



DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão da Economia, Inovação e Obras Públicas	
CEIOP	
N.º Único	592 278
Entrada/Saída n.º	35
Data	17/1/2018

Exmo Senhor

Presidente da

Comissão da Economia, Inovação e Obras
Públicas

Data: 17 de janeiro de 2018

N. Refº : PARC-000233-2017

Assunto: Projeto de lei nº 450/XIII/2.º - Estabelece um novo regime jurídico para a atividade de transporte de passageiros em veículos automóveis ligeiros descaracterizados

Na sequência do solicitado, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693
decoix@deco.pt - www.deco.proteste.pt
Rua Artilharia 1, 79 - 4º - 1269-160 Lisboa - Tel.: 21 371 02 00 - Fax 21 371 02 99

Considerações gerais

Considerando a existência de um conjunto de tecnologias e de sistemas de informação que permitem a aproximação entre clientes e fornecedores de serviços, que promovem a diferenciação e a concorrência, bem como a limitação da regulamentação existente face às novas tendências e novos modelos de negócio na mobilidade em geral e no serviço de transporte de passageiros em particular, veio o Governo apresentar a proposta de Lei n.º 50/XIII que tem por objeto estabelecer o regime jurídico das plataformas e os requisitos de acesso e demais regime aplicável à atividade de transporte em veículo descaracterizado (TVDE).

De referir que, numa fase preliminar tinha já o Governo determinado a criação de um Grupo de Trabalho¹ para a modernização do setor do transporte público de passageiros em automóvel ligeiro.

O referido Grupo de Trabalho, do qual a DECO- Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor fez parte, apresentou um relatório final, que contemplou os contributos dos seus membros, e que integrava um conjunto de Recomendações ao Governo nas matérias relevantes para o transporte público de passageiros em automóvel ligeiro, mormente requisitos de acesso à atividade, requisitos de acesso ao mercado e regulamentação das plataformas que aproximam passageiros e prestadores de serviços.

Entretanto o Bloco de Esquerda e mais tarde o PSD, vieram também apresentar projetos de Lei nesta matéria, sendo que a proposta do Bloco de Esquerda visa de acordo com a exposição de motivos, corrigir o enviesamento político e jurídico da proposta do Governo, defendendo um princípio de regulação jurídica equitativa no exercício de uma atividade económica que consideraram de raiz e perfil iguais.

¹ Despacho n.º 6478/2016, de 12 de maio - Secretário Estado Adjunto e do Ambiente, *José Fernando Gomes Mendes*

Com este projeto de lei, propõe o Bloco de Esquerda um enquadramento legal equitativo do serviço de táxi regular e do serviço de transporte descaracterizado no que se refere a licenciamentos da atividade, de veículos e motoristas, impondo a definição de contingentes por município, configurando no essencial, uma operação de segmentação do mercado do táxi, que de acordo com a proposta passaria a ser constituído por uma componente de serviço regular – o serviço de táxi tradicional – e uma outra componente de serviço em veículos descaracterizados a pedido, organizando-se a partir de plataformas eletrónicas.

A Deco tem vindo a acompanhar o aparecimento de novos modelos de negócio, com características eminentemente tecnológicas, entre os quais, no setor do transporte privado de passageiros.

Ora, muito embora se saliente a importância do surgimento destas novas tecnologias, mormente em matéria de mobilidade e de promoção de um mercado mais concorrencial, revela-se fundamental que o exercício destas atividades seja regulamentado, a fim de garantir, a segurança e direitos dos passageiros, bem como de forma a garantir a almejada sã e leal concorrência.

Entendemos, por outro lado, que um enquadramento regulatório demasiado restritivo pode dificultar a entrada destes novos serviços e privar os consumidores dos benefícios da inovação tecnológica e da pressão concorrencial que estes novos serviços podem exercer sobre os serviços de táxi.

Assim, a Deco entende que urge a regulamentação de uma atividade que tem vindo a ganhar cada vez maior dimensão no mercado, e relativamente ao enquadramento da qual não tem havido o necessário consenso, considerando a Deco que deve nortear tal regulamentação tratar igual o que é igual, e diferente o que é diferente, referindo-nos obviamente ao setor do táxi.

Na verdade, não podemos deixar de referir que a par da necessidade de regulamentação da atividade de transporte em veículo descaracterizado, importaria igualmente flexibilizar o regime jurídico do táxi.

A este respeito, importa referir que somos do entendimento que algumas obrigações devem-se manter exclusivamente na atividade de táxi, como seja, por exemplo, a obrigação de transportar, como garantia de uma efetiva mobilidade em alguns locais do país, em especial no seu interior, a identificação dos veículos como táxi, a utilização do taxímetro, obrigações tarifárias e outra características intrínsecas a obrigações de serviço público e que são compensadas por um conjunto de benefícios que o setor dispõe, incluindo a reserva do mercado de *hailing* e de praça.

Entendemos, neste sentido, que a solução deverá passar por uma regulação eficiente, assente nos princípios da necessidade, da proporcionalidade e da não discriminação, com o objetivo de eliminar barreiras que comprometem a concorrência, e consequentemente uma eventual flexibilização do enquadramento regulatório aplicável, procurando garantir um equilíbrio entre os diferentes prestadores do serviço e fundamentalmente garantir a existência de um serviço público de transporte de passageiros em veículo ligeiro e consequentemente de uma efetiva mobilidade, nas situações em que não existem alternativas de deslocação.

Na perspetiva da DECO o futuro enquadramento regulatório do setor, a par da promoção da concorrência, deve acautelar os objetivos de política pública que venham a ser definidos e garantir que os consumidores possam ter acesso a serviços diversificados e de qualidade, ao melhor preço e em condições de segurança.

Importa, igualmente, garantir a total transparência dos tarifários e a disponibilização de informação de preços ao consumidor, assim como a existência de mecanismos eficientes de resolução de litígios. Entendemos ser, por outro lado, fundamental promover a

transparência do sistema de avaliação da prestação do serviço, que promova a melhoria da qualidade de serviço e conseqüentemente a prevenção de conflitos de consumo.

As questões relativas à informação, assistência, qualidade de serviço, reparação de danos, segurança, transparência do regime/estrutura de preços e sua publicitação, política de privacidade e tratamento de dados pessoais, diretamente relacionadas com a salvaguarda do consumidor, merecem sempre uma particular atenção pelo legislador e fiscalizadores.

Fundamental, ainda, na perspectiva da Deco, e na medida que esta Associação sempre questionou a verdadeira natureza destas plataformas de mobilidade e o carácter de mera intermediação que se lhes tem atribuído, estabelecer um regime de responsabilidade perante o consumidor face a situações de incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato.

Com efeito, tais plataformas definem termos e condições do mercado, bem como definem aspetos fundamentais do conteúdo do contrato de transporte, tal como a determinação do preço e sua cobrança, pelo que não se pode aceitar o carácter de mera intermediação no qual pretendem ver a sua atividade sustentada.

Neste sentido, aliás, e por ser assente que tais plataformas decidem as condições do mercado em que operam, consideramos necessário regulamentar também as relações entre as mesmas e os operadores de transporte em veículo descaracterizado, porquanto a ausência de qualquer regulação específica pode levar a que estes últimos se vejam numa posição fragilizada pela imposição de condições desproporcionais, que, em último termo, se podem repercutir nos consumidores.

Artigo 1.º

Objeto

Entendemos que seria de clarificar a exclusão das atividades de partilha de veículos (carpooling) prevista no n.º 3 da norma, designadamente no que concerne à ausência de fim lucrativo.

Artigo 3.º

Acesso à atividade

A presente proposta prevê que a atividade de transporte individual em veículo descaracterizado carece de licenciamento específico às pessoas coletivas interessadas, competindo a atribuição do licenciamento ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I.P.).

Estabelece, por outro lado, que o alvará é intransmissível, o que se congratula, na medida em que a transmissibilidade de alvarás noutros sectores, como seja o caso do táxi, se tem revelado um fator pernicioso para o sistema.

Artigo 4.º

Requisitos de emissão de alvará

Para efeitos de emissão de alvará, os pedidos deverão ser entregues ao IMT, I.P. através do Balcão do Empreendedor a que se refere o artigo 6.º do decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de Julho, mediante o preenchimento do formulário normalizado que terá de conter os elementos instrutórios do processo.

Contudo, o início da atividade de operador de TIVDE tornar-se-á apenas efetivo se no prazo de 30 dias não houver comunicação em contrário por parte do IMT, I.P., caso em que o início da atividade ficará dependente da autorização expressa por esta entidade e confirmada pela emissão do respetivo alvará.

Artigo 9.º

Certificado de motorista de transporte

De acordo com a proposta, para o acesso e exercício de profissão será obrigatória a posse de título profissional de motorista de transporte individual de passageiros em veículos ligeiros tipo táxi ou descaracterizados, designado certificado de motorista de transporte.

Relativamente ao regime de habilitação de motoristas de TIVDE, temos vindo a defender um regime equiparado ao que é exigível aos motoristas de táxi, por nos parecer desproporcional e injustificável que exista discrepância no que tange à carga horária

obrigatória inerente ao curso de formação rodoviária inicial para motoristas, pelo que congratulamos a opção plasmada na proposta em apreço que consagra igual carga horária para o curso de formação.

Constatamos, porém, que não é definido nenhum requisito relativamente à idade mínima para exercer esta atividade. Ora, atendendo a que o artigo 122.º do Código da Estrada define um regime probatório de 3 anos, subsequente à emissão do título de condução, parecer-nos-ia adequado impor uma restrição no mesmo sentido. Neste caso, idade mínima de 21 anos, conjuntamente com o requisito de ter carta de condução há mais de três anos.

Artigo 12.º

Exigência de prévia subscrição

Concordamos inteiramente que os veículos afetos ao serviço de TIVDE não possam recolher passageiros na via pública, mediante solicitação no local, nem em praças dedicadas ao serviço de táxi ou para outros veículos, cujo regime legal permita a permanência nessas praças, por considerarmos que a reserva do mercado de *hailing* e de praça correspondem a um conjunto de benefícios que o sector do táxi beneficia em face de obrigações intrínsecas de serviço público, as quais devem continuar reservadas ao setor do táxi.

O serviço de TIVDE só deverá estar disponível mediante subscrição e reserva efetuadas através da plataforma eletrónica de reserva, contudo, parece-nos que seria de clarificar não só o modo como deverá ser efetuada a subscrição ou reserva, como também a informação pré-contratual que deveria obrigatoriamente ser disponibilizada.

Artigo 13.º

Licenciamento de Veículos

Pelas razões supra enunciadas a respeito do alvará, concordamos inteiramente que a licença do veículo descaracterizado deverá ser intransmissível.

Artigo 14.º**Fixação de contingentes****Artigo 15.º****Preenchimento dos lugares no contingente**

A Deco tem grandes reservas no que concerne à fixação de contingentes, que determinam a imposição de restrições quantitativas e barreiras geográficas à entrada no mercado, tanto mais que o argumento de que a livre entrada será passível de induzir excesso de oferta não se encontrará suportado na literatura económica.

A nosso ver a fixação de contingentes apenas poderá ser considerada se associada às externalidades negativas da atividade ao nível da poluição e mobilidade, bem como aos objetivos em matéria de mobilidade que se propõem criar condições para a transferência do transporte individual para o coletivo, através designadamente de medidas dissuasoras da utilização do automóvel.

Neste contexto, ainda assim, a opção pela fixação de contingentes caso seja considerada, terá em nosso entendimento de ser acompanhada de especial cuidado, sendo essencial que os critérios e mecanismos de entrada e saída do mercado, designadamente em matéria de contingentes, se encontrem definidos no diploma legal, não ficando na discricionariedade dos Municípios.

Artigo 16.º**Organização do acesso à atividade****Artigo 17.º****Serviços disponibilizados pelas plataformas eletrónicas de reserva**

A nosso ver não resulta absolutamente claro na proposta a atividade desenvolvida e responsabilidade das plataformas eletrónicas de reserva, seja no que concerne à relação operadores-plataformas, seja no que respeita à relação plataformas-utilizadores finais do serviço.

Importaria, por conseguinte, promover uma melhor clarificação e concretização destas definições.

Repare-se que no artigo 16.º é referido que os operadores de TIVDE organizam-se através de plataformas eletrónicas de reserva e prestam, segundo um modelo de negócio próprio, um serviço de transporte em veículo descaracterizado, nos termos do artigo seguinte, na sequência de reserva efetuada pelo utilizador por meio de aplicação informática dedicada. Ao passo que no artigo seguinte se refere que as plataformas eletrónicas de reserva constituem simples interface por excelência de articulação entre o operador do TIVDE e o utilizador final do serviço de transporte.

Por outro lado, e se num primeiro momento no artigo 17.º, se faz referência às plataformas eletrónicas de reserva como simples interface, ou seja, como ferramenta de informação, a verdade é que a mesma norma precisa que as referidas plataformas devem disponibilizar entre outros serviços, a organização e gestão do mercado dos serviços de TIVDE, intermediação da conexão entre o utilizador e o operador do serviço, processamento do pagamento.

Assim, e salvo melhor opinião, o fato de estas plataformas organizarem e gerirem o mercado, estabelecendo condições essenciais do mesmo, como sejam o preço e condições contratuais, reforça que estas plataformas não podem ser encaradas como meros intermediárias, na medida em que simples facilitadores não organizam nem determinam as condições do mercado.

Por conseguinte, revela-se imperioso estabelecer uma disposição consagrando a responsabilidade das plataformas eletrónicas de reserva pelo incumprimento do contrato ou cumprimento defeituoso.

Sugere-se, nesse sentido, que seja introduzida no Projeto de Lei uma norma prescrevendo que «(O operador da) plataforma eletrónica de reserva é solidariamente responsável perante os utilizadores pelo pontual cumprimento das obrigações resultantes do contrato».

Relativamente à al. b) do n.º 2 da presente norma, entendemos ser de salientar a necessidade de garantir que a informação relativa ao preço, fórmula de cálculo e fator

de ponderação deve ser prestada de forma transparente, objetiva e sobretudo perceptível para os utilizadores.

Por outro lado, e embora vejamos com satisfação, que esteja prevista a disponibilização de mecanismo de avaliação da qualidade do serviço pelo utilizador, através de mecanismos transparentes, credíveis e fiáveis, entendemos que deve igualmente ser garantida a informação acerca dos critérios que presidem à avaliação da qualidade do serviço, bem como que apenas utilizadores efetivos do serviço podem aceder ao mecanismo de avaliação.

Será, ainda, de referir que a Deco discorda de forma veemente da utilização de sistemas de avaliação dos utilizadores, que podem, em último termo, vedar o acesso aos serviços pelos mesmos, pelo que importaria proibir tais iniciativas a estas plataformas.

Artigo 18.º

Preços

A respeito do preço, reiteramos a preocupação evidenciada supra relativamente à necessidade de apresentação do preços e respetiva fórmula de cálculo de forma transparente e perceptível.

Por outro lado, e muito embora concordemos com o princípio da livre fixação de preços pela prestação de serviços de TIVDE, entendemos ser, porém, necessário estabelecer limites máximos, tendo em vista reduzir a incerteza dos utilizadores face ao preço e sobretudo, proteger o consumidor relativamente a situações em que o excesso de procura gera acentuados aumentos de preço. De facto, na prática, constata-se que a qualquer altura o operador de TIVDE pode fazer alterações de preços em função do binómio oferta/procura, levando a que em momentos de forte procura os preços possam disparar acentuadamente.

De salientar, ainda, que a opção por restrições quantitativas à entrada no mercado, na medida em que aumenta o poder de mercado dos operadores face aos consumidores, pode conduzir à necessidade de regulação ao nível do preço, o que não é desejável.

Por último, importaria especificar se existem ou não limitações aos meios de pagamento, sendo que em nosso entendimento a modalidade de pagamento em numerário não poderá estar vedada.

Artigo 22.º

Regime sancionatório

Relativamente ao regime sancionatório, parece-nos que por lapso, onde se refere na al. b) do n.º 2, artigo 8.º, se pretenderá referir artigo 9.º; que onde se refere na al. c) do n.º 2, artigo 10.º se pretenderá referir artigo 11.º; que onde se refere na al. d) do n.º 2, artigo 17.º se pretenderá referir artigo 18.º; que onde se refere na al. f) do n.º 2, artigo 16.º se pretenderá referir artigo 17.º.

Artigo 27.º

Avaliação do regime

A presente norma prevê que a implementação dos serviços regulados pelo presente diploma no território nacional seja objeto de avaliação pelo IMT, I. P., decorridos três anos sobre a respetiva entrada em vigor, em articulação com a AMT e com as restantes entidades competentes e associações empresariais e de cidadãos relevantes. Consideramos essencial o acompanhamento e avaliação da aplicação do quadro legal previsto no presente projeto de diploma, no sentido de aferir se o mesmo é realmente eficaz na proteção do consumidor e se não introduz distorções à concorrência no mercado.

Outras considerações

Constatamos que o projeto é omissivo quanto a algumas questões fundamentais em matéria de mobilidade e acessibilidade, designadamente: auxílio a passageiros que apresentem mobilidade reduzida na entrada e saída do veículo; transporte de cães de assistência a passageiros com deficiência, a título gratuito; transporte de cadeiras de rodas e outros meios auxiliares de passageiros com mobilidade reduzida. Inexistindo,

por outro lado, qualquer referência relativamente à obrigatoriedade ou não da utilização de sistema de retenção (SRC) no transporte de crianças por prestadores de serviços de TIVDE.

Não é, por outro lado, feita no projeto de Lei qualquer referência à necessidade de cumprimento de padrões de qualidade do serviço.

Consideramos, ademais, que tendo em vista garantir a segurança dos consumidores o projeto de Lei deveria impor limitações à duração da atividade, procurando assegurar que os motoristas da TIVDE não possam operar veículos a partir de um determinado número de horas, independentemente do número de plataformas para as quais preste serviços. Mais, ainda, deveria prescrever-se que aos operadores de plataformas de eletrónicas de reserva incumbe garantir o cumprimento dos limites impostos.

Considerações finais

A Deco entende ser necessária a criação de um enquadramento regulatório que integre novos modelos de negócio, a fim de garantir a utilização destas modalidades de serviço emergentes em condições de segurança pelos consumidores a, e salvaguardando os princípios da concorrência. Considera, ademais, que não só a criação deste enquadramento regulatório, mas também qualquer revisão regulamentar deve ser precedida de uma definição clara dos objetivos de política pública, designadamente em matéria de mobilidade, que se visam prosseguir, bem como acompanhada da necessária monitorização.

A Deco defende a criação de um quadro regulatório para os TIVDE, autónomo e distinto do existente para o setor do táxi, que a par da promoção da concorrência, deve acautelar objetivos de política pública e garantir que os consumidores possam ter acesso a serviços diversificados e de qualidade, ao melhor preço e em condições de segurança.

A Deco não partilha, assim, da visão plasmada na exposição de motivos do presente projeto que defende a criação de um novo domínio mercantil para a oferta de serviço público de transporte individual de passageiros e que, configuraria, essencialmente uma operação de segmentação do mercado do táxi, passando o mesmo a ser constituído por uma componente regular, assegurado pelo serviço de táxi tradicional, e uma outra componente de serviço em veículos descaracterizados a pedido, organizando-se a partir de plataformas eletrónicas.

Esta Associação considera que o serviço público de transporte de passageiros em veículo ligeiro, e consequentes obrigações de serviço público, se devem manter adstritas exclusivamente ao sector do táxi e que o facto de os consumidores poderem percepcionar determinados serviços como serviços substitutos dos serviços de táxi tradicionais, não deve impedir que seja tratado de forma igual, o que é igual, e diferente o que é diferente.

Entende-se, por outro lado, que deve ser garantida a total transparência em matéria de preços, assim como a existência de mecanismos eficientes de resolução de litígios. Por outro lado, os operadores de plataformas eletrónicas de reserva devem observar o cumprimento da legislação aplicável em matéria de recolha e proteção de dados pessoais e demais informação a que tenham acesso no âmbito da sua atividade.

Finalmente, e conforme esta Associação tem vindo a evidenciar, na medida em que estas novas plataformas eletrónicas, definem termos e condições do mercado, bem como definem aspetos fundamentais do conteúdo do contrato de transporte, considera-se fundamental estabelecer um regime de responsabilidade perante o consumidor face a situações de incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato, não se podendo aceitar que se lhes atribua o carácter de mera intermediação. Refira-se, aliás, que na perspetiva do consumidor, que procura a plataforma eletrónica por ser o elemento diferenciador e que identifica, o mesmo desconhece na maioria dos casos a existência de uma terceira parte nesta relação tripartida.



Acredita-se que é a plataforma eletrónica que disponibiliza o interface de comunicação, que define os termos e condições contratuais, que define e impõe o preço do serviço, que processa o pagamento e que cobra uma determinada taxa ou comissão.

Parece-nos, por conseguinte, absolutamente claro que tais plataformas porque não são meros intermediárias, deverão responder pelo incumprimento do contrato celebrado com os utilizadores que contratam através da sua plataforma.