

PARECER N.º 35/AMT/2024

I - Introdução

1. Foi reportado ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), a existência de situações em que pessoas singulares/particulares, através de plataformas de intermediação online, alugam veículos de características especiais (como autocaravanas ou veículos especiais para dormitório), de sua propriedade, a troco de remuneração, pelo que coloca a questão sobre se:
 - Estão ou não os particulares, que alugam os seus próprios veículos, designadamente autocaravanas/autovivendas ou veículos especiais para dormitório, através de plataformas online onde anunciam esse serviço, sujeitos ao regime estabelecido no Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, que regula as condições de acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, designadamente à necessidade de obtenção de permissão administrativa, assim como às obrigações aí estabelecidas quanto a número mínimo de veículos e idade destes;
 - Está ou não a atuação das plataformas, nos casos descritos, abrangida pelo âmbito do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, ponderando-se a necessidade de regulamentação dessa atuação.
2. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, importa emitir o seguinte parecer.

II – Do parecer

3. No que respeita às plataformas de intermediação sublinha-se que o papel de intermediação das plataformas não se encontrava regulado no Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto.
4. O diploma estabelece diversos requisitos de verificação permanente, como seja o número mínimo de veículos e a sua idade média, incluindo veículos de

características especiais como as autocaravanas e autovivendas e veículos especiais para dormitório.

5. No que se refere ao âmbito subjetivo do diploma, consideramos que a disponibilização de um veículo por uma pessoa singular, com o objetivo de obter um rendimento, pode constituir uma atividade económica, no caso concreto, uma atividade de aluguer de veículos tal como definida naquele diploma.
6. O aluguer pelo proprietário dos veículos pode ser, de facto, confundível com a atuação dos demais locadores de veículos sem condutor abrangidos pelo regime do Decreto-Lei n.º 181/2012, sem que, contudo, cumpra os mesmos requisitos legais. os requisitos legais previstos.
7. Não resulta da legislação nacional qualquer distinção entre entidades particulares e entidades coletivas e o exercício da atividade a título principal ou complementar sendo que admitir este tipo de atividade no âmbito da “*economia colaborativa*” poderia abrir a porta a uma total desregulamentação do setor...
8. Recorde-se que não se afigura estar em causa uma situação em que um particular ceda a utilização de um veículo seu a conhecidos ou a um número limitado de pessoas, acordando num determinado pagamento, mas sim a utilização de uma plataforma digital para, dessa forma, anunciar, para um universo indeterminado de pessoas, a utilização de um bem de que é proprietário mediante um pagamento.
9. Temos ainda que considerar que aquele diploma dispõe sobre diversas normas de proteção dos utilizadores, como sejam a disponibilização de livro de reclamações e critérios mínimos quanto à informação das cláusulas contratuais gerais e termos de utilização do bem em causa. Será de questionar que pode fundamentar a diferença de proteção de um utilizador de serviços de aluguer de veículos de uma empresa identificada e com estabelecimento fixo de uma proteção de um utilizador de um veículo obtido por via de uma pessoa sem estabelecimento e obrigações.
10. Considerar-se fundamentada a menor proteção de um consumidor neste último caso pode constituir uma subversão da arquitetura destes mercados e admitir a multiplicação de situações sem que se pudessem controlar quaisquer fronteiras.

11. Haverá que acautelar que um locatário, ao não cumprir requisitos mínimos legais para exercer essa atividade, pode ser colocado em clara vantagem concorrencial face a outras empresas, desde logo porque não tem os custos associados ao exercício dessa atividade nem tem de cumprir regras de transparência, rastreabilidade, ambientais, fiscais, laborais, etc.
12. Contudo, também podemos considerar a possibilidade de celebração de contratos de locação ao abrigo do regime geral constante no artigo 1022.º do Código Civil, onde estas situações se poderão enquadrar.
13. Por outro lado, o Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 agosto, parece não incluir a sua aplicação às situações em que um particular celebra um contrato de locação do seu veículo (autocaravana/autovivenda ou veículo classificado como “especial para dormitório”- chamados veículos com características especiais) com outro particular, por outro lado.
14. Aliás, poderá considerar-se que o legislador entendeu estabelecer a fronteira entre o que será uma atividade económica regulamentada pelo número de veículos afetos à atividade (3), considerando que quem proceda à utilização de 1 ou 2 veículos, mesmo que mediante pagamento, estará abrangido pelas regras gerais aplicáveis aos negócios entre particulares.
15. Seja como for, considera-se que, de facto, o regime legal não foi conformado com a evolução rápida de novos modelos de negócio, de atuação dos cidadãos e da facilitação de procedimentos trazido com a transição digital. Por essa razão deveria ser ponderar a revisitação do diploma em diversas matérias, nas ora expostas e em outras já anteriormente identificadas AMT.
16. Não podemos deixar de referir que consideramos ser necessário ponderar a possibilidade responsabilizar as plataformas digitais de intermediação, perante os consumidores e entidades de fiscalização, pelos problemas de concurso relacionados com a utilização das plataformas como dos serviços finais que ali são comercializados.
17. Nem as plataformas nem o locador podem ser eximidos às obrigações decorrentes do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na sua redação atual bem como da Lei n.º 24/96, de 31 de julho - regime jurídico aplicável à defesa dos

consumidores - do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março - regime jurídico relativo a práticas comerciais desleais - do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro - regime jurídico dos contratos celebrados à distância.

18. Tem de ser garantida a aplicação das regras legais aplicáveis a contratos celebrados à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento comércio¹, bem como os mecanismos de cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores², de forma a garantir a proteção dos direitos e interesses destes³.
19. Está em causa, sobretudo, a disponibilização de informação de forma clara e precisa quanto a condições contratuais, incluindo preço total a pagar, com descrição de todos os seus componentes fixos e variáveis, serviços complementares, respetivo preço e condições, bem como das coberturas e exclusões quando se trate de seguros e outras responsabilidades associadas.
20. De referir que a AMT participou numa ação conjunta aos intermediários de aluguer de veículos, organizada pela Comissão Europeia, ao abrigo do Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores⁴.
21. Esta ação conjunta consistiu na análise de sítios da internet de intermediários de aluguer de veículos sem condutor, de acordo com um questionário que foi acordado entre a Comissão Europeia e os Estados-membros participantes, e visava aferir, preliminarmente, do nível de conformidade daqueles sítios face ao enquadramento legal europeu de proteção do consumidor. Participaram nesta ação conjunta 10 Estados-Membros incluindo Portugal, tendo sido analisados 78 sites, incluindo de companhias aéreas. As inconformidades, de acordo com os resultados publicados pela Comissão Europeia, são, na generalidade: i) ausência de clareza sobre se os consumidores devem contactar o intermediário ou a

¹ Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, na sua versão atual.

² Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017 e Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto

³ Também releva o Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, que aprova o regime jurídico relativo a práticas comerciais desleais, bem como o Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, que institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho (Lei de Defesa do Consumidor), alterada pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho.

⁴ <https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/noticias/comissao-europeia-publica-resultados-de-investigacao-sobre-intermediarios-de-aluguer-de-automoveis.aspx>

empresa de aluguer de veículos, em caso de dúvidas ou reclamações (67%); ii) ausência de informação clara sobre o nome do intermediário (28%); iii) ausência de informação explícita sobre o que está incluído e o que está excluído do seguro (cerca de 50%); iv) ausência de informação incompleta sobre as taxas obrigatórias.

22. Com a digitalização da economia, as formas de relacionamento entre o consumidor e um prestador de serviços evoluíram e a utilização de plataformas ou aplicações digitais são, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do passageiro com o prestador de serviços e influenciam ou condicionam as condições de acesso ao transporte de passageiros. Por essa razão, a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.
23. Neste contexto, considera-se também que deveria constar no elenco das entidades reguladas pela AMT, para efeitos de livro de reclamações⁵ todas as plataformas digitais que intermedeiam ou disponibilizam, diretamente ou indiretamente serviços de mobilidade, sob pena de a atividade de supervisão não ter a abrangência suficiente para detetar todas as possíveis infrações por parte de agentes económicos.
24. Assinala-se que nos termos do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, a AMT dispõe de um prazo de 10 dias para se pronunciar sobre as cláusulas dos contratos de adesão de *rent-a-car* e de *sharing* que lhe são submetidas (cfr. artigo 10.º).
25. Ora, sem prejuízo de a alteração operada ao citado diploma que veio a instituir este prazo (Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho) ter na sua génese um esforço de simplificação no que se refere aos contratos de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, a verdade é que, face à experiência adquirida desde a sua entrada em vigor, este prazo revela-se manifestamente insuficiente face ao volume, à extensão e à complexidade dos clausulados que enformam a maioria daqueles contratos.

⁵ o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, que institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico.

26. Importa à AMT pugnar por uma análise estruturada que garanta o equilíbrio das partes contratantes, o que, tratando-se de contratos de adesão elaborados de acordo com o princípio da liberdade contratual muitas vezes se revela complexo.
27. Neste registo, somos da opinião que importa acautelar este aspeto na futura revisão do quadro legal hoje vigente, fixando-se em 20 (vinte) dias o prazo para pronúncia da AMT sobre as cláusulas dos contratos de adesão de *rent-a-car* e de *sharing* que lhe são submetidas.
28. Julgamos que apenas desta forma se poderá garantir um exercício mais eficaz das competências das entidades públicas referidas, bem como uma mais adequada supervisão e fiscalização e ainda uma efetiva capacidade sancionatória, permitindo atuar no sentido da mitigação e/ou eliminação de impactos negativos e da violação das disposições legais aplicáveis.

III – Conclusões

29. Estas plataformas eletrónicas para aluguer destes veículos não estão, efetivamente, abrangidas pelo regime jurídico consagrado no Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto.
30. Aquela atividade só pode ser exercida por entidades que cumpram as condições de acesso e exercício, designadamente, i) Idoneidade (todos os gerentes, administradores ou diretores, no caso de pessoas coletivas, ou o próprio, no caso de pessoa singular), ii) Número mínimo de veículos (nos automóveis ligeiros de passageiros, sete; nos motociclos, ciclomotores, triciclos ou quadriciclos, três) no máximo com 5 anos de idade, contados a partir da 1ª matrícula; no caso de a atividade ser exercida apenas com veículos com características especiais, o número mínimo de veículos, bem como a idade máxima do veículo é de acordo com a Deliberação n.º 267/2019, iii) Estabelecimento fixo para atendimento ao público, iv) Situação tributária e contributiva regularizada.
31. No caso de contratos de adesão com uso de cláusulas contratuais gerais, o locador está, ainda, obrigado a enviar uma cópia das respetivas minutas à AMT, em data prévia ao início da atividade.

32. No caso dos veículos especiais – como é o caso das autocaravanas –, a Deliberação do IMT, I.P., 267/2019, estabelece, entre outros requisitos, a idade limite de 8 anos, que pode ser prorrogada pelo período de 1 ano.
33. É importante ter presente que os requisitos exigidos se prendem, não só, com a defesa e proteção do consumidor, como também pela salvaguarda da segurança rodoviária.
34. Estando em causa uma atividade económica, há que dar cumprimento à lei e, nessa medida, deveriam ser aplicáveis os requisitos impostos pelo Decreto-Lei n.º Decreto-Lei n.º 181/2012.
35. Sucede que, os serviços prestados por plataforma eletrónicas não estão regulamentados, o que contribuirá para que os consumidores não vejam assegurados cumprimento dos direitos que legalmente lhes assistem. Nem tão pouco a segurança rodoviária, sempre aclamada, poderá ser promovida.
36. Assim, sem prejuízo do já exposto no parecer, considera-se imperativa a necessidade de se regulamentar o aluguer de veículos entre particulares, a partir de plataformas eletrónicas, designadamente, de veículos especiais, de forma que o direito dos consumidores possa ser acautelada, bem como, evitar que a segurança rodoviária possa, em certas circunstâncias, ser comprometida.
37. Deveria constar no elenco das entidades reguladas pela AMT, para efeitos de livro de reclamações todas as plataformas digitais que intermedeiam ou disponibilizam, diretamente ou indiretamente serviços de mobilidade, sob pena de a atividade de supervisão não ter a abrangência suficiente para detetar todas as possíveis infrações por parte de agentes económicos.

Lisboa, 26 de julho de 2024

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino