

**DIREÇÃO DE SUPERVISÃO/DIREÇÃO DE REGULAÇÃO ECONÓMICA/GABINETE DE
ASSUNTOS JURÍDICOS**

Parecer N.º 101/AMT/2021

I - Introdução

1. O presente Parecer é elaborado em conformidade com a mensagem de correio electrónico de 12.11.2021, do Chefe do Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, solicitando o parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) sobre o projeto de Decreto-Lei que procede à transposição da Diretiva (UE)2019/2161, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e as Diretivas 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho a fim de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das regras da União em matéria de defesa dos consumidores.

II - Enquadramento

2. A AMT, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, é uma entidade administrativa independente com diversas competências no âmbito da promoção e defesa dos direitos dos utilizadores, identificadas, nos seguintes diplomas:
3. Desde logo, o Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto, que a assegura a execução do Regulamento (UE) 2017/2394, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores, onde se consagra que é a entidade nacional competente para as matérias relativas a direitos dos passageiros em:
 - Serviços de Transportes de Passageiros Ferroviário: Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e Decreto-Lei n.º 58/2008, de 28 de março, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro;
 - Serviços de Transportes de Passageiros Marítimos e em Vias Navegáveis Interiores: Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, e Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro;

- Serviços de Transportes de Passageiros Rodoviários: Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro e Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.
4. Será relevante referir que o Regulamento (UE) 2017/2394 estabelece as condições em que as autoridades competentes, designadas pelos Estados-Membros como responsáveis pela aplicação da legislação da União nesta matéria, cooperam entre si e com a Comissão Europeia a fim de fazer cumprir essa legislação e assegurar o bom funcionamento do mercado interno reforçando a proteção dos interesses económicos dos consumidores. São conferidos diversos poderes às autoridades competentes, designadamente, mecanismos de assistência mútua, através de pedidos de informação e de medidas de aplicação, bem como mecanismos e poderes de investigação coordenada e a possibilidade de propor ou aceitar compromissos que visem a cessação da infração e/ou, quando aplicável, a reparação de danos ou outras medidas em benefício dos consumidores.
5. A AMT tem ainda competências expressas consagradas, designadamente em:
- Livro de reclamações (serviços ferroviários, marítimos, fluviais, rodoviários, serviços de aluguer de veículos motorizados e não motorizados, escolas de condução e centros de inspeção): Decreto-lei n.º 156/2005, de 15 de setembro;
 - Serviços de Transporte Expresso: Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro;
 - Serviços de Rent-a-car e sharing: Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, na sua redação atual.
6. É também chamada a intervir, quando aplicável, em:
- Resolução Alternativa de Litígios: Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, na sua redação atual;
 - Práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores: Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, na sua redação atual;
 - Serviços no mercado interno: Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, na sua redação atual e Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, na sua redação atual.
7. Nos serviços de transporte de passageiros (incluindo rent-a-car e sharing) e respetivas plataformas online, a AMT analisa a legalidade de cláusulas contratuais gerais de agentes

económicos, remetidas diretamente por estes ou por sua iniciativa, determinando/recomendando alterações e emitindo pareceres de (des)conformidade.

II – Alterações ao Regime Geral de Cláusulas Contratuais Gerais

8. Neste âmbito, suscitam-se dúvidas quanto aos artigos 34.º-B a 34.º-J que são aditados ao **Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro**, que aprova o Regime Geral de Cláusulas Contratuais Gerais:
9. É prevista, no artigo 34.º-B a criação de uma Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais que:
 - a) Procede à análise de contratos com uso de cláusulas contratuais gerais;
 - b) Solicita contratos com uso de cláusulas contratuais gerais aos seus proponentes, para os efeitos de apreciação;
 - c) Emite parecer sobre o carácter abusivo das cláusulas contratuais gerais constantes de contratos, mediante solicitação dos respetivos proponentes ou de autoridades reguladoras e fiscalizadoras sectorialmente competentes;
 - d) Dirige recomendações aos proponentes de contratos com cláusulas contratuais gerais;
 - e) Emite determinações que ordenem a remoção de cláusulas contratuais gerais consideradas abusivas.
10. Não obstante se a emissão de parecer em c) pode ser efetuada por aquela comissão e por autoridades reguladoras e que deve ouvir estas previamente à emissão de pareceres, recomendações ou determinações, também prevê o contacto direto de proponentes e prevê iniciativas próprias sem consagração expressa de articulação com entidades reguladoras e fiscalizadoras.
11. É certo que no artigo 34.ºD que a Comissão e as autoridades reguladoras e fiscalizadoras sectorialmente competentes cooperam entre si, designadamente através de resposta a pedidos de informações ou de emissão de pareceres, mas não se afigura que tal possa evitar que duas entidades atuem, em paralelo, nas mesmas cláusulas contratuais, correndo o risco de emissão de decisões diversas ou de ambas solicitarem, ao mesmo tempo, informação ao mesmo operador.
12. Acresce que apenas nas alíneas d) e e) supra se refere que a atuação da Comissão depende de parecer prévio vinculativo da respetiva autoridade reguladora

- sectorialmente competente, o que significa que em outras situações a Comissão poderá atuar sem conhecimento previa da entidade setorial, podendo dar origem a múltiplas intervenções da administração pública e potencialmente contraditórias.
13. Por outro lado, o diploma nada refere quanto a situações em que as posições da Comissão e das entidades setoriais diverjam e em que o parecer destas últimas não seja vinculativo (alíneas d) e e) referidas).
 14. Mais se prevê o Portal das Cláusulas Contratuais Gerais onde proponentes de contratos com uso de cláusulas contratuais gerais submeterem pedidos de parecer prévio à Comissão, o que derrogará os mecanismos próprios existentes de submissão às entidades setoriais daquelas cláusulas, sobretudo em serviços essenciais (onde se incluem os transportes públicos de passageiros).
 15. Não fica claro, se este portal passa a ser a única via de submissão de Cláusulas Contratuais ou se é mais um portal para o efeito, e se, em qualquer dos casos, a entidade setorial terá conhecimento e receberá as mesmas para análise, não sendo também claro, em que casos ou critérios, a Comissão atuará.
 16. A indefinição acresce com o artigo 34.º-G a prever que as autoridades reguladoras e fiscalizadoras sectorialmente competentes verificam o carácter abusivo de cláusulas contratuais gerais utilizadas pelos operadores económicos que se encontrem no seu perímetro de supervisão, quando contrariem o disposto nos artigos 15.º, 16.º, 18.º, 19.º, 21.º e 22.º do diploma, proibindo o seu uso, sendo certo que a Comissão não está impedida de fazer o mesmo.
 17. Por outro lado, de acordo com o artigo 34.º-H e 34.º-J a fiscalização do cumprimento do disposto no presente decreto-lei, bem como a instrução dos respetivos processos de contraordenação e a aplicação das coimas competem à autoridade de fiscalização ou à entidade reguladora sectorialmente competente, questionando-se como atuará no caso de decisões emitidas pela Comissão e não por si.
 18. Finalmente, o novo artigo 34.º estabelece que os tribunais devem comunicar e remeter à Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais cópia das decisões transitadas em julgado que tenham proibido o uso ou a recomendação de cláusulas contratuais gerais ou declarem a nulidade de cláusulas inseridas em contratos singulares, o que poderá

incidir sobre decisões das entidades reguladoras e fiscalizadoras setoriais, mas não se prevendo a notificação destas.

19. Acresce referir que o Preâmbulo do projeto legislativo em análise refere que “*A Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais é composta pelo Diretor-Geral da Política de Justiça, pelo Diretor-Geral do Consumidor [sublinhado nosso], por um magistrado judicial indicado pelo Conselho Superior da Magistratura, por um magistrado do Ministério Público indicado pelo Conselho Superior do Ministério Público, e por representantes da academia, das associações de consumidores e das associações empresariais*”, sendo que o articulado do projeto legislativo, no que respeita ao novo artigo 34.ºB do Decreto-Lei nº 446/85, de 25 de outubro, que estabelece o Regime Jurídico das Cláusulas Contratuais Gerais (de ora em diante, RJCCG), refere-se o seguinte:

“ 1 - É criada junto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da defesa do consumidor e da justiça, a Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais, de natureza independente, composta pelos seguintes membros:

- a) Um representante da Direção-Geral do Consumidor; [sublinhado nosso]*
- b) Um representante da Direção-Geral de Diretor-Geral da Política de Justiça; [sublinhado nosso]*
- c) Um representante da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica; [sublinhado nosso]*
- d) Um magistrado judicial indicado pelo Conselho Superior da Magistratura;*
- e) Um magistrado judicial indicado pelo Conselho Superior do Ministério Público; [rasurado nosso]*
- f) Duas personalidades de reconhecido mérito da academia na área do Direito;*
- g) Três representantes das associações de consumidores de âmbito nacional e interesse genérico;*
- h) Três representantes das associações empresariais dos setores de atividade económica;*

[...]

ou seja o Preâmbulo não parece espelhar com exatidão o que se dispõe no articulado.

20. Tendo em consideração o disposto no novo artigo 34.ºC do RJCCG, que estabelece que “No âmbito do sistema administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas, a Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais: [...] e) *Dirige recomendações aos proponentes de contratos com cláusulas contratuais gerais, visando prevenir a utilização de cláusulas contratuais consideradas abusivas, nos termos dos artigos 18.º, 19.º, 21.º e 22.º*”, importa, pois, salientar que em sede de análise das Cláusulas Contratuais Gerais constantes de minutas de contrato de *rent-a-car* e de *sharing* dever-se-á também atender ao disposto no n.º 7 do artigo 9.º do Decreto-Lei nº 181/2012, na redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 47/2017, de 20 de junho, [aplicável ao contrato de *sharing*, por força do n.º 2 do artigo 9.ºA daquele diploma], que vem estabelecer um leque de cláusulas específicas para estes sectores que devem ser consideradas proibidas e nulas, sem prejuízo do disposto no RJCCG. Deste modo, com a atual redação proposta para o artigo 34.ºB do RJCCG a análise desta Comissão ficaria incompleta no que concerne à análise das cláusulas contratuais gerais constantes de contratos de aluguer de veículos em *rent-a-car* e em *sharing*.
21. Em suma, ainda que se considere a criação de um portal único como benéfica, podendo ser utilizado por todas as entidades competentes, a atuação da Comissão, de forma própria e sem mecanismos previstos expressos de articulação, poderá redundar em atuações múltiplas, sobrepostas ou contraditórias da administração pública perante os agentes económicos, pelo que se recomenda melhor ponderação dos artigos relativos a competências e funcionamento desta entidade.
22. Considera-se essencial que previamente a qualquer intervenção inicial ou final junto de um agente económico, exista articulação entre as entidades competentes e de forma a evitar conflitos/dificuldades entre autoridades nacionais competentes em matéria de direitos dos consumidores e europeias.

III - Práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores

23. No que se refere à alteração ao **Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março**, passa a ser incluído «Mercado em linha» um serviço com recurso a software, nomeadamente um sítio eletrónico, parte de um sítio eletrónico ou uma aplicação, explorado pelo profissional ou em seu nome, que permita aos consumidores celebrar contratos à distância com outros profissionais ou consumidores.

24. No artigo 9.º, no que se refere a omissões enganosas, são enumerados diversos diplomas legais, mas em nenhum deles se encontram os referidos em I da presente apreciação.
25. De recordar que hoje, os serviços de transporte de passageiros, sejam essenciais ou não, ou de outros mercados da mobilidade, possuem plataformas digitais de venda dos serviços, que muitas das vezes não são detidas pelos próprios prestadores dos serviços, o que aumenta a complexidade e o número de conflitos entre aqueles e os consumidores.
26. Esta questão assume especial importância em serviços de transporte expresso, rent-a-car e *sharing* ou em Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados (TVDE), onde, em muitos casos, a forma digital de contratação é a única e é claramente mercado em linha.
27. Esta questão torna mais indistinta as fronteiras entre entidades que atuam em contexto físico e contexto digital, tornando também indistintas as fronteiras de atuação da ASAE e das entidades reguladoras setoriais.

IV – Contratos celebrados à distância

28. No que se refere à alteração ao Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, passam a ser considerados os contratos de serviços de transporte de passageiros, o que é de saudar.
29. Contudo, na sequência do referido anteriormente, será de incluir plataformas digitais, agregadoras de informação que incluam a venda ou prestação de serviços e/ou entidades gestoras de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade, ou seja, entidades públicas ou privadas com funções operacionais de gestão de sistemas tecnológicos que constituam suporte de um sistema ou serviço de transporte de passageiros ou de venda de títulos de transporte e não do próprio serviço, seja o próprio prestador ou não.
30. Por outro lado, será de esclarecer o conceito de “transporte de passageiros”, pois poderá incluir o serviço público, o serviço expresso, outros serviços comerciais incluindo turísticos, bem como táxis, TVDE, rent-a-car e *sharing*.

31. Finalmente, não se vislumbra o racional da exceção de aplicação do disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 5.º ao transporte de passageiros.

V – Conclusões

32. Globalmente considera-se que a proposta legislativa apresentada dá execução a normativos europeus e reforça os mecanismos de proteção dos direitos dos consumidores, pelo que será sempre de considerar positiva.
33. Contudo, da análise efetuada ressaltam alguns aspetos, supra expostos que entendemos carecerem de melhor ponderação.

Lisboa, 22 de novembro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino