



PARECER N.º 04/2018

SUPERVISÃO/AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – INTRODUÇÃO

1. Em conformidade com a comunicação do Gabinete do Senhor Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, em 06-02-2018, solicitando o parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) sobre o projeto de diploma que procede à segunda alteração do Decreto-lei n.º181/2012, de 6 de agosto, que regula as condições de acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos, com e sem motor, de passageiros, sem condutor, designada por atividade de *rent-a-car*, somos a emitir as presentes considerações.
2. Refere o preâmbulo que atenta a experiência da aplicação do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, que passou a regular as condições de acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, também designada por atividade de *rent-a-car*, justifica-se, por imperativos de interesse geral, clarificar regras e procedimentos, quer para efeitos de proteção dos consumidores, quer na promoção de uma concorrência não falseada.
3. Por outro lado, pretende-se incluir outras situações que se inserem no âmbito do contrato de aluguer, mas que não correspondem à tipologia que se pretende atingir com a regulação do *rent-a-car*¹, como seja o regime de partilha de veículos, também designado por *sharing*, que tem como objetivo a satisfação de “necessidades temporárias de mobilidade”, com benefícios para as necessidades de deslocação dos cidadãos e promoção da redução de emissão de CO2.
4. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14

¹ Não podemos deixar de referir que a língua portuguesa é a língua oficial do Estado português, pelo que é esta, em regra, a língua a utilizar na redação de textos normativos. Como exceções esta regra poder-se-á pontificar: situações em que se utilizem termos de elevado índice técnico, para os quais não haja ainda expressão consagrada na língua portuguesa (a palavra Internet é um exemplo clássico); Ou quando as expressões em português não estão ainda consolidadas pelo seu uso (a título meramente exemplificativo, atente-se nas palavras “estoque” e “stock”) A esta luz, alusão a *sharing* ou mesmo a *rent-a-car* poderia ser repensada, tendo em conta existem substitutos em língua portuguesa

de maio, que aprova os estatutos da AMT (Estatutos) e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

5. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente, de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, mas também de avaliação das políticas referentes ao *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*.
6. Além da avaliação do enquadramento legal nacional e europeu e respetiva *compliance* pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas sociais subjacentes às diferentes racionalidades plurais: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e contribuintes.

II – DO PARECER

Atividades económicas

7. O artigo 1.º refere que o Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, passa a regular não só as condições de acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, também designada por atividade de *rent-a-car*, como também o aluguer de curta duração de veículos de passageiros, com e sem motor, designado como *sharing*, ou seja, a disponibilização de veículos de passageiros, com ou sem motor, para utilização pública, com contratos de aluguer de “curta duração” e de “curta distância”.
8. No que respeita à atividade de *sharing*, deve referir-se que de acordo com um estudo realizado pela Comissão de Investigação no domínio dos Transportes, cada carro partilhado retira da estrada cerca de 15 carros particulares e os agentes

da partilha de carros conduzem uma média de 40 % menos quilómetros depois de aderirem a um programa de partilha de carros². “A utilização de veículos verdes ou a promoção da mobilidade ativa torna a mobilidade partilhada ainda mais amiga do ambiente. Para tornar a mobilidade urbana mais ecológica, temos de reduzir a quantidade total de quilómetros percorridos pelos veículos motorizados. Isto implica um aumento na repartição modal em favor de modos ativos, tais como caminhar e andar de bicicleta (sem emissão de poluentes) e transportes públicos (emissões reduzidas por pessoa comparativamente à utilização individual do carro) (...). Os serviços de mobilidade partilhada podem tornar isto mais fácil para pessoas que optem por se deslocar de bicicleta, transportes públicos, serviços de vaivém partilhados ou uma combinação destes modos em detrimento da condução”..³

9. Ainda no que respeita à atividade de *sharing*, estamos, portanto, no domínio da **economia colaborativa**, ou seja, “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. São três as categorias de intervenientes na economia colaborativa: (i) 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»); (ii) os utilizadores desses serviços; e (iii) os intermediários que — através de uma plataforma em linha — ligam prestadores de serviços e utilizadores, facilitando as transações recíprocas («plataformas colaborativas»). Por via da regra, as transações de economia colaborativa não implicam uma

² Partilha de carros: Onde e como ter sucesso, c. 4. Transit Cooperative Research Program, Report 108 (Programa de Investigação de Cooperação no Tráfego, Relatório 108); Comité de Investigação no domínio dos Transportes 2005. Adam Millard-Ball, Gail Murray, Jessica ter Schure, Christine Fox, Nelson Nygaard Consulting Assoc., e Jon Burkhardt, Westat. Através de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10664zipcar.pdf>

³ Orientações temáticas para a Mobilidade Verde, Partilhada e Inteligente - Março de 2017 - POLIS – European Cities and Regions networking for innovative transport solutions

*transferência de propriedade, podendo ser realizadas com fins lucrativos ou sem fins lucrativos.*⁴

10. Nesse sentido, esta iniciativa reveste-se da maior importância para o desenvolvimento da atividade económica, potenciação do investimento e do emprego, bem como da sustentabilidade económica, ambiental e social^{5,6} do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*⁷, conferindo um referencial claro de atuação no que respeita a atividades já efetivamente exercidas⁸.
11. Antes de mais, o artigo 2.º, além de proceder ao aditamento dos ciclomotores e velocípedes como objeto possível da atividade de atividade de *sharing*, esclarece o que se entende por:
 - **Atividades de *sharing***: modelos de negócio que colocam à disposição do consumidor veículos durante períodos de curta duração, tipicamente integrados nas soluções de transporte urbano e de curta distância;
 - **Períodos de curta duração e de curta distância** a utilização do veículo durante não mais do que 12h até que o mesmo seja libertado para uso por outro cliente, período durante o qual o veículo não deve percorrer mais do que 100 km.
12. Importa referir que não é conhecido o racional da definição de soluções de mobilidade urbana de curta duração/curta distância através dos parâmetros de utilização maior ou menor que 12 horas e 100 km, até porque se em áreas metropolitanas e regiões contíguas⁹, em que existe uma extensa continuidade urbana, aquele(s) limite(s) poderá(ão) ser naturalmente ultrapassável(eis), em áreas menos povoadas os referidos limites poderão ser excessivos.

⁴ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Uma Agenda Europeia para a Economia Colaborativa - COM(2016) 356 final - 2.6.2016

⁵ Ver igualmente <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/soluciones-movilidad-compartida-mejoran-acceso-executive-summary-esp.pdf>

⁶ Ver Comissão Europeia, 2016, Comunicação Estratégia Europeia de Mobilidade Hipocarbónica <http://bit.ly/2lzJXJI> e <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10664zipcar.pdf>.

⁷ Iniciativas que têm sido amplamente apoiadas pela União Europeia - <http://civitas.eu/car-independent/car-sharing>

⁸ A título de exemplo: <https://www.citydrive.pt>; <https://www.drive-now.com/pt/pt/lisbon>; <https://www.bookingdrive.com>; <https://www.caramigo.eu/pt>; <https://www.247city.pt>; <https://www.sadorent.pt/pt/car-sharing>; <http://www.aldautomotive.pt/servicos/novas-solucoes-de-mobilidade/ald-sharing>; <https://www.gira-bicicletasdelisboa.pt>; <https://www.ecooltra.com/en/>

⁹ Num trajeto de Sintra/Cascais-Lisboa-Vila Franca de Xira, ida e volta, estaremos perante cerca de 133km, a título de exemplo.

13. Dependendo das regiões do país, poderemos estar perante necessidades de mobilidade que poderão não ser satisfeitas – mesmo em ambiente urbano, os conceitos/definições de curta distância e duração poderão não ser adequados. Ou então, as ligações entre centros urbanos, por meio rural, apenas serem satisfeita por soluções de *sharing* e não *rent-a-car*, correndo o risco de sofrer uma limitação artificial através desta disposição. E uma vez que a ocupação do território não é uniforme, poderão existir situações em que o utilizador pode – a não ser que prévia e claramente informado – ser induzido em erro e ver o seu contrato de *sharing* convolado em contrato de *rent-a-car*, o qual terá, necessariamente outro enquadramento, em termos de regras de utilização e de outros fatores essenciais ao contrato (como por exemplo, o preço). Voltaremos a esta questão.
14. Por outro lado, a mesma disposição refere que os parâmetros referidos podem ser alterados por despacho do membro do governo com a tutela dos transportes urbanos. Não sendo conhecido o racional subjacente, afigura-se que um despacho apenas poderá regulamentar um decreto-lei e não alterar pressupostos basilares do mesmo, ou seja, os critérios que determinam o âmbito de aplicação de um diploma legal.
15. De qualquer modo, por uma questão de melhor compreensão do texto legal, sugere-se que as definições das atividades económicas abrangidas (artigos 1.º e 2.º), bem como os âmbitos objetivo e subjetivo sejam melhor enquadradas em normas específicas, evitando a sua distribuição ao longo de diversos artigos, clarificando as características específicas de cada uma daquelas atividades. Desta forma, as restantes normas do diploma poderão ser melhor interpretadas, evitando “zonas cinzentas” entre ambas.
16. A exigência de clareza tem reflexos ao nível da eficácia das normas escritas e tem como contrapartida a censura jurídica em casos de ininteligibilidade. Estando em causa o acesso efetivo ao direito vigente, a compreensão do discurso consubstancia um instrumento para o conseguir, pelo que as escolhas linguísticas devem ser devidamente ponderadas em ordem a possibilitar que o texto seja compreendido pela generalidade dos seus destinatários.
17. Para o efeito afigura-se que deverá ser ponderada a adoção de uma formulação do texto que for objetivamente mais compreensível, usando rigor e precisão na linguagem. Do mesmo passo, será de evitar uma redação vaga que permitam

interpretações diversas, bem como textos demasiado minuciosos, com referências desnecessárias.

Delimitação do âmbito objetivo e subjetivo

18. A esse propósito, considera-se que deve ser aproveitada a oportunidade de alteração do presente regime jurídico (que inclui *rent-a-car*, *tout court* e o *sharing*) para clarificar as fronteiras entre atividades económicas, designadamente, no que se refere aos aspetos concorrenciais, de forma a assegurar a total objetividade, equidade e transparência e clareza das regras legais, em benefício dos agentes económicos, do Estado e dos consumidores. Ainda que a cada vez maior (imparável e rápida) integração das soluções de transportes, de transporte público e privado¹⁰, tornará cada vez mais indistintas as fronteiras entre todas aquelas, oferecendo desafios da maior relevância para a regulação e regulamentação das diversas atividades¹¹, o que justifica a premência de (re)ponderar, de forma articulada e abrangente, todo o enquadramento aplicável à “**nova mobilidade**” (que o atual enquadramento legal não dá claramente resposta, começando desde logo pela Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres, aprovada pela Lei n.º 10/90, de 17 de março).
19. Desde logo, porque o artigo 13.º do diploma (**aluguer de veículos em regime de *rent-a-car*, com condutor, através da celebração de contrato autónomo para**

¹⁰ Aliás, o Programa do XXI Governo Constitucional, no capítulo “*Promover um transporte público de qualidade*” inclui: “*promover o funcionamento em todo o país de serviços de transporte público de qualidade (coletivo e individual, com ou sem condutor)*”, “*incentivar a integração modal em termos de bilhética, tarifário, percursos e horários e gestão de custos pelo utilizador, aumentando a comodidade das deslocações com recurso a diversos modos de transporte, incluindo não só os transportes públicos pesados como os sistemas de mobilidade suave (sharing, pedonal, bicicleta, elétrico, elevadores)*”, “*promover o desenvolvimento dum sistema universal e integrado de pagamento de mobilidade (Cartão da Mobilidade), através do qual o cidadão possa aceder a todos os serviços de transportes públicos, estacionamento, portagens, aluguer de veículos em sistemas partilhados ou carregamento de veículos elétricos*”. Por outro lado, no capítulo “*implementar novos conceitos de mobilidade*”, surge “*Incentivar os operadores de serviços de car sharing e bike sharing*”. A este propósito refira-se a Lei n.º 82-D/2014 de 31 de dezembro, que procede à alteração das normas fiscais ambientais nos sectores da energia e emissões, transportes, água, resíduos, ordenamento do território, florestas e biodiversidade, introduzindo ainda um regime de tributação dos sacos de plástico e um regime de incentivo ao abate de veículos em fim de vida, no quadro de uma reforma da fiscalidade ambiental e que consagra incentivos fiscais à mobilidade partilhada.

¹¹ <http://civitas.eu/content/civitas-insight-18-mobility-service-new-transport-model>

este efeito¹²⁾ tem sido utilizado¹³ como “*válvula de escape*” pelas empresas/entidades que prestam serviços de transportes de passageiros em veículos ligeiros descaracterizados através de plataformas eletrónicas. .

20. Ora, as normas devem cumprir a sua teleologia (ou seja, os fins para os quais foram pensadas e desenhadas pelo legislador) não sendo admissível a sua utilização para fins diferentes.
21. De facto, como a AMT já teve oportunidade de referir, o Artigo 13.º (que já existia, aliás, no regime do *rent-a-car*, que agora se pretende rever) não foi pensado para acomodar a celebração - sucessiva e contínua - de vários contratos de curta/curtíssima duração de *rent-a-car* com condutor;
22. Ou seja, se é intenção firme do Governo e da Assembleia da República legislar sobre esta matéria – transporte em veículos descaracterizados – TVDE, ou outra definição equivalente¹⁴ deverão existir **normas de delimitação negativa do objeto** que deixem claro que este regime (*rent-a-car* com condutor, através da celebração de contrato autónomo) não se aplica a “TDVE” ou a serviços equivalentes.
23. Uma vez que o regime referido no parágrafo anterior ainda não foi conformado na ordem jurídica (encontrando-se em discussão, em sede própria), a norma de delimitação negativa do âmbito no diploma ora em análise deverá deixar absolutamente claro que o Artigo 13.º não pode, em caso algum, constituir a norma habilitante para “legitimar” a atividade regular de transporte de passageiros em veículos ligeiros descaracterizados através de plataformas eletrónicas. ¹⁵.

12 O artigo 13.º estabelece que “a atividade de *rent-a-car* pode ser celebrada um contrato adicional ao de aluguer do veículo de passageiros sem condutor tendo por objeto exclusivo a sua condução, a qual só pode ser exercida por pessoas contratadas pelo locador, considerando-se este serviço prestado pelo próprio locador”.

¹³ Como é aliás público, através de diversas fontes de informação, incluindo declarações à comunicação social (de responsáveis de empresas/plataformas que operam serviços de transporte de passageiros em veículos ligeiros descaracterizados), pareceres de direito, resultados de ações de fiscalização levadas a cabo por entidades como o IMT e as forças de segurança, só para citar algumas.

¹⁴ Cfr. Projeto e Propostas de Lei em discussão na 6.ª Comissão da Assembleia da República – Economia, Inovação e Obras Públicas.

¹⁵ Excluindo a atividade de transporte público de passageiros em veículo ligeiro, abrangida ou não pelo Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, Lei n.º 156/99, de 19 de setembro, Lei n.º 106/2001, de 31 de agosto, Decreto-Lei n.º 41/2003, de 11 de março, Decreto-Lei n.º 4/2004, de 6 de janeiro, e Lei n.º 5/2013, de 22 de janeiro.

24. Por outro lado, deverão também ser expressamente excluída a atividade exercida por empresas de animação turística nos termos do Decreto-Lei n.º 108/2009, de 15 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 95/2013, de 19 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 186/2015, de 3 de setembro, que estabelece as condições de acesso e de exercício da atividade das empresas de animação turística.
25. Naturalmente, deverão também ser expressamente excluídas as atividades de veículos turísticos (letra T), de veículos isentos de distintivo (letra A) e de veículos de agências de viagens e turismo e de empresas de animação turística.
26. Deverá ainda ser prevista exclusão de atividades como o “*Pooling*”¹⁶ em que tipicamente o utilizador não é proprietário da viatura e a partilha por vários utilizadores, sobretudo tendo em conta que o artigo 1.º estabelece que as atividades que causa podem ser realizadas por pessoas singulares. Aliás, diversas plataformas^{17 18} constata-se a existência de particulares a disponibilizar a sua viatura em troca de remuneração ou empresas com modelos complexos que acabam, na prática, por extravasar o conceito de *pooling*¹⁹.
27. Será relevante ponderar o referido nos pontos anteriores, tendo em conta que a AMT recebeu diversas exposições da ARAC – Associação dos Industriais de Aluguer de Automóveis sem Condutor, em que foram apontados casos de que empresas licenciadas para outro efeito (ou não licenciadas de todo) estariam, na prática, a exercer a mesma atividade que as empresas licenciadas para o *rent-a-car*, criando distorções concorrenciais.²⁰
28. Por outro lado, o artigo 1.º também estabelece que a atividade de *rent-a-car* e *sharing*, pode ser realizada por pessoas singulares ou coletivas estabelecidas em território nacional. Recorde-se que o preâmbulo do diploma em vigor refere “(...)

¹⁶ A título de exemplo: <https://boleias.viaverde.pt/BoleiasWeb>; <http://www.deboleia.com>; <https://www.boleia.net>; <https://www.blablacar.pt>; <http://www.carpoolworld.com>; <http://www.galpshare.pt>; <https://www.waze.com/carpool>

¹⁷ <https://www.shareacar.pt/>

¹⁸ Ou experiências em outros países, em que a mesma empresa oferece os serviços de sharing e plataforma para carpooling - <https://www.racv.com.au/on-the-road/car-sharing-and-rental.html> ou <https://yourdrive.co.nz/>

¹⁹ A União Europeia tem também encorajado a implementação de sistemas de carpooling, devendo por isso ser devidamente enquadradas em todo o esquema de mobilidade partilhada. Ver por exemplo: <http://civitas.eu/car-independent/car-pooling>

²⁰ Exposições essas que foram remetidas ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP., atentas as suas competências legais em matéria contraordenacional, no que se refere a infrações relativas a requisitos de acesso e permanência no mercado.

visando facilitar o acesso à atividade, procede-se à revogação do requisito da exigência de estabelecimento principal em Portugal, da necessidade de autorização para abertura de agências e da exigência de forma de pessoa coletiva para o prestador destes serviços, tudo de acordo com o Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho”, diploma este que transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Dezembro (“Diretiva Serviços”).

29. Julgamos que não deve ser esquecido que mesmo que uma empresa não esteja estabelecida de uma forma “clássica” (direito societário – filial, sucursal, agência), a respetiva prestação de serviços em território nacional configura, nas circunstâncias previstas na legislação aplicável, a existência de um “estabelecimento estável” (logo - entidade tributável em território nacional).
30. Por outro lado, o artigo 3.º estabelece que as atividades de *rent-a-car* e *sharing* podem ser desenvolvidas pela mesma empresa se preencher os requisitos fixados no decreto-lei. Tal disposição deve ser harmonizada com o artigo 1.º onde se estabelece que as atividades que causa podem ser realizadas por pessoas singulares e coletivas, não referindo a forma empresarial.
31. Ora, tendo em conta as competências dos municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, atribuídas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, bem como pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro e Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelecem o regime jurídico e financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, em matéria de transportes, consideramos que não apenas empresas, mas também entidades públicas podem aceder à atividade de *sharing*²¹, sempre que esteja integrada no sistema de transportes público municipal ou intermunicipal, de acordo com o RJSPTP, desde que cumpram os requisitos legais necessários.
32. Já hoje é possível que uma autarquia aceda à atividade de transporte público de passageiros, bem como ao respetivo mercado, diretamente e através de serviços municipalizados, desde que cumprindo os requisitos exigíveis a qualquer

²¹ Aliás, a União Europeia defende uma papel relevante para as entidades locais no desenvolvimento destes sistemas. A título de exemplo, ver: <http://civitas.eu/measure/developing-bike-sharing-system>

empresa²² nesta área. Tal poderá ser relevante, uma vez que as soluções de mobilidade urbana integram, cada vez mais, por componentes, de transporte público e partilhado^{23, 24}.

33. A possibilidade da inclusão de entidades públicas locais neste diploma (hoje em dia, de facto, exercem esta atividade diretamente), as questões concorrenciais encontram-se salvaguardadas uma vez que de acordo com a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o novo regime jurídico da concorrência, considera-se **empresa**, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento.
34. Ou seja, uma entidade pública que exerça esta atividade económica terá de se tratada em igualdade de circunstâncias e de acordo com o mesmo regime, que qualquer outro agente económico, designadamente para efeitos concorrenciais.
35. Contudo, deverá ter-se em devida conta o **regime do transporte público passageiros flexível**, previsto no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que prevê a possibilidade de em deslocações urbanas, através de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade e sistemas e serviços inteligentes de transportes, os sistemas associados às novas tecnologias de informação, disponibilizarem serviços de transporte de passageiros adaptados às necessidades dos utilizadores, designadamente serviço de transporte coletivo pendular, de tipo *shuttle* ou *navette*, que pretende servir o acesso e regresso de

²² A Diretiva Serviços, por exemplo, define prestador como qualquer pessoa singular ou qualquer pessoa coletiva que ofereça uma atividade económica não assalariada prestada geralmente mediante remuneração (ver artigo 4.º, n.º 2). Isto significa que qualquer atividade económica pode ser abrangida pelas disposições desta diretiva, independentemente da frequência com que é prestada, sem que o prestador atue necessariamente como um «profissional». Além disso, o acervo comunitário em matéria de defesa do consumidor define «operador» como qualquer pessoa singular ou coletiva que atue no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional..

²³ “É crucial que os municípios desenvolvam as políticas e os incentivos ideais para permitir que a inovação tecnológica produza benefícios concretos. Um bom sistema de transportes públicos é um complemento necessário para o desenvolvimento de uma mobilidade partilhada, uma vez que permanece a melhor opção para o transporte rápido de muitas pessoas. Se for uma parte integrada da estratégia de mobilidade de uma cidade, a partilha de serviços e a viabilização de tecnologias pode preencher lacunas e fornecer uma alternativa real contribuindo, assim, para uma mobilidade urbana sustentável” - Orientações temáticas para a Mobilidade Verde, Partilhada e Inteligente - Março de 2017 - POLIS – European Cities and Regions networking for innovative transport solutions

²⁴ A União Europeia tem promovido a existência de plataformas multimodais, que incluíam os modos de transporte tradicionais com os novas formas de mobilidade partilhada. A título de exemplo: <http://civitas.eu/measure/open-platform-multimodal-mobility-information-and-services>

nós do sistema de transportes (*interfaces*), ou do sistema urbano (centros e polos), a locais específicos, como aeroportos, hospitais, polos de emprego e serviços públicos ou privados, entre outros;

36. Ainda que formalmente sejam contratos com objetivo diverso do transporte público, poderá verificar-se a sobreposição do mesmo tipo de oferta;
37. Mesmo que o diploma possa estabelecer a clara distinção de serviços, a deteção de sobreposições não admissíveis representa um desafio para as entidades de fiscalização e supervisão, apenas ultrapassável com a obrigatoriedade de transmissão de informação relevante pelas entidades exploradoras destes serviços e troca automática de informação entre as entidades públicas competentes (sobretudo IMT e AMT).

Distinção/complementaridade entre *rent-a-car* e *sharing*

38. Como já foi anteriormente afluado, o diploma, ainda que procurando distinguir as atividades em causa, estabelece disposições comuns no que se refere ao acesso à atividade (3.º e 4.º), idoneidade (5.º), veículos (6.º), disponibilidade ao público (7.º), cláusulas contratuais gerais (10.º), deveres do locador (12.º), documentação que deve acompanhar o veículo (15.º), fixando as regras que se aplicam de igual forma a cada atividade e tornando expressas as diferenças entre ambas/as exceções aplicáveis a cada uma.
39. Contudo, não resulta a clara a distinção entre as atividades do *rent-a-car* e de *sharing*, no que se refere às matérias adiante mencionadas:
 - Artigo 9.º: forma e conteúdo do contrato de *rent-a-car*;
 - Artigo 9.º-A: conteúdo do contrato de *sharing*;
 - Artigo 9.º-C: plataforma eletrónica;
 - Artigo 11.º: reserva no contrato de *rent-a-car*;
 - Artigo 11.º-A: reserva no contrato de *sharing*
 - Artigo 14.º: registo dos contratos de *rent-a-car*;
 - Artigo 14.ºA: registo dos contratos de *sharing*;
40. O diploma refere por diversas vezes a figura do “contrato de aluguer”, que pode ser utilizado indistintamente em ambas as atividades, o que nos parece correto, já que é disso que efetivamente se trata.

41. Nesse sentido, questiona-se a necessidade de introduzir as figuras do “*contrato de rent-a-car*” ou do “*contrato de sharing*” uma vez que a grande parte dos requisitos que são exigidos a ambos são, na essência, iguais ainda que com redações diferentes e apenas os distingue, designadamente, a curta ou longa duração da utilização, as maiores ou menores exigência no sistema de reserva, a utilização de plataformas como única forma de interação, a utilização de veículos estacionados a via pública e a forma de construção do preço. Naturalmente que o tipo de veículo também implicará alguma distinção, designadamente no caso de velocípedes, em que não se coloca a questão do combustível.
42. Aliás, a agora prevista “convolação” do contrato de *sharing* em contrato de *rent-a-car*, estabelecida no artigo 9.º - B, pode ser potencialmente lesiva dos direitos dos consumidores – mesmo que estes tenham sido previamente informados dessa possibilidade antes da celebração do contrato de *sharing* (e não concomitantemente / “aquando”, tal como está proposto).
43. É sempre possível que esta convolação possa ocorrer de forma pouco transparente, introduzindo alguma “nebulosidade” na relação contratual. O consumidor poderá transitar de um regime para outro quase sem se aperceber pelo que seria necessário que antes da celebração do contrato de *sharing* e existindo a possibilidade de convolação em contrato de *rent-a-car*, o consumidor dispusesse de toda a informação relevante sobre os contornos deste segundo contrato, nomeadamente em matéria de pricing, isto é, no sentido de permitir a publicitação dos métodos de identificação dos seus diferentes segmentos de clientes utilizados pelas empresas e em que se estabelecem preços para cada respetivo grupo.
44. As mesmas dúvidas colocam-se quanto à reserva, tendo em conta que os requisitos estabelecidos da informação a prestar antecipadamente são, na essência, iguais ainda que com redações diferentes, e na sua maioria já constam dos requisitos obrigatórios do contrato. Na verdade, as disposições relativas à reserva, seja presencial ou à distância, poderiam conter requisitos comuns, apenas distinguindo no que é necessário e poderiam apenas remeter para os requisitos obrigatórios do contrato.

45. Na verdade, a reserva deverá providenciar o máximo de informação necessária e tal poderá consubstanciar-se no próprio contrato (sobretudo quando a maior parte das disposições são de mera adesão).
46. No que se refere à plataforma eletrónica prevista no artigo 9.º C afigura-se que além do previsto, a mesma deverá conter a informação contratual relevante, designadamente os requisitos que o próprio diploma exige quanto ao conteúdo dos contratos, tornando completamente transparente a relação entre o prestador do serviço e o consumidor. Aliás, ainda que esta plataforma seja um requisito obrigatório para o *sharing*, não se descortina a razão pela qual os respetivos requisitos também não poderão ser aplicáveis a plataformas utilizadas por empresas de *rent-a-car*.
47. A este propósito, consideramos que deve ser expresse que caso o detentor da plataforma não seja a mesma entidade que disponibiliza os serviços, ambos devem responder solidariamente pelo cumprimento do diploma e perante as entidades fiscalizadoras e os consumidores. Neste caso, é da maior relevância que entidades de supervisão, como a AMT, possam ter acesso às disposições contratuais estabelecidas entre ambas (salvaguardando o segredo comercial, naturalmente), de forma a evitar a existência de cláusulas contratuais de exclusão de responsabilidade que possam afetar negativamente os direitos dos utilizadores²⁵.
48. Ainda quanto a este propósito, suscitam-se as mesmas dúvidas quanto à existência de disposições diferentes quanto ao registo de contratos, que na verdade, constituem ambos contratos de aluguer.
49. Na verdade, as exigências de supervisão e fiscalização da legalidade do seu conteúdo devem recair sobre qualquer uma das atividades, não se descortinando que o IMT detenha apenas o registo dos contratos de *rent-a-car*, mas o mesmo já não se suceda no caso do *sharing*, sendo que neste caso apenas pode solicitar os mesmos às respetivas empresas.

²⁵ A assimetria de informação entre entidades fiscalizadoras e de supervisão e os agentes económicos serão as principais causas na dificuldade do exercício daquelas funções mas também impedem a formulação de enquadramentos regulatórios que as salvaguardem mas que também não impeçam ou limitem a atividade económica.

50. Acresce que se desconhece o racional de se estabelecer que apenas os contratos de *rent-a-car* são comunicados ao Turismo de Portugal, I.P. e porque razão em nenhum deles se prevê a possibilidade de acesso aos mesmos por parte da AMT, atentas as suas atribuições previstas no Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Cláusulas contratuais gerais/contratos de adesão

51. Ainda assim, a prática comprova que o conteúdo do contrato de aluguer de veículos é constituído, na sua maior parte, por cláusulas de mera adesão, não sujeitas a negociação.²⁶
52. Aliás, o artigo 4.º estabelece como requisito de acesso e permanência no mercado para estas atividades, designadamente, a disponibilização antecipada de **cláusulas contratuais gerais** que pretendam submeter aos seus utilizadores.
53. Antes de mais, não obstante o ali previsto, consideramos que deve ser referido expressamente, no sentido de melhor proteger os direitos e interesses dos consumidores que:
- A disponibilização antecipada de cláusulas contratuais gerais deverá implicar a sua divulgação por via eletrónica, nos sítios da *internet* ou plataforma, além de poder ser consultada em estabelecimento fixo, devendo estar em português e pelo menos também em inglês²⁷;
 - Deve constar de documento único com todas as regras relativas à utilização e que vinculam o operador e o passageiro, sem prejuízo de informação genérica e simplificada para efeitos de *marketing*, para que possa ser efetivamente aferida a sua legalidade;

²⁶ Refere o atual preâmbulo do Decreto-lei n.º 181/2012, de 6 de Agosto que “A Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno, que estabeleceu os princípios e os critérios que devem ser observados pelos regimes de acesso e de exercício de atividades de serviços na União Europeia, foi transposta para a ordem jurídica interna pelo Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho. Menos burocracia, procedimentos mais rápidos e um acesso mais fácil ao exercício de atividades tornam o mercado de serviços mais competitivo, contribuindo para o crescimento económico e para a criação de emprego. Para além da competitividade do mercado dos serviços, garante-se ainda aos consumidores uma maior transparência e informação, proporcionando uma oferta de serviços mais ampla, mais diversificada e de qualidade superior.”

²⁷ Segundo a ARAC o crescimento das frotas das empresas de *rent-a-car* deve-se sobretudo ao atual sucesso do Turismo em Portugal, acrescentando que até outubro de 2017 o setor registou um crescimento de 24% para um total de 51.549 veículos ligeiros. Ou seja, uma vez que o setor beneficia da utilização dos seus recursos por turistas, a acessibilidade e compreensão dos seus contornos contratuais deve assentar em informação bilingue, no mínimo.

- Estando em causa a atividade de *sharing* integrada, funcionalmente ou por via tarifária, com outros modos de transporte, deverá ser promovida a harmonização²⁸ com aqueles, procurando manter um mesmo nível de proteção de passageiro, sobretudo no que se refere à utilização do serviço e na adequada e acessível divulgação dos seus direitos.²⁹;
- Deve ser respeitado o Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, com a última alteração promovida pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, que institui o **regime jurídico das cláusulas contratuais gerais**³⁰;
- Deve ser respeitada a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração emergente da Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o **Regime Legal Aplicável à Defesa dos Consumidores**³¹.

54. Entendemos que também deverá constar no projeto de diploma uma menção expressa ao cumprimento do **Regime Jurídico do Livro de Reclamações**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, com a última alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 74/2017 de 21 de junho, que atribui à AMT

²⁸ De acordo com as recomendações constantes do Relatório da AMT sobre esta matéria, enviado ao Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, através do Ofício n.º 643-CA/2017, de 27-04-2017.

²⁹ Tendo em conta o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que 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; Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que 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; Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que 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.

³⁰ Aquele diploma estabelece diversas obrigações transversais, tais como: a sua comunicação aos aderentes, de forma integral, adequada, sem ambiguidades e com antecedência, sem prejuízo da prestação dos esclarecimentos que sejam solicitados; proibição de cláusulas que limitem de forma ilegítima a responsabilidade do operador quanto ao serviço prestado, a rescisão contratual ou a respetiva compensação (quando a ela haja lugar); proibição de prazos ou procedimentos excessivos que limitem o exercício de direitos ou cumprimento de obrigações.

³¹ Inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometam a utilização adequada do bem ou do serviço.

as competências de fiscalização, instrução dos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias relativa às contraordenações praticadas em estabelecimentos de venda ao público e de prestação de serviços de aluguer de velocípedes, de motociclos e de veículos automóveis, e de prestadores de serviços de transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial.

55. Como refere a Comissão Europeia³² as empresas de aluguer de automóveis protegem melhor os consumidores, graças à aplicação uniforme da legislação na União Europeia, sobretudo no que se refere à transparência quanto aos fatores de formação do preço, o preço total da reserva inclui todas as despesas obrigatórias; serviços de aluguer principais descritos em linguagem simples; informações claras sobre seguros adicionais; política de combustíveis transparente³³; procedimento claro de inspeção dos veículos; processos equitativos de tratamento dos danos (princípios que também deverão ser aplicáveis ao *sharing*, com as necessárias adaptações).
56. Acresce ainda que no presente regime deverá existir referência expressa ao Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, relativo aos **contratos celebrados à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial**, tendo em vista promover a transparência das práticas comerciais e salvaguardar os interesses legítimos dos consumidores ³⁴, bem como ao Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Abril de 2016, relativo à **proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação de dados pessoais** e eventual intervenção da Comissão Nacional de Proteção de Dados.
57. As considerações *supra* assumem maior relevância quando a interação entre o utilizador e o locador poderá ser efetuada quase exclusivamente por via eletrónica,

³² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-86_pt.htm.

³³ Nesse sentido, recomenda-se a parcialidade na utilização de conceitos indeterminados – como por exemplo a “proporcionalidade” no que se refere aos custos com combustível aquando da devolução do veículo à locadora.

³⁴ Transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2011/83/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva n.º 93/13/CEE, do Conselho, e a Diretiva n.º 1999/44/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, e que revoga a Diretiva n.º 85/577/CEE, do Conselho, e a Diretiva n.º 97/7/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho.

sem contacto pessoal, e de forma mais imediata, e sem lugar a negociação de condições, tratando-se sobretudo de contratos de mera adesão, pelo que será de ponderar uma uniformização das exigências relativamente às cláusulas contratuais gerais e ao contrato de aluguer (seja para efeitos de *sharing*, seja para efeitos de *rent-a-car*)³⁵, estabelecendo o que se considera serem **requisitos mínimos** quanto a cláusulas não negociáveis (na generalidade) e prevendo os limites para as cláusulas sujeitas a alteração (dispondo sobre os requisitos a cumprir nessa situação).

Supervisão e Fiscalização

58. Por outro lado, o artigo 10.º estabelece que *“tratando-se de contratos de adesão com uso de cláusulas contratuais gerais, o locador está obrigado a enviar uma cópia dos respetivos projetos ao IMT, I. P, a efetuar por via BdE ou da plataforma eletrónica deste Instituto, em data prévia ao início da atividade”*.
59. Independentemente do IMT poder verificar a existência de cláusulas contratuais gerais para autorizar/“licenciar”/permitir o acesso à atividade consideramos que a apreciação desta matéria cabe à AMT. Nos termos do artigo 5.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, são estabelecidas diversas atribuições para AMT, entre outras:
- Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos,
 - Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;

³⁵ O próprio diploma estabelece no artigo 9.º que *“o contrato também pode ser celebrado em suporte eletrónico, sem prejuízo das garantias de força probatória e de disponibilidade dos dados durante a utilização do veículo na atividade”*.

- Assegurar a objetividade das regras de regulação e a transparência das relações entre operadores e entre estes e os consumidores/utilizadores;
60. Nos termos do artigo 34.º do diploma citado, para o desempenho das suas atribuições, a AMT possui poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios e entre eles:
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público;
 - Propor e homologar códigos de conduta e manuais de boas práticas dos destinatários da sua atividade.
61. Ora, o IMT deixou de ter nas suas atribuições e competências a **proteção dos direitos e interesses dos consumidores**, sendo tal agora assumido pela AMT³⁶, porquanto:
- As alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º e o n.º 4 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, estabelecem como atribuições da AMT a **promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores** e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
 - Os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 e a parte final do artigo 19.º da Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que referiam a **proteção dos direitos dos utilizadores** como competência do IMT, foram precisamente revogados pelo artigo 7.º da parte preambular do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio;
 - As alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT) que se referiam à **proteção dos**

³⁶ Tal como comunicado ao Gabinete de S. Exa o Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, através dos ofícios n.º 643-CA/2017, de 27-04-2017, n.º 2453-CA/2017, de 21-09-2017, n.º 2840-CA/2017 de 10-11-2017.

direitos dos consumidores, foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, que aprova os novos estatutos do IMT.

62. Face ao exposto, o artigo 21.º deverá especificar que entidades são responsáveis pelo processamento de contraordenações pela prática das infrações previstas no artigo 18.º e enquadrando as competências de fiscalização previstas no artigo 16.º, ou seja, as questões sobre Supervisão e Fiscalização devem ser claramente delimitadas, tendo tal clara relação com o regime contraordenacional, sendo que as matérias relativas a acesso e permanência na atividade deverão ser da responsabilidade do IMT e as **matérias relativas aos direitos dos consumidores deverão ser da responsabilidade da AMT**, com o consequente reflexo na divisão do produto das coimas (artigo 22.º).
63. Parece-nos claro que as infrações ao disposto nos artigos 7.º, 9.º, 9.º-A, 10.º, 11.º e 11.º-A, no que se refere à inclusão e informação atempada e acessível ao utilizador de todos os aspetos contratuais e das características do serviço ou relativos a preços e tarifários, **deverão ser da competência da AMT**.
64. Por outro lado, a **articulação com a Direção-Geral do Consumidor, prevista no artigo 10.º, deve ser da competência da AMT**, uma vez que a mesma já o é no âmbito do tratamento de Reclamações no Livro Vermelho para o aluguer de veículos, ciclomotores ou velocípedes, como referido, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, com a última alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 74/2017 de 21 de junho.

Considerações de âmbito concorrencial

65. Considera-se que a presente revisão legislativa é uma oportunidade para avaliar a proporcionalidade e necessidade de disposições aplicáveis à atividade de *rent-a-car*, algumas das quais se pretendem aplicar cumulativamente à atividade de sharing.
66. Importará ter em conta que a flexibilização ou eliminação de obrigações não necessárias pode conduzir a uma maior diversificação da oferta e uma descida de custos dos operadores, potenciando benefícios para os utilizadores.

67. Será também de ponderar outras disposições que podem gerar distorções concorrenciais entre atividades e operadores, com potencial de restringir a concorrência, nomeadamente:
- A existência de um requisito de acesso à atividade que assenta na posse de idoneidade (nos termos do artigo 5.º), quando esse tipo de requisito já não se aplica relativamente a outras atividades do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes*;
 - A obrigação de utilização de dístico para identificar os veículos utilizados na atividade de *sharing*, face à não aplicação desta disposição na atividade de *rent-a-car*;
 - A obrigação de possuir pelo menos 10% dos automóveis ligeiros de passageiros afetos ao exercício da atividade de *rent-a-car* ou *sharing*, cumprindo as normas ambientais designadas de «Euro V», nos termos do Decreto-Lei n.º 346/2007, de 17 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 196/2009, de 24 de agosto, quando esta obrigação não se aplica a atividades relativamente às quais existe interação concorrencial.

Outras considerações

68. Por outro lado, não se descortina qual o racional subjacente ao n.º 6 do artigo 4.º que estabelece que caso se verifique que o requerente preenche todos os requisitos, à exceção do número mínimo de veículos, deve o IMT conceder a permissão administrativa a *título provisório, pelo período de nove meses*, convertendo-se automaticamente em definitiva na data da notificação pelo requerente ao IMT. Ou seja, não é clara a razão pela qual a detenção de um requisito legal expressamente previsto para acesso à atividade possa ser dispensável no momento desse mesmo acesso.
69. Convirá também referir que nos suscitam diversas dúvidas a este propósito:
- A obrigação de trazer a bordo do veículo uma justificação do “motivo” pelo qual o veículo se encontra a circular na via pública, fora do âmbito do contrato de *rent-a-car*, poderá suscitar dúvidas quanto à proporcionalidade da respetiva exigência legal - note-se que se o objetivo for o controlo da utilização (abusiva) de viaturas pelos funcionários das empresas de *rent-a-car*, trata-se de matéria do foro laboral;

- A exigência de que uma parte da frota (10%) cumpra com determinados requisitos ambientais, não é acompanhada da especificação de que entidade procede a este controlo, nem qual a consequência do incumprimento desta norma. Eventualmente poderia considerar-se a atuação do IMT, responsável pelas regras de acesso e permanência na atividade ou da Direção-Geral de Energia e Geologia, tendo em conta competências semelhantes constantes do Decreto-Lei n.º 4/2018 de 2 de fevereiro³⁷, que cria um incentivo destinado a promover a substituição da utilização de veículos movidos a combustíveis fósseis por veículos elétricos no transporte municipal e intermunicipal de passageiros e na recolha de resíduos indiferenciados e materiais recicláveis.
70. Acresce que se considera relevante que seja introduzida a obrigatoriedade de comunicação, a todo o tempo, do número de veículos e respetivas características que estejam em utilização, para o efeito de uma adequada gestão do espaço público, seja no que se refere ao estacionamento, seja no que se refere à circulação por vias públicas, sendo tal necessário para a elaboração de regulamentos municipais baseados em dados fiáveis³⁸.
71. Nesta sequência, e no que se refere ao artigo 23.º, caso seja necessária a emissão e regulamentação relativa à proteção dos direitos dos utilizadores, deverá ser previsto que a mesma possa ser aprovada por deliberação do conselho de administração da AMT e disponibilizada no respetivo sítio da Internet.
72. No que se refere ao artigo 24.º, intitulado “cooperação administrativa”, sugerimos o aditamento de um número que consagre o estabelecimento de cooperação entre

³⁷ Estabelece o referido diploma que “a cada dois anos, ou por solicitação do membro do Governo responsável pela área da energia, a DGEG, ouvida a ERSE e a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, pronuncia-se, de forma sustentada, sobre a necessidade de existência do incentivo destinado a promover a substituição de combustíveis fósseis por energia elétrica para o abastecimento de veículos afetos ao serviço público de transporte de passageiros municipal e intermunicipal e afetos à atividade de recolha de resíduos indiferenciados e de materiais recicláveis”.

³⁸ Refira-se que a AMT tem em curso uma ação de diagnóstico ao transporte de passageiros de âmbito turístico, tendo-se já concluído que a falta de mecanismos legais de reporte de informação, designadamente quanto ao número e tipo de veículos utilizados e área de atuação, tem suscitado dificuldades às autarquias na gestão do seu espaço público. A identificação das áreas de atuação e o número e características de veículos são essenciais para avaliar os impactos locais em outras empresas de transporte público bem como para uma adequada avaliação dos impactos no planeamento e gestão de espaço e vias públicas e redes de transportes.

o IMT e a AMT, atentas as respetivas competências de supervisão e fiscalização deste regime jurídico.

73. Finalmente, como boa prática de avaliação de políticas públicas, sugere-se a inserção de uma disposição que consagre a avaliação da implementação deste diploma, de dois em dois anos, pelo IMT e AMT, em parceria e tendo em conta a participação de outras entidades competentes e associações empresariais e de cidadãos relevantes, para efeitos de elaboração de um relatório final fundamentado, que apresente recomendações e propostas de ajustamento das regras legais e regulamentares em vigor, sempre que tal se afigure necessário.
74. Considera-se que deve existir uma monitorização contínua da adequação da regulação existente: a recolha de informação atualizada sobre o mercado deve permitir uma (re)avaliação proativa contínua da sua adequação uma vez que as novas formas de mobilidade partilhada disruptivas geram, necessariamente tensões, e a deve poder não só avaliar impactos, procurar colmatar falhas de Estado mas também ter um papel ativo no seu desenvolvimento e na sua integração em todas as realidades, direta ou indiretamente relacionadas.

III – CONCLUSÕES

75. Em conclusão, consideramos que a iniciativa é positiva uma que:
 - a) A clarificação de regras e procedimentos, quer para efeitos de proteção dos consumidores, quer para a promoção de uma concorrência não falseada é da maior relevância, sendo que qualquer regime jurídico deverá adaptar-se, sempre que necessário, à evolução da realidade económica, social e tecnológica subjacente e em constante mutação;
 - b) A disponibilização e utilização de veículos em *sharing* - que tem como objetivo a satisfação de necessidades temporárias de mobilidade - é uma atividade que deve ser regulamentada - de modo a criar um referencial claro de atuação para todos os operadores e utilizadores - permitindo alcançar benefícios para as necessidades de mobilidade dos cidadãos, em modo sustentável (promovendo da redução de emissão de CO2) e potenciando igualmente o investimento e o emprego.

76. Contudo, a criação de um adequado enquadramento para a economia partilhada deve ter diversas precauções, designadamente neste caso concreto. O *sharing*, tal como se configura no diploma em análise, apresenta, na essência, características já inerentes ao *rent-a-car*, pela figura do contrato de aluguer, apresentando apenas algumas diferenças quanto ao binómio duração/distância (definido *ex novo* para o *sharing*) e quanto à utilização de meios de contratação à distância, podendo potenciar a dificuldade de distinção e delimitação de fronteiras entre as duas atividades.
77. Nesse sentido, e não sendo conhecido o racional subjacente às opções constantes do projeto de diploma, por uma questão de simplificação e clarificação legislativa, sugere-se:
- A revisão do projeto de diploma no sentido de melhor clarificar fronteiras e ou pontos comuns entre o *sharing* e o *rent-a-car*;
 - No que se refere a requisitos relativos, a contratos, reservas, plataformas e registo se proceda à uniformização de requisitos, estabelecendo, de forma autónoma, apenas as diferenças de facto de direito entre as duas atividades;
 - A introdução de clara distinção de outras atividades, como sejam o transporte de passageiros em veículos ligeiros, de carácter público ou turístico, bem como a adequada compatibilização com o *carpooling*.
78. Finalmente, não pode a AMT deixar de notar que o artigo 13.º do diploma (**aluguer de veículos em regime de *rent-a-car*, com condutor, através da celebração de contrato autónomo para este efeito**) tem vindo a ser utilizado como “*válvula de escape*” pelas empresas/entidades que prestam serviços de transportes de passageiros em veículos ligeiros descaracterizados através de plataformas eletrónicas.
79. Ora, as normas devem cumprir a sua **teleologia** (ou seja, os fins para os quais foram pensadas e desenhadas pelo legislador) não sendo admissível a sua utilização para fins diferentes (sob pena de **fraude à lei**).

80. De facto, como a AMT já teve oportunidade de referir, o artigo 13.^{o39} não foi pensado para acomodar a celebração - sucessiva e contínua - de vários contratos de curta/curtíssima duração de *rent-a-car* com condutor.
81. Ou seja, se é intenção firme do Governo e da Assembleia da República legislar sobre esta matéria – transporte em veículos descaraterizados – TVDE, ou outra definição equivalente deverão existir **normas de delimitação negativa do objeto** que deixem claro que este regime (*rent-a-car* com condutor, através da celebração de contrato autónomo) não se aplica a “TDVE” ou a serviços equivalentes.
82. Uma vez que o regime referido no parágrafo anterior ainda não foi conformado na ordem jurídica (encontrando-se em discussão, em sede própria), a norma de delimitação negativa do âmbito no diploma ora em análise deverá deixar absolutamente claro que o artigo 13.^o não pode, em caso algum, constituir a norma habilitante para “legitimar” a atividade regular de transporte de passageiros em veículos ligeiros descaraterizados através de plataformas eletrónicas.
83. Ou seja, o regime ora em apreciação deve regulamentar, evitando estabelecimento de regras demasiado pesadas e ou complexas que coloquem custos pesados para a eficiência do *Ecosystema*, as atividades de *rent-a-car* e de *sharing*⁴⁰, e também evitando qualquer utilização abusiva de normas (por exemplo, o já referido artigo 13.^o) que têm vindo a ser utilizadas para acomodar atividades para as quais não foram pensadas e ou desenhadas⁴¹
84. Finalmente, e no que se refere em particular à **definição conceptual de *sharing*** (e sua relação com a norma de **convolação automática** do contrato de *sharing* em contrato de *rent-a-car*, desde que ultrapassados os limites de curta duração e de curta distância definidos no diploma – *i.e.* 12 horas/100 kms), considera-se que a mesma deve ser cuidadosamente revisitada no sentido:
- Da apresentação do seu racional técnico (deslocações urbanas, curta distância, curta duração);

³⁹ Que já existia, aliás, no regime do *rent-a-car*, que agora se pretende rever.

⁴⁰ Ambas com bases legais europeias bem definidas – vide “Diretiva Serviços” para as atividades de *rent-a-car* ou princípios da economia colaborativa no que se refere à atividade de *sharing*.

⁴¹ Por exemplo, atividades de transporte de passageiros em veículos ligeiros descaracterizados, através de plataformas eletrónicas, que foi considerada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia como tendo por base legal as normas do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no domínio dos Transportes.



- O seu universo de aplicação (vide assimetrias regionais e busca equitativa de soluções de mobilidade que possam ser aplicadas em todo o país, evitando assimetrias) e
- Necessidade imperativa de informação prévia e obrigatória ao consumidor sobre essa possibilidade de convolação contratual e suas consequências práticas (nomeadamente tendo em conta as regras aplicáveis aos elementos essenciais dos contratos, como o *pricing*).

É o que nos cumpre considerar.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Supervisão
Divisão de Avaliação de Políticas Públicas e Monitorização Setorial