autorização e/ou contratualização com a autoridade de transportes competente (...)*”, podendo **incluir sistema de solicitação e reserva** descritos naquele diploma.

Estabelece-se ainda, expressamente, que as entidades gestoras de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade, tais como **sistemas e serviços inteligentes de transportes, sistemas de solicitação e reserva**, ou **sistemas de bilhética**, estão sujeitas à supervisão e à fiscalização por parte das entidades públicas competentes e devem prestar toda a colaboração necessária à implementação, à monitorização e ao planeamento integrado do sistema de mobilidade e transportes, e cumprir os parâmetros e regras relativos à transmissão e ao armazenamento de dados, incluindo a avaliação da qualidade e das reclamações que sejam definidos em instrumento legal ou

contratual. É igualmente prevista também a disponibilização do livro de reclamações.

Nesse sentido, ainda que o projeto de diploma em análise surja noutra contexto, **estabelece requisitos específicos para novos modelos de negócios iguais ou semelhantes** (entidades com plataformas eletrónicas de apoio a sistemas de transportes), criando, assim, uma **nova figura (plataformas eletrónicas de reserva)**, com **diferentes requisitos, pouca clareza** na sua atuação e **limitadas prerrogativas** para **cumprir** uma **regulação** ou **fiscalização** efetiva,  **aumentando**, desta forma, a **incoerência do enquadramento jurídico**.

33. No que tange à **Regulamentação do Mercado** há que ponderar as atribuições que este projeto confere ao **regulamentador (IMT)**.

33.1. Referem-se, sucintamente, a:

- 33.1.1. Registo dos operadores de plataformas eletrónicas de reserva e de serviços de TVDE;
- 33.1.2. Definição e aprovação do modelo de dístico para os veículos descaraterizados e do certificado de motorista de TVDE;
- 33.1.3. Emissão dos certificados de motorista TVDE, demonstrando o preenchimento dos requisitos para o exercício desta atividade (ser idóneo, titular da carta de condução da categoria B e deter certificado de curso de formação rodoviária para motoristas);
- 33.1.4. Processamento das contraordenações, aplicação de coimas e registo de infrações;
- 33.1.5. Monitorizar e fiscalização a atividade das plataformas e dos operadores de TVDE. O projeto de diploma consigna também a atividade de monitorização à AMT.

**33.2.** Com exceção da monitorização, tratam-se de atividades de cariz tendencialmente administrativo, não tendo, na prática, qualquer possibilidade de intervenção sobre o funcionamento do mercado.

- 34.** No que **releva da atuação da AMT** somos a considerar que esta arquitetura organizativa conduz a uma **atomização de mercados** restritiva das estratégias dos investidores, no Ecosistema da Mobilidade e do Transportes em Portugal.

O ótimo seria obviamente que as **regras organizativas não funcionassem como barreiras à entrada** ou como “**muros cristalizados**” onde as ofertas não têm que enfrentar a contestação de verdadeiros concorrentes.

Quando em nome das inovações tecnológicas existem já em Portugal para cima de uma dezena de plataformas que não carecem de trabalhar numa proverbial “*Torre de Marfim*” que as isola de outros competidores, **não se vislumbram fundamentos** para um regime *diferenciado* deste tipo.

- 35.** Considera-se igualmente a necessidade - e como tal deve constar explicitamente do projeto de diploma - de **sujeição das entidades abrangidas pelo diploma**, sejam **operadores de plataformas eletrónicas**, sejam **operadores de serviço TVDE**, aos **poderes de supervisão e fiscalização da AMT**, no âmbito do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, pelo que esta Autoridade, tal como já mencionado anteriormente, deverá ter **acesso a todos os dados que lhe permitam exercer esses poderes**.

#### **II.4. Racionalidade centrada nos Profissionais / Utilizadores / Utentes / Consumidores / Cidadãos**

- 36.** No âmbito desta racionalidade que, por si só, agrega vários segmentos sociológicos de cidadãos e empresas, importa destacar:

**36.1.** Os **profissionais** que operam no amplo mercado do transporte individual remunerado em geral, nomeadamente os condutores de veículos privados, em especial de TVDE, e motoristas de serviço público - táxi;

**36.2.** Os **clientes / consumidores** que procuram soluções de mobilidade eficiente e sustentável para a sua deslocação, recorrendo a serviços de transporte em veículo ligeiro com condutor (público ou privada).

#### ***II.4.1. Profissionais***

- 37.** No que reporta especificamente ao segmento sociológico dos **profissionais**, observam-se **assimetrias significativas** entre os **requisitos** de acesso e permanência no mercado dos **operadores TVDE**, propostos no projeto de diploma, quando comparados com os requisitos legais que têm que ser observados pelos operadores do segmento do **táxi**, que, para além de falsearem a concorrência num mercado abrangente partilhado pelos dois segmentos, **não são compagináveis com os objetivos de prestação de um serviço com altos padrões de qualidade e segurança.**
- 38.** Neste contexto, a **AMT considera** que se deve proceder à **revisão do artigo 11.º**, relativo à atividade de motorista de TVDE, no sentido de **aproximar os requisitos de acesso e permanência na profissão** aos exigidos aos **motoristas de táxi**, reconhecendo a **não necessidade de alguns conteúdos formativos específicos** reservados ao exercício da atividade de táxi, em especial em matéria de **obrigações de serviço público**, mas **não abdicando**,
- 38.1.** Quer dos **conteúdos relevantes para as áreas comuns do serviço de transporte individual remunerado**, indispensáveis à prestação de um serviço de **qualidade e segurança** para os utilizadores/clientes, nem de requisitos de **aprovação** em exames das ações de formação, quer da **formação inicial** para aceder à profissão, quer da **formação contínua** para permanência na profissão,
- 38.2.** Quer da **certificação das entidades formadoras** e devida **regulamentação do conteúdo formativo.**
- 39.** A pronúncia substantiva constante do ponto anterior **fundamenta-se** no seguinte:

**39.1.** Para obtenção do **Certificado de Motorista TVDE**, para além da comprovação da idoneidade, apenas é necessário ser titular de **carta de condução definitiva da categoria B**, deter um certificado de **formação rodoviária para motoristas**, realizado em **escola de condução**, apenas dependente da **frequência** efetiva pelo formando com uma **carga horária mínima de 30 horas** que se integre especificamente os módulos indicados no projeto de diploma em análise, mas **não** sendo explícita a necessidade de **aproveitamento**.

Igualmente, a **norma** relativa aos módulos de formação para obtenção de Certificado de Motorista TVDE **é inaplicável**, uma vez que no projeto de diploma **não é densificado seu conteúdo, nem se remete para regulamentação**, pelo que se assume que as entidades formadoras é que darão corpo ao seu conteúdo.

Tendo em conta que o diploma prevê a sua entrada em vigor no dia seguinte à sua publicação, o **efeito prático** é que **nenhum motorista** de um operador ligado a uma plataforma **poderá exercer essa atividade**.

Além disso, a **exclusão de entidades formadoras que não sejam escolas de condução não está em linha** com o Decreto-Lei n.º 92/2010 de 26 de julho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativa aos serviços no mercado interno.

**39.2.** Por sua vez, o **motorista de táxi**, nos termos da Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro, que aprova os regimes jurídicos de acesso e exercício da profissão de motorista de táxi e de certificação das respetivas entidades formadoras, encontra-se sujeito a **requisitos significativamente mais exigentes**, na medida em que para obtenção de **Certificado de Motorista de Táxi (CMT)**, além da comprovação da idoneidade, tem que deter uma **carta de condução da categoria B, com averbamento da classificação no grupo 2** (o que pressupõe requisitos mais exigentes, aplicável a condutores de ambulâncias, veículos de bombeiros, de transporte de doentes, transporte escolar e de

automóveis ligeiros de passageiros de aluguer), domínio da língua portuguesa e **aprovação em exame de formação inicial**, por **Entidade Formadora Certificada**, com **duração mínima de 125 horas**.

O **CMT** é **válido** por um período de **5 anos**, estando a sua **renovação dependente da frequência, com aproveitamento, do curso de formação contínua**, com **duração mínima de 25 horas**.

Acresce que a citada Lei n.º 6/2013 estabelece um **sistema de certificação de entidades formadoras** (que podem ser quaisquer entidades que cumpram os requisitos legais e não apenas algumas em especial), sendo que a formação e a certificação devem **integrar-se no sistema nacional de qualificações**, integração essa que é promovida, de acordo com as respetivas competências, pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I. P., e pela Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho, em articulação com o IMT, I. P.. Esta obrigação decorre da Lei n.º 9/2009, de 4 de março, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de setembro, relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais.

Igualmente, a Portaria n.º 251-A/2015 de 18 de agosto, que regulamenta a mencionada Lei n.º 6/2013, regula as matérias respeitantes aos **requisitos específicos de certificação das entidades formadoras**, a **definição dos conteúdos dos cursos de formação** e a **organização das ações de formação e sua comunicação**, bem como a **organização dos exames de avaliação dos formandos**.

- 39.3.** Reconhecendo-se que a prestação do **serviço TVDE**, tal como referido, poderá **não exigir uma formação em áreas específicas** relativas ao exercício de obrigações e serviços reservados aos **táxis**, o mesmo **não é válido** para as **áreas idênticas da prestação do serviço de transporte individual remunerado**, onde os **requisitos de formação e aptidão profissional** devem ser **equivalentes**, garantindo

**elevados padrões de qualidade e segurança** exigíveis nos vários tipos de prestação de serviço na atividade de transporte de pessoas e **sem disparidades**.

#### ***II.4.2. Utilizadores / Utentes / Consumidores***

40. Relativamente ao segmento sociológico dos **utilizadores/consumidores**, reitera-se a necessidade de ser garantida a prevalência do **bem público da mobilidade rodoviária de qualidade e em segurança**, a qual **não é compaginável** com a **redução significativa das exigências de formação e aptidão profissional dos motoristas de TVDE** (comparativamente com a dos motoristas de táxi).
41. Para este segmento sociológico é particularmente importante a matéria relativa ao **fator preço**, que, se no serviço de **táxi**, constitui, à parte de situações anómalas que não cabem aqui analisar, um elemento facilmente determinado e compreensível, ou não se estivesse em presença de um serviço com **preços convencionados** e em que existe um **taxímetro**, já no **serviço** proposto para o **TVDE**, e nos termos deste diploma, estamos naturalmente em presença de **preços livremente fixados pelos prestadores do serviço**.
- 41.1. Neste contexto a **proteção do utilizador/consumidor** e a sua **liberdade de escolha** obrigará a que o mesmo possa ter acesso ao preço antes de utilizar o serviço.
- 41.2. Ora o diploma estabelece algumas condições genéricas para a formação do preço, nomeadamente que as **plataformas eletrónicas** de reserva devem assegurar a **“apresentação ao utilizador, de um modo claro e perceptível, antes do início de cada viagem, dos elementos e fator de ponderação que compõem a fórmula de cálculo do preço a cobrar pelo operador do serviço de TVDE, e a respetiva estimativa do preço da viagem a realizar”**, sendo que os **preços podem ser fixados livremente**.
- 41.3. Adicionalmente, a **transição** de um regime de **preços convencionados**, tal como o vigente no transporte em táxi, para um

regime de **livre fixação de preços**, é suscetível de induzir **discriminações de preços** que **penalizam fortemente as zonas do interior e/ou de menor densidade populacional**, substantivando, assim, **fragilidades** muito grandes no domínio da **coesão social e territorial**.

- 41.4. Reforçando o exposto, para uma efetiva **liberdade de escolha**, é **necessário** que o utilizador/consumidor tenha acesso às **informações** relativas à formação de preço e **estimativa do custo da viagem, antes do momento em que fique comprometido ao pagamento do serviço**.

Tal **não é integralmente garantido apenas com a referência** a que os *“elementos e fator de ponderação que compõem a fórmula de cálculo do preço a cobrar pelo operador do serviço de TVDE, e a respetiva estimativa do preço da viagem a realizar”* são **disponibilizados “antes do início de cada viagem”**, considerando-se que essa informação **deveria ser presente com base na introdução dos parâmetros da viagem pretendida, mas ainda antes da reserva da viagem ou ato de comprometimento de pagamento** de qualquer quantia pelo consumidor.

- 41.5. Igualmente, este projeto de diploma **não acautela** de modo sustentado alguns **direitos e as expectativas dos utilizadores**, uma vez que:

41.5.1. **Não** se afigura **expectável** que os **utilizadores**, na sua maioria, tenham **capacidades para avaliar** o funcionamento da fórmula de cálculo do preço, bem como dos parâmetros que lhe estarão subjacentes;

41.5.2. **Não impede ou limita** a utilização de parâmetros de formação de **preços dinâmicos**, que possam implicar um resultado final muito diverso daquele que estimava ao início da viagem.

Com efeito, de acordo com o conhecimento atual, estando a formação do preço destes serviços assente na adaptabilidade

dinâmica entre a oferta e a procura, seria necessário conhecer quais os **critérios** para aferir da correspondência do preço a determinados tipos de procura, já que o **consumidor não pode avaliar se existe, efetivamente um pico de procura**, ou mesmo o que é considerado um pico de procura.

Desta forma, o **consumidor**, mesmo que aceite esta regra de adaptabilidade, **não pode aferir da sua correta aplicação a cada momento, nem contestar o resultado final.**

42. Outro aspeto relevante para o utilizador/consumidor concerne às **relações jurídico-contratuais inerentes à prestação do serviço de transporte disponibilizado**, envolvendo quer o **operador de plataforma eletrónica** quer o **operador de TVDE**, em especial no que reposta às **responsabilidades** efetivas de cada interveniente.

- 42.1. É prevista a existência de cláusulas contratuais gerais entre o explorador da plataforma e o utilizador, mas **nada é referido quanto à relação entre operador de TVDE e o utilizador.**

Se num serviço de transporte baseado numa plataforma ou aplicação digital (oferecido de forma pública e acesso universal), não estiver claramente definida a relação entre utente/consumidor e prestador de serviços de transporte, então o primeiro encontrar-se-á numa posição desprotegida.

- 42.2. Torna-se necessário conhecer e aferir da conformidade de cláusulas relativas à **responsabilidade pelo serviço prestado** (ou a sua exclusão), da **titularidade** dessa **responsabilidade** e sobre que **serviços**, formas de apresentação de **reclamações** por serviços prestados e a que **entidades e foro competente.**

Este aspeto apresenta ainda maior pertinência se estiver em causa uma prestação de serviço não esteja sedeada em Portugal, como por no caso de algumas plataformas eletrónicas.

**42.3.** Ainda, **não é claro** quem é efetivamente **responsável pela segurança e pelo ressarcimento de eventuais indemnizações por responsabilidade civil** e em que medida, ao abrigo de que regime e face a que atividade.

Concretamente, o projeto de diploma não é absolutamente claro quanto a todas as implicações que possam resultar de ocorrências anómalas. Com efeito:

**42.3.1.** Prevê a exigência de seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais, que incluam os passageiros transportados e respetivos prejuízos, de valor não inferior ao mínimo obrigatoriamente exigido para a atividade de transporte público de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros;

**42.3.2.** Não prevê qualquer obrigação para os operadores das plataformas eletrónicas;

**42.3.3.** Não clarifica qual a relação contratual entre as 3 partes envolvidas (operador da plataforma, condutor do veículo e utilizador/consumidor), não resultando assim inequívoco quem deve assumir a responsabilidade por ocorrências anómalas, em especial no caso de não se tratar de sinistros rodoviários (cobertos pelo seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais referido no ponto **42.3.1**).

## **II.5. Racionalidade centrada nos Contribuintes**

**43.** Relativamente a esta racionalidade, em que comumente se avalia da **resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal** e da **perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos** e, em particular, face à adequação dos serviços proporcionados e como percebidos, a singularidade desta atividade obriga naturalmente a uma contextualização mais precisa das interações

entre o serviço de transporte público individual – táxi ou outro – e as respetivas contribuições fiscais e eventual subsídição.

44. A **AMT considera** que se devem reforçar ao máximo os **mecanismos de transparência e disciplina fiscal** em cada um dos mercados relevantes de mobilidade, impulsionados por inovações tecnológicas ou recorrendo a modelos mais clássicos de organização.
45. O projeto diploma prevê, como uma das funcionalidades que as plataformas eletrónicas de reserva devem assegurar, a **emissão de fatura eletrónica** pelo operador de TVDE, com indicação de referência da viagem, dispondo igualmente que o respetivo **pagamento é efetuado através da mesma plataforma**.

Resulta desta condição uma **rastreabilidade dos pagamentos realizados**, que pode, em caso de necessidade, ser ativada pelas autoridades fiscais. Simultaneamente, a cada transação financeira deve poder ser associado um motorista, que se disponibilizou, via aplicação, para a realização da viagem. Esta articulação entre a individualização, rastreável, da transação financeira que constitui o pagamento pela viagem e o motorista que a realizou, permitirá um efetivo **controlo fiscal das receitas geradas pela operação e dos rendimentos individuais de cada motorista/operador**.

46. No entanto, não existe a obrigação, para os operadores de plataformas eletrónicas ou de prestação de serviço TVDE, de comprovação de detenção da situação contributiva regularizada (fiscal e segurança social), tal como acontece em qualquer atividade, sendo tal relevante para efeitos de IRS, IRC ou Segurança Social.
47. O conteúdo e os procedimentos financeiros dos instrumentos contratuais celebrados entre os operadores de plataformas eletrónicas de reserva e os operadores de TVDE inserem-se na esfera de competências da **Autoridade Tributária (AT)**, reconhecendo-se a **importância do seu envolvimento**, tendo em vista nomeadamente razões de **reforço da transparência e de combate à evasão e fraude fiscal**.

48. Como elemento conclusivo, considera-se que, face aos aspetos evidenciados no âmbito da racionalidade dos **contribuintes, não se afigura verosímil qualquer esforço contributivo maior**, por força da abertura do mercado dos transportes de passageiros em veículos ligeiros às plataformas eletrónicas e operadores de TVDE.

## **II.6. Praxis Regulatória pós adoção deste projeto de diploma**

### ***II.6.1. Práxis Regulatória da AMT***

49. Após a organização dos mercados, a cargo do Estado Legislador, e da regulamentação, a cargo do IMT, importa avaliar como é que os **serviços públicos interagem**, nos termos do presente projeto de diploma, em defesa do interesse público materializada na prossecução das diferentes missões que lhe estão conferidas pela lei.

Isto corresponde a dizer que é indispensável **otimizar a interação entre o IMT e a AMT**.

Para o efeito, elencam-se os aspetos mais relevantes.

- 49.1. O projeto de diploma comete, no artigo 15.º (que tem por epígrafe “Monitorização”), a “monitorização e regulação” da atividade das plataformas e dos operadores de TVDE à AMT e ao IMT, reservando, por outro lado, para o IMT, a GNR e a PSP as funções de fiscalização do cumprimento das regras aplicáveis (artigo 16.º).
- 49.2. Neste âmbito, cabe recordar que a Lei n.º 67/2013, de 24 de agosto, procedeu à reestruturação do IMT, e, em simultâneo, à criação da **AMT**, que tem por **missão regular e fiscalizar** o setor da **mobilidade** e dos **transportes terrestres**, fluviais, ferroviários, e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, através dos seus **poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios** (artigo 1.º dos estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio).

49.3. Assim, passou a caber ao IMT o exercício das funções de regulamentação técnica, de licenciamento, coordenação, fiscalização e planeamento do mesmo setor (artigo 1.º da orgânica do IMT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, na sua atual redação).

Por seu turno, as funções de **regulação** passaram a caber **exclusivamente à AMT**.

49.4. Por outro lado, apesar de o projeto de diploma conferir à **AMT** funções de “**monitorização**”, o certo é que não prevê quaisquer **deveres de informação** ou outros, dos operadores de plataformas e prestadores de serviços de TVDE, que permitam à AMT exercer essas funções.

Para a AMT poder exercer a responsabilidade de monitorização que o artigo 15º deste projeto de diploma lhe atribui é essencial que, de uma forma regular e periódica, os principais protagonistas do mercado lhe façam chegar informação atinente ao seu próprio funcionamento.

Assim, considera-se desde já indispensável que os **contratos entre as plataformas e os operadores sejam comunicados à AMT**, subordinando-se ao imperativo do deferimento tácito, previsto no Código do Procedimento Administrativo (CPA).

49.5. O projeto de diploma deveria ainda prever outros mecanismos úteis ou necessários à prossecução, pela **AMT**, das suas **atribuições e competências**, e, subsequentemente do **exercício** dos seus **poderes**, em conformidade com os respetivos Estatutos. É o caso de deveres de informação e reporte por parte dos operadores das plataformas, abrangendo aspetos gerais relativos à atividade e à procura e oferta de serviços, com conteúdo e formato a especificar pela **AMT**.

50. Com vista a materializar as **recomendações substantivas da AMT**, constantes dos pontos anteriores, revela-se essencial:

50.1. Eliminar a expressão “**regulação**”, constante do artigo 15.º, dado que a mesma **compete exclusivamente à AMT** e que o projeto de diploma em análise não prevê poderes específicos em matéria de regulação.

- 50.2. **Substituir** a expressão “**monitorização**”, na epígrafe e corpo do artigo 15.º por “**supervisão**”, para designar mais precisamente a realidade que se pretende abarcar.
- 50.3. Prever a **comunicação, pelo IMT à AMT, da informação** relacionada com os **operadores** em atividade.
- 50.4. Prever outros mecanismos úteis ou necessários à prossecução, pela AMT, das suas atribuições em matéria de supervisão, em concreto, **deveres de informação e reporte** por parte dos **operadores das plataformas**, abrangendo aspetos gerais relativos à atividade e à procura e oferta de serviços, com conteúdo e formato a especificar pela **AMT**, porventura recorrendo às **Tecnologias de Informação, Comunicação e Localização**.
- 50.5. Prever a **sujeição das entidades abrangidas pelo diploma, aos “poderes de supervisão e fiscalização da AMT, no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio”**, invocando, entre outros preceitos, as alíneas a), e), f), g), m), n), q) e r), do n.º 1, do artigo 5.º, e, ainda do artigo 46º dos Estatutos desta Autoridade.
- 50.6. Prever o **acesso da AMT aos dados necessários à subsunção das entidades existentes nas figuras jurídicas criadas ex novo**, bem como relativamente a outras que aí possam ser subsumíveis (plataformas agregadoras).
- 50.7. Prever a contratualização da **transmissão de informação** relativa a qualquer título jurídico que exista entre as plataformas, os operadores e os clientes, sejam cláusulas contratuais gerais, seja outro tipo de contratos ou compromissos que permitam comprovar ou aferir quem é efetivamente **responsável** por cada um dos serviços e em que medida.
- 50.8. Prever a **transmissão de informação** relativa à exploração para efeitos estatísticos e de planeamento.
- 50.9. Prever o **exercício de poderes de supervisão e fiscalização das entidades fiscalizadoras do setor dos transportes sobre as**

“**entidades habilitadas**” a realizar transporte individual e remunerado de passageiros ao abrigo dos regimes jurídicos que regulam as respetivas atividades, previstas no artigo 6º, nº 2, sejam elas quais forem.

Por maioria de razão, afigura-se necessário que também essas “entidades habilitadas” sejam obrigadas a transmitir informação para que se possa aferir do seu correto enquadramento legal e contatual.

**50.10.** Prever um **meio formal de registo de reclamações** (livro de reclamações ou outro), bem como a **entidade competente** para a respetiva **apreciação**.

**50.11.** Atento o estatuto de **independência da AMT**, a articulação prevista no artigo 23.º do projeto de diploma - que prevê a elaboração, por parte do IMT, de um relatório de avaliação do regime instituído pelo projeto de diploma – deve ser reformulada e, em alternativa à articulação aí prevista, **o projeto de relatório deve ser submetido a parecer autónomo por parte da AMT**, o qual deverá ser publicado juntamente com o relatório do IMT.

**51.** Em concreto, a AMT prosseguirá a sua **praxis regulatória** após a adoção do projeto de diploma, procedendo a um **escrutínio casuístico** das empresas a operar no mercado de serviços de TVDE, para **avaliar a existência de falhas de mercado**, nos termos do Regime Jurídico da Concorrência e do TFUE, **e sua supressão**, em cooperação com a AdC, bem como promovendo a **confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente das três racionalidades** prevalentes na economia portuguesa (investidores, profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores/ cidadãos e contribuintes).

Igualmente, desenvolverá o exercício dos seus **Poderes** no âmbito do **modelo de Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ)** sobre os segmentos de mercado de TVDE, incluindo naturalmente a sua **monitorização periódica**, para o que será essencial o **acesso a informações detalhadas**, em especial sobre o **modelo de negócio de cada**

**plataforma eletrónica de reserva**, incluindo designadamente os termos e condições de acesso ao mercado por elas organizado, elementos e fatores de ponderação da fórmula de cálculo do preço da viagem a realizar e procedimentos adotados para garantir a proteção dos consumidores e de dados pessoais, bem como aos modelos contratuais e **contratos** a celebrar entre os operadores de cada plataforma eletrónica de reserva, os prestadores de serviço TVDE e os utilizadores.

### ***II.6.2. Regime sancionatório***

52. O artigo 18.º do projeto de diploma tipifica as **contraordenações** resultantes do incumprimento do disposto no mesmo projeto.
53. Contudo, tendo em conta que o **projeto de lei apresentado pelo PCP sobre a matéria sancionatória já foi aprovado no Parlamento** e que os **montantes das coimas são claramente superiores**, afigura-se-nos que **este projeto de diploma neste domínio está ultrapassado**.

Em todo o caso, a **AMT considera útil a revisão dos regimes sancionatórios das várias modalidades de serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros**, procurando assegurar a sua **coerência** e, tanto quanto possível, a sua **harmonização**, devendo rever-se os diplomas relevantes em conformidade.

## **III. CONCLUSÕES**

54. Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo desta Pronúncia, afigura-se-nos necessário elencar aquelas que manifestamente têm um **estatuto reforçado**, o que será feito nos pontos **55.** e seguintes. Aqui cabe apenas sublinhar a necessidade de **rever o artigo 16º** do projeto de diploma, **acrescentando a AMT à lista das entidades fiscalizadoras**, uma vez que esta fiscalização não se sobrepõe à do IMT, pois o seu objeto incide exclusivamente sobre a regulação económica que cabe à AMT desenvolver e não sobre as competências do IMT.

### III.1. Dificuldades jurídicas

55. O **projeto de diploma** em apreço tem diversas **dificuldades de ordem jurídica**, o que, por si só, recomenda que a generalidade das normas seja ser revista no sentido de aumentar a sua clareza e a sua compreensibilidade, garantindo a segurança jurídica dos operadores e a transparência necessária para os utilizadores fazerem um exercício de *compliance* **compaginável com as exigências de uma Democracia desenvolvida**.

Analizado o **projeto de diploma** sob os diversos prismas heurísticos ínsitos no dever de *compliance*, ou seja da **constitucionalidade**, da **compreensibilidade** e da **legalidade**, conclui-se que **suscita algumas dificuldades jurídicas**, no sentido que lhes é dado no ponto 6 supra:

55.1. O projeto legislativo, ao promover a consagração de regras de acesso à atividade bem como de requisitos de idoneidade, caracterizadas sistemática, estrutural e funcionalmente, como “**direitos, liberdades e garantias**”, expressamente abrangida pela reserva relativa de competência legislativa do Parlamento (artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP), deveria assumir a forma de **Decreto-Lei do Governo com pedido de autorização legislativa** ou **Proposta de Lei**, sob pena de **inconstitucionalidade** orgânica.

55.2. Por outro lado, o projeto de diploma **assume, como um dado factual**, que quer as “*plataformas eletrónicas de reserva*” quer as “*plataformas eletrónicas que sejam somente agregadoras*” **apenas prestam serviços da sociedade de informação**, submetendo-as expressamente ao **regime do comércio eletrónico**, o que, face ao **desconhecimento do respetivo modelo de negócio** e das **relações entre estas e os operadores de TVDE** (motoristas), é **impossível** a qualquer entidade fiscalizadora/supervisora **aferir** da sua inclusão no âmbito deste diploma ou do cumprimento das regras aplicáveis.

55.3. Em termos genéricos, o projeto de diploma *sub judice* recorre a **conceitos vagos e indeterminados**, de **conteúdo incerto e indefinido**, na mais ampla conceção possível, impedindo uma

apreciação séria e rigorosa de um regime jurídico inequivocamente construído à medida da UBER, como largamente evidenciado ao longo do texto da Pronúncia.

**55.4.** A isto acresce:

- A **ausência de uma listagem de definições de conceitos**, que constam do corpo do diploma, conforme exemplos já oportunamente assinalados (ver pontos **16.1** e **17.1.1**).
- Apenas a densificação do conceito “**modelo de negócio próprio**”, que inexistente, torna possível determinar o âmbito de aplicação, impondo-se a necessidade de uma definição aclaratória, com vista a estabelecer fins, marcos, limites, fronteiras bem como a extensão do conceito.
- Existe uma duplicidade de sentidos de uma construção sintática, como sucede, por exemplo, com o uso das expressões “**plataformas tecnológicas que organizam e disponibilizam aos interessados a modalidade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados**” e “**plataformas tecnológicas de reserva**”, respetivamente, nos artigos 1º, nº1 e 2º, subsistindo a dúvida se as plataformas constituem uma única realidade ou duas realidades distintas, ou se as plataformas do artigo 2º são uma subcategoria das plataformas identificadas no artigo 1º, nº 1.
- **Qualificação jurídica pouco rigorosa e redutora**, no contexto do direito comunitário, da atividade de **operador de plataformas eletrónicas** enquanto mero serviço da **sociedade de informação**. Sem prejuízo de os serviços prestados por empresas que exploram plataformas eletrónicas de suporte à prestação de serviços de transporte de passageiros poderem de facto incluir uma vertente de “serviço da sociedade da informação”, a sua **atividade**, dependendo da forma como é configurado o serviço, **poderá não se esgotar aí**, cuja aferição carece de **avaliação casuística**.

- 55.5. Para assegurar a adequada proteção dos utilizadores no âmbito da contratação dos serviços de transporte deve ponderar-se a criação de condições, designadamente, em matéria de **formalização de contratos, conteúdo mínimo, e, informação** a ser **disponibilizada ao utilizador/consumidor**.
56. A **AMT considera** também que **não resulta assegurada a conformidade legal** com as opções estruturantes assumidas pelo legislador português em matéria de **transportes terrestres**:

Na verdade, o projeto de diploma introduz uma nova categoria ou subcategoria de serviços de transporte de passageiros, sem cuidar de o enquadrar no regime previsto na LBSTT, e estabelecendo um regime que se afigura mesmo incongruente ou incompatível com o disposto na LBSTT.

56.1. A aprovação do regime regulatório constante do projeto de diploma em apreço determina a coexistência na ordem jurídica portuguesa de **dois regimes desiguais e desproporcionais de transporte de passageiros em veículos automóveis ligeiros, com níveis de exigência díspares**, o que parece absolutamente **inaceitável face aos princípios da igualdade e da justiça** que conformam um Estado de direito democrático, designadamente o direito a igualdade de oportunidades entre prestadores de serviços e o funcionamento eficiente e concorrencial do mercado, devendo ser adequadamente fundamentadas as opções que consagrem uma diferença de tratamento.

56.2. O **modelo de negócio** proposto **não assenta em qualquer estrutura de custos claro e transparente**, uma vez que não se vislumbra no projeto de diploma **de que forma são suportados** os custos de obtenção de alvarás e licenças junto das entidades competentes, de aquisição e adaptação dos veículos, de manutenção e reparação dos mesmos, de contratação e formação dos motoristas, dos seguros exigidos para o transporte de passageiros, nem sequer os decorrentes da tributação fiscal, uma vez que os serviços são prestados por intermédio de terceiros – motoristas – que podem acumular com o

exercício de outras atividades, ao abrigo de outros regimes jurídicos, que habilitem ao transporte de passageiros com condutor.

57. **Não está claramente garantida a segurança no transporte, desconhecendo a quem é imputável a responsabilidade em caso de acidente**, de que advenham danos morais ou patrimoniais.
58. **Não está assegurada a proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos**, em termos de **livre escolha do consumidor**, que apenas tem conhecimento do preço, antes do início de cada viagem, podendo **não existir margem para recusar o serviço**.
59. A liberdade na prestação de serviços, através da **livre fixação de preços**, a pretexto da promoção da concorrência, é suscetível de potenciar a eliminação da concorrência, propiciando uma maximização dos lucros dos empresários, tendo em vista a supressão dos custos de transação, além da possibilidade da imposição de preços abusivos aos consumidores, com externalidades negativas ao bem-estar social.
60. O projeto de diploma é **omisso** quanto ao **cumprimento das obrigações tributárias** por parte da **empresa** que explora a **plataforma eletrónica**.
61. Em qualquer caso, deverá ser promovida a **alteração da LBSTT**, alteração que deverá ser realizada tendo sempre presente a necessidade de garantir a **unidade e coerência do sistema jurídico aplicável ao setor dos transportes terrestres**.
62. Face ao exposto, não se pode deixar de sinalizar a **distância que este projeto de diploma apresenta face à Pronúncia** que, sob a forma de **análise estruturada** foi solicitada por este mesmo **Gabinete** e cuja resposta foi oportunamente enviada enquanto tal.

### **III.2. Reservas de regulação económica**

63. Identificam-se no **projeto de diploma** vários **conceitos** cuja **definição e abrangência é vaga**, dificultando a interpretação e âmbito exato de aplicação, como por exemplo:

- Abrangência exata das plataformas eletrónicas especificamente reguladas pelo projeto de diploma;
- Modelo de negócio;
- Fórmula de cálculo do preço a cobrar;
- Termos e condições de acesso ao mercado organizado pela plataforma;
- Organização e gestão dos mercados dos serviços de TVDE;
- Entidade habilitada;
- Operador de plataforma eletrónica;
- Operador de TVDE;
- Veículo descaraterizado;
- Processamento e pagamento de serviço de TVDE;
- Intermediação da conexão;
- Transporte individual remunerado de passageiros.

O seu suprimento, indispensável a um **bom funcionamento dos novos segmentos de mercado**, deverá ser efetuado **aditando um novo artigo de definições**, clarificando a definição e âmbito de aplicação dos conceitos.

64. Nos termos do projeto de diploma, desenham-se diversas **falhas de mercado atípicas** que se traduzem em **derrogações** dos pressupostos dos

**mercados completos ou de concorrência perfeita**, sendo que a situação que porventura donde emana maior **risco de externalidades negativas** é o facto das **plataformas eletrónicas prestarem efetivamente serviços de transporte**.

Neste contexto, a **operacionalização** de qualquer **empresa** que cumpra os requisitos estabelecidos por este projeto de diploma, **não deve resultar, de forma imediata, de uma simples comunicação ao regulamentador (IMT)** que, naturalmente, pode remeter ao **princípio da aprovação tácita**, mas **deve ser complementada** por um segundo momento em que terá lugar um **escrutínio casuístico dos diferentes serviços públicos com competência para avaliar a existência de falhas de mercado**, o qual poderá conduzir à proibição da atividade ou derrogação temporários, em consonância com o **Regime Jurídico da Concorrência** e com o **TFUE**.

65. Uma vez que, do ponto de vista económico, se considera que os serviços de TVDE inserem-se num **amplo mercado de transporte individual remunerado**, com uma **oferta segmentada** pelas **plataformas eletrónicas abrangidas e não abrangidas por este projeto de diploma** e pelo **serviço de táxi tradicional**, o presente diploma **potencia a indução de distorções entre os diferentes parâmetros da concorrência, com efeito na formação dos custos**, ou seja, **assimetrias de qualidade e de exigências profissionais dos protagonistas**, neste caso condutores e motoristas, ou operadores das empresas, o que constitui uma **falha de regulamentação** e potencialmente **agudiza as falhas de mercado**.

Neste contexto, a AMT considera que devem ser **equiparados os requisitos legais de acesso e permanência na atividade no mercado amplo de transporte individual remunerado**, bem como de **acesso e permanência de motoristas TVDE e de táxi**, modificando os termos do presente projeto de diploma e/ou pela revisão da legislação aplicável ao setor do táxi.

### III.3. Praxis Regulatória pós adoção deste projeto de diploma

66. A **praxis regulatória** é constituída por **duas fases**, sendo a primeira de **organização dos mercados**, a cargo do **Estado Legislador**, e a segunda, de **regulamentação**, a cargo do **IMT**, após as quais é indispensável otimizar a interação entre aquele instituto e a **AMT**, com vista á prossecução da sua **Missão de Regulação Económica de Elevada Qualidade, (REEQ.)**

Para a **AMT** poder exercer a responsabilidade de monitorização que o artigo 15º deste projeto de diploma lhe atribui é indispensável que, de uma forma regular e periódica, os principais protagonistas do mercado lhe façam chegar **informação** atinente ao seu próprio funcionamento, bem como do texto dos contratos, subordinando-se ao imperativo do **deferimento tácito, previsto no Código do Procedimento Administrativo (CPA)**.

Significa isto que, no âmbito das suas atribuições, a **AMT**, após a adoção do projeto de diploma, irá desenvolver a sua atividade de **regulação económica independente sobre os segmentos de mercado de TVDE**, incluindo nomeadamente um **escrutínio casuístico das empresas a operar neste mercado**, devendo, para o efeito, ter acesso às informações detalhadas sobre o **modelo de negócio** de cada plataforma eletrónica de reserva, bem como **aos modelos contratuais e contratos** a celebrar entre os diversos **operadores intervenientes neste mercado**.

67. No que concerne às sanções, a abordagem do projeto de diploma em apreço está materialmente **ultrapassada** pelo facto do projeto de diploma do PCP sobre o regime sancionatório que estava no Parlamento ter já sido aprovado, tal como consta do *Site* da Assembleia da República.

### III.4. Súmula final

68. No pressuposto que **são devidamente atendidas as dificuldades e reservas** que a AMT evidenciou, parece claro **que este projeto de diploma**



**poderá constituir um contributo muito importante** para o **início da resolução dos problemas suscitados** desde que, em 2014, se começou a registar a presença da PLATAFORMA UBER no mercado português.

**Subsiste, todavia, um longo caminho a percorrer**, que consiste na adoção de um **novo quadro jurídico geral e abrangente**, que integre os diferentes operadores presentes no mercado, com as melhores inovações tecnológicas propiciadoras do desenvolvimento sustentável transgeracional, e que contribuem para a construção em **Portugal, do Mercado Único Digital** no domínio dos **transportes públicos de passageiros**.

A **AMT** está naturalmente disponível para o que vier a ser entendido pertinente.

Lisboa, em 6 de outubro de 2016

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho