

PARECER n.º 16/2018

PROJETO-PILOTO DE TRANSPORTE PÚBLICO FLEXÍVEL ATRAVÉS DO TRANSPORTE COLETIVO EM TÁXI

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”) recebeu comunicação da Câmara Municipal de Lisboa (“CML”), no dia 21 de junho de 2018, relativa ao Projeto-Piloto de transporte público flexível através de transporte coletivo em táxi, o qual, nos termos da informação disponível, teria início dia 23 de junho.

A AMT, enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio e de acordo com a Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, para o desempenho das suas atribuições, possui poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios, todos eles relevantes para a correta implementação do “pacote legislativo” relativo ao **transporte público de passageiros** (peça fundamental do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes), o qual inclui o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”), aprovado pela Lei n.º 52/2015 de 9 de junho e o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, que estabelece regras específicas sobre o transporte público de passageiros flexível (“TPF”).

Cumpra ainda referir que a AMT teve conhecimento – através de comunicação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P., recebida através de c.e. também datado de dia 21 de junho de 2018 – da existência de uma exposição (queixa) apresentada pela Federação Portuguesa do Táxi (“FPT”) no que respeita a esta iniciativa.

Como sabemos, o Município de Lisboa (CML, **Autoridade de Transportes** para efeitos da Lei n.º 52/2015, RJSPTP), e nos termos do regime do “**Transporte Público Flexível/TPF**” entendeu lançar um Projeto Piloto para transporte em táxi coletivo (nos termos do n.º 5 do Artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro), com “duração provisória e experimental”, de 6 meses. O primeiro evento do Projeto-Piloto é o “**festival Rock in Rio Lisboa 2018**”, o qual teve início no dia 23 de junho, na cidade de Lisboa.

Importa enunciar brevemente as características do Projeto Piloto e o seu enquadramento, no que respeita aos regimes legais aplicáveis, bem como às atribuições e poderes da AMT.

1. Compliance do Projeto-Piloto como os diversos regimes legais aplicáveis

De acordo com os elementos disponíveis, Projeto Piloto foi divulgado, junto de “Associações de Operadores de transporte em táxi” pela CML (Direção Municipal de Mobilidade e Transportes), no dia 14 de junho de 2018, através de correio eletrónico oriundo da DMMT da CML.

O referido correio eletrónico, divulga as “**Condições Gerais**” do Projeto Piloto de Transporte Público Flexível em táxi coletivo (promovido pela CML) e apresenta um modelo de “**Requerimento**” para que os Operadores, querendo, manifestassem o seu interesse.

São, em síntese, as principais linhas do Projeto Piloto:

1. Trata-se de um **projeto piloto de transporte flexível em táxi coletivo**, desenhado ao abrigo do n.º 5 do Artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, o qual se destina a ser explorado, exclusivamente, através do transporte coletivo em táxi;
2. Nos termos do n.º 2 das Condições Gerais, são abrangidos pelo Projeto Piloto todos os operadores licenciados para o transporte em táxi no concelho de Lisboa que o requeiram ao Município de Lisboa, nos termos e condições por este definidos e que, reunindo os requisitos necessários para o efeito, sejam expressamente autorizados para a exploração de TPF em causa. A participação dos Operadores fica condicionada à aceitação das condições definidas pelo Município de Lisboa para as concretas datas de exploração do TPF.
3. O Projeto-Piloto tem uma natureza “provisória e experimental” e tem uma duração máxima de 6 meses.
4. No que respeita às **datas** abrangidas, o Projeto arranca nas datas da realização do “**festival Rock in Rio**” (23, 24, 25, 29 e 30 de junho e ainda 1 de julho de 2018), bem como “datas de eventos que se realizem num período de 6 meses, em termos a definir pelo Município de Lisboa.
5. Para além de definir o **horário de funcionamento**, o n.º 6 das referidas “Condições Gerais” estabelece qual o **âmbito geográfico** do Projeto Piloto – este é (i) explorado exclusivamente no concelho de Lisboa; estabelecendo-se que no dia de realização do “festival Rock in Rio”, o serviço de TPF abrange exclusivamente viagens com origem e destino no recinto do evento (devendo ambos os pontos localizar-se no concelho de Lisboa). Para futuros eventos abrangidos pelo Projeto, a CML definirá casuisticamente os horários de exploração.
6. O n.º 7 das Condições Gerais particulariza os termos da **partilha da viagem em táxi**, começando por se referir ao “Festival Rock in Rio” – assim, para a edição 2018 deste evento, *“o TPF facultará a um passageiro, a possibilidade de, através da app mytaxi, encontrar outro passageiro para partilhar uma viagem de táxi reservada através daquela plataforma e os correspondentes custos. Cada passageiro poderá levar um acompanhante. Durante a viagem os passageiros que tenham o mesmo ponto de origem (festival Rock in Rio) serão conduzidos a um máximo de dois endereços de destino dentro do concelho de Lisboa e os passageiros que tenham o mesmo ponto de destino (festival Rock in Rio) serão recolhidos em até dois endereços de recolha dentro do concelho de Lisboa. O método de partilha da viagem em táxi para futuras datas que venham a ser incluídas no projeto-piloto será definido em cada caso pelo Município de Lisboa”*.
7. No que respeita ao **tarifário e método de pagamento**, as Condições Gerais estabelecem que *“para a edição de 2018 do festival Rock in Rio, será aplicável um valor máximo de cinco euros por passageiro, que inclui o transporte de um acompanhante e de bagagem, bem como o transporte de animais, quando este seja permitido no quadro da legislação aplicável, assim como quaisquer suplementos de chamada. Os passageiros partilham os custos da viagem*

em proporção à distância que viajarem relativamente à sua parte da viagem. Cada passageiro será informado através da app mytaxi sobre o correspondente custo individual da viagem antes do respetivo início. O custo total da viagem poderá variar em relação ao custo inicialmente estimado, mas não excederá em caso algum o limite máximo acima referido. O pagamento deverá ser efetuado através da app mytaxi, não havendo lugar ao pagamento em numerário". Para datas futuras, o tarifário será o definido para o caso pelo Município de Lisboa.

8. No que respeita ao **Modo de operacionalização**, as Condições Gerais estabelecem que *"Para exploração do TPF na edição de 2018 do festival Rock in Rio, será obrigatória a utilização da app MyTaxi por parte dos motoristas executantes do TPF e dos passageiros."*
9. Para a edição de 2018 do festival *Rock in Rio*, *"a **reserva** do transporte em TPF deverá ser realizada pelos utilizadores através da app MyTaxi, devendo nesse ato ser facultados, entre outros, a identificação do solicitante do serviço, bem como os pontos de origem e destino da viagem. A confirmação da reserva será recebida através da mesma app. O modo de reserva para o TPF a realizar em datas futuras será definido pelo Município de Lisboa"*.
10. O n.º 11 das Condições Gerais estabelece que *"será obrigatória a marca **CARRIS**, nos termos a acordar com a CARRIS e o Município de Lisboa"*.
11. No que respeita a **deveres específicos dos operadores**, as Condições Gerais estabelecem que na exploração do TPF na edição de 2018 do festival *Rock in Rio*, aplicam-se aos Operadores as seguintes obrigações: *"(i) Garantir a utilização da app MyTaxi por parte dos motoristas executantes do TPF, a qual apenas será possível após frequência de ação de formação na plataforma a realizar pela respetiva entidade gestora (mytapp Portugal, Unipessoal, Lda., doravante mytaxi) ou por entidade que esta designe; (ii) O motorista executante do TPF deve ser portador de certificado de aptidão e de frequência da ação de formação, que será emitido pela mytaxi; (iii) O documento de autorização de exploração de TPF emitido pelo Município de Lisboa, bem como o folheto informativo das condições tarifárias segundo modelo aprovado pelo Município, deve encontrar-se a bordo do correspondente veículo executante, sendo exibido sempre que tal seja solicitado pelas autoridades competentes ou pelos passageiros; (iv) Utilização dos suportes de promoção da marca Carris que vierem a ser definidos; (v) Cumprimento das demais obrigações legais aplicáveis à atividade de transporte em táxi, designadamente no que respeita aos motoristas executantes"*. As obrigações aplicáveis na exploração de TPF nos demais eventos que venham a ser abrangidos pelo projeto-piloto serão definidas pelo Município de Lisboa.
12. Os **veículos** executantes do TPF devem cumprir as regras de segurança e demais requisitos aplicáveis ao exercício da atividade de transporte em táxi.
13. A exploração do TPF nos dias da edição de 2018 do festival *Rock in Rio* não obriga ao pagamento de qualquer **contrapartida** do Município de Lisboa aos operadores ou à MyTaxi ou destes ao Município. O regime de contrapartidas para a exploração do TPF para outros eventos será definido caso a caso.

14. No que se refere à **indisponibilidade do serviço de TPF** a explorar no âmbito da edição de 2018 do festival Rock in Rio, “a MyTaxi obriga-se a comunicar de imediato ao Município de Lisboa (...) qualquer indisponibilidade ou dificuldade temporária ou permanente relativa ao funcionamento da app MyTaxi”.
15. No que respeita à **partilha de dados**, “os operadores autorizam a MyTaxi a partilhar com o Município de Lisboa os dados relativos à procura, valor da viagem, origem destino, taxa de match, distância da viagem e desvio relativos ao TPF explorado na edição de 2018 do festival Rock in Rio”.
16. As Condições Gerais estabelecem que “Os operadores interessados em explorar o TPF no âmbito da edição de 2018 do festival Rock in Rio deverão requerer ao Município de Lisboa a correspondente autorização, através do preenchimento de requerimento e da subscrição de documento de adesão e aceitação das presentes condições gerais, devendo, neste ato, fornecer ao Município identificação das matrículas dos veículos que executarão o TPF. A exploração de TPF em futuros eventos no âmbito do projeto-piloto ficará dependente da apresentação de requerimento destinado para o efeito e da adesão às específicas condições que vierem a ser fixadas pelo Município de Lisboa”.
17. Quanto ao **modo e prazo de apresentação do requerimento de autorização de exploração do TPF**, “os operadores interessados em explorar o TPF na edição de 2018 do festival Rock in Rio deverão apresentar ao Município de Lisboa o respetivo requerimento até às 16h30 do dia 18 de junho de 2018, através do respetivo envio para o endereço de correio eletrónico (...)”. O prazo de apresentação dos requerimentos visando a exploração de TPF em eventos futuros será definido em cada caso pelo Município.
18. Também as Condições Gerais estabelecem o modo de **comunicações às autoridades competentes** – “Será dado conhecimento da autorização emitida pelo Município (com identificação dos operadores e veículos executantes) à Autoridade da Mobilidade e Transportes, Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., Polícia Municipal de Lisboa, Polícia de Segurança Pública e Autoridade de Segurança Alimentar e Económica”.
19. Os veículos executantes do TPF deverão ser **identificados com dístico próprio**, que será entregue aos operadores com a emissão da autorização para exploração do TPF.
20. Deverá ser assegurado o cumprimento do dever de comunicação sobre o TPF, como previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, nos termos do qual “a autoridade de transporte ou operador devem publicitar de forma clara, compreensível facilmente acessível, em suporte de papel e no respetivo sítio da internet, antes da prestação do serviço de TPF”. Nesta comunicação, deverá ser explicitado o modo de apresentação de reclamações e sugestões sobre o funcionamento do TPF.
21. A CML¹ apresentou à AMT, no acervo de documentação enviado, o racional que foi assumido na operacionalização deste Projeto-Piloto. Salienta-se o seguinte:

¹ A CML refere, em suma e na sua comunicação à AMT, que (i) Este projeto-piloto permitirá avaliar o interesse e viabilidade de soluções de transporte público flexível quanto às condições (horário, local e tarifários) em que as mesmas se afiguram adequadas à redução da dependência do transporte individual e dos impactos negativos do mesmo na fluidez do tráfego na Cidade, revestindo-se, por isso, de manifesto interesse público para o Município de Lisboa, conforme informação e decisão que Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal

- a. Em primeiro lugar identifica-se a origem/génese do Projeto – de facto, refere-se que a plataforma “Mytaxi” teria manifestado, através de comunicação enviada ao Município de Lisboa (no dia 29.05.2018), o *“interesse em promover, através da sua plataforma e mediante recurso às empresas licenciadas para o transporte em táxi no concelho de Lisboa um serviço de táxi coletivo durante os quatro dias em que se realiza o evento Rock in Rio Lisboa 2018 (23, 24, 29 e 30 de junho), sem encargos financeiros para o Município”*.
- b. Referindo que o **transporte coletivo** (ao serviço de mais do que uma entidade) em táxi só é permitido através do regime do TPF², a CML fundamenta a viabilização da autorização deste serviço nos termos do n.º 1 do Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 (*“é permitida a realização de transporte coletivo em táxi para efeitos de prestação de serviço de TPF, nos termos previstos no presente Decreto-Lei”*)³.
- c. Sobre a adequação desta **modalidade de prestação de serviços de transporte público**, a CML refere que apesar do TPF, nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, estar essencialmente pensado para situações de baixa procura, *“não se encontra vedado o recurso a esta modalidade de transporte público para situações de desadequação de transporte público regular ou em táxi por outras razões (designadamente face a aumentos pontuais da procura, da procura de itinerários*

suportaram o lançamento do projeto, de que damos conhecimento em anexo; (ii) Neste contexto, o Município de Lisboa emitirá autorização para que as empresas licenciadas para o transporte em táxi na cidade de Lisboa, que requeiram a sua participação, possam explorar o serviço de transporte público flexível através de transporte coletivo em táxi nos dias de realização da edição de 2018 do festival *Rock in Rio Lisboa* (23, 24, 25, 29 e 30 de junho e 1 de julho de 2018), nos termos das Condições Gerais que se anexam, e a que os operadores voluntária e expressamente aderiram e a que se encontram vinculados; (iii) As referidas Condições Gerais identificam todas as características do serviço de transporte em causa, conforme determinado pelo artigo 11.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, designadamente as respeitantes ao âmbito geográfico do serviço, às condições de utilização pelo passageiro, horário de funcionamento e tarifário; (iv) Sublinha a CML que participação no projeto se encontra aberta a todos os operadores que, cumprindo as condições aplicáveis, o requeiram, tal como foi oportunamente divulgado por este Município junto das associações representativas do setor do táxi (cf. comunicações em anexo); (v) Mais se informa que, no âmbito da exploração do transporte público flexível através de transporte coletivo em táxi nos dias de realização da edição de 2018 do festival *Rock in Rio Lisboa*, os operadores e passageiros utilizarão obrigatoriamente, para efeitos de reserva de viagens e de pagamento das mesmas, a *app mytaxi*, gerida pela Mytapp Portugal, Unipessoal, Lda., que manifestou perante o Município de Lisboa o seu interesse para o efeito; (v) Os veículos executantes deste serviço serão identificados com o dístico de transporte público flexível aprovado por deliberação do Conselho Diretivo do Instituto da Mobilidade e Transportes, I.P., de 19 de junho de 2018. Dando cumprimento ao previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, a iniciativa foi divulgada ao público através do *site* da Câmara Municipal de Lisboa (<http://www.cm-lisboa.pt/noticias/detalhe/articulo/camara-de-lisboa-promove-transporte-coletivo-em-taxi-para-o-rock-in-rio>), sendo os veículos executantes portadores de um folheto informativo sobre as características e condições de utilização do serviço; (vi) As condições a aplicar a futuros eventos em que, no âmbito deste projeto-piloto, venha a ser autorizada a exploração do transporte público flexível através de transporte coletivo em táxi, designadamente quanto aos sistemas de solicitação, reserva de serviço pelo passageiro e de pagamento, serão definidas em cada caso pelo Município de Lisboa, sendo dado conhecimento das mesmas a esta Autoridade da Mobilidade e dos Transportes; (vii) Sem prejuízo do referido, a Carris apoia, em conjunto com o Município de Lisboa, a promoção, divulgação e operacionalização desta iniciativa, visando a valorização do transporte público na Cidade e a sua participação em futuras iniciativas de transporte público flexível.

² O RJSPTP consagrou o conceito de «**serviço público de transporte de passageiros flexível**», estabelecendo-o como parte integrante do sistema de transportes e da cadeia de deslocações, em articulação com todas as suas componentes - transportes públicos regulares, táxis, transportes escolares, transportes partilhados -, visando garantir o acesso a centros geradores de procura de abrangência municipal ou regional, e ainda fazer face às expectativas de procura por parte dos utilizadores de serviços de mobilidade e transportes em áreas coerentes de mobilidade, independentemente de fronteiras administrativas.

³ O Decreto-Lei n.º 60/2016 estabelece as regras específicas que permitam a implementação efetiva da prestação destes serviços de mobilidade, integrados numa oferta sistémica de "mobilidade combinada" e entendidos como formas complementares, e não concorrentes, dos sistemas de transportes públicos coletivos regulares ou do transporte público individual, em táxi, cujas lacunas e insuficiências visam colmatar.

*distintos dos realizados em oferta regular pelo transporte público e dos picos noturnos de procura **provocados pela realização de eventos de grande dimensão** aos quais o TPF possa dar resposta satisfatória”.*

- d. Nos termos da lei, os serviços de TPF podem ser explorados numa ou várias das seguintes modalidades (a) flexibilidade, total ou parcial na determinação das paragens, dos itinerários, das frequências, dos horários e serviços; (b) flexibilidade na capacidade e características dos veículos a afetar a cada serviço; (c) existência de sistemas de solicitação ou de reserva pelos passageiros; (d) regime tarifário especial; (e) exploração do serviço através da utilização do transporte em táxi (*cf. n.º 2 do Artigo 34.º do RJSPTP*).
- e. De acordo com a análise efetuada pela CML, **o serviço proposto pela MyTaxi** assume as modalidades de flexibilidade indicadas nas als a), c), d) e e) *supracitadas*, pelo que “*o TPF se revela, em concreto adequado para a respetiva implementação*”.
- f. **A CML identifica duas vias para a prestação dos referidos serviços – ou através da CARRIS, ou através da “MyTaxi”.**
- g. No que respeita à CARRIS, a CML levanta a hipótese de o referido serviço de TPF ser enquadrado no âmbito do contrato de concessão em vigor, ao abrigo do qual esta empresa pública detém o **exclusivo para a prestação de transporte coletivo de passageiros na cidade de Lisboa**. Invocando o n.º 1 do Artigo 36.º do RJSPTP, a CML recorda a possibilidade de determinado serviço de transporte de passageiros poder ser convolado em TPF (serviço de transporte de passageiros flexível ou misto), mediante autorização da autoridade de transportes competente e a requerimento do interessado, sem prejuízo das regras estabelecidas para o efeito em contrato de serviço público previamente celebrado e das regras relativas à modificação do contrato, nos termos do Código dos Contratos Públicos.
- h. **Assim, no que a este particular diz respeito, a CML assume a seguinte posição: “caso a CARRIS não revele interesse ou não disponha dos meios ou condições para prestar o serviço de transporte de passageiros em causa, este poderá ser promovido diretamente pela MyTaxi”.**
- i. Por outro lado, a CML invoca as regras do RJSPT no que respeita à articulação do direito exclusivo com outros serviços adicionais, potencialmente concorrenciais – nos termos do n.º 3 do Artigo 27.º do RJSPTP, caso um operador detentor de um exclusivo num determinado território não demonstre interesse em explorar outros serviços complementares (incluindo serviços de TPF), e outro operador de serviço público pretenda explorar esse serviço, a autoridade de transporte competente deve propor um acordo ao operador detentor do exclusivo; caso não seja possível obter esse acordo, as autoridades competentes podem, por sua iniciativa, lançar os procedimentos de contratação previstos no RJSPTP e na demais legislação aplicável, para efeitos de atribuição da exploração do serviço público do transporte de passageiros (*cf. n.º 6 do Artigo 27.º*).

- j. Nesse sentido a CML (autoridade de transportes na cidade de Lisboa) perguntou à CARRIS⁴ (seu operador interno, na aceção do direito europeu e nacional aplicável e detentor de um exclusivo na operação do serviço coletivo de transporte público de passageiros nesse território) se esta estaria interessada em operar o projeto-piloto ora em análise. A CARRIS respondeu⁵ manifestando a sua disponibilidade para desenvolver soluções de TPF no Município de Lisboa. No entanto, no caso concreto e considerando (i) o calendário proposto; (ii) a necessidade de utilização de táxi coletivo e de uma plataforma eletrónica de intermediação de serviços (meios que a CML não dispõe na presente data); e (iii) a oferta de transporte em autocarro que a CARRIS já vai fornecer para o evento “Rock in Rio”, não se considerou, no momento e contexto apresentados, “viável e oportuno” para a CARRIS assegurar o serviço. No entanto, a empresa refere o seu interesse em associar a sua marca ao projeto piloto “My Taxi” (**o que veio a ser concretizado nas Condições Gerais apresentadas pela CML**).
- k. Ora, o referido no ponto h) *supra*, não pode deixar de merecer, desde já, alguns comentários - de facto, ainda que se possa entender que o serviço de transporte flexível em táxi coletivo é, nos termos da lei, um **serviço público de transporte coletivo** (*logo, abrangido pelo direito exclusivo da CARRIS no Município de Lisboa, consagrado na lei e no respetivo contrato de concessão*), não se compreende o passo lógico seguinte no que se refere à assunção de que esse serviço de transporte (ainda que assumido no âmbito de uma experiência piloto de curta duração e em regime de TPF) poderia ser assegurado, diretamente, pela “MyTaxi” – de facto, a “MyTaxi” é uma empresa que agrega, através de uma aplicação eletrónica (*app*), a disponibilização de serviços de transporte em táxi (nos termos e para os efeitos do respetivo regime jurídico⁶). Ou seja, a “MyTaxi” não é, um operador de serviço público de transporte, mas sim uma plataforma agregadora de serviços de transporte de passageiros em táxi⁷.
- l. Ainda que a “My Taxi”, enquanto Plataforma tenha vindo a desenvolver uma política própria no que se refere à definição de termos e condições dos serviços de transporte por si agregados (nomeadamente através da atribuição de descontos comerciais e promoções), este facto não é suficiente para conformar um “modelo de negócio próprio”. No entanto, a **MyTaxi é uma entidade económica que opera no mercado do serviço de transporte público de passageiros, devendo como tal ser considerada para efeitos de análise da sua atuação nesse mercado e respetivos efeitos no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.**

⁴ Cfr. Ofício oriundo da CML datado de 29.05.2018 e dirigido ao Presidente do CA da CARRIS.

⁵ Ofício da CARRIS à CML datado de 04.06.2018.

⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, na sua redação atual (**regime do táxi**).

⁷ Recorde-se a proposta de diploma relativa ao Transporte em veículos descaracterizado (TDVE), em processo de discussão/trabalho na AR, após o veto PR. Esta proposta já oferecia pistas para a possível distinção de dois tipos de Plataformas. De facto, as plataformas eletrónicas “**agregadoras de serviços de transportes**” (no sentido de não definirem os termos e condições de um modelo de negócio próprio)

⁸ Transporte em táxi.

- m. Nesse sentido, **considera-se, desde já, que a CML, enquanto autoridade de transportes competente, poderia nos termos do processo de operacionalização do Projeto-Piloto, ter considerado a inclusão da concorrência “a montante”, no que se refere à seleção da Plataforma que poderia agregar e desenvolver os serviços de transporte público flexível em táxi coletivo.**
- n. De facto, a CML abriu a possibilidade da prestação de serviços (no âmbito do projeto piloto) a **todos os operadores de transporte em táxi**, licenciados para o efeito, nos termos do respetivo regime jurídico, no concelho de Lisboa – no entanto, nos termos das Condições Gerais, **os referidos operadores aderentes apenas podem utilizar a Plataforma/app “My Taxi”**, devendo, inclusivamente, os motoristas seguir uma formação específica para operar no âmbito do Projeto-Piloto.
- o. Note-se que não se questiona a necessidade de “padronizar” a operação de transporte através de uma determinada Plataforma/app, com as suas características específicas, até para efeitos de tornar viável a organização do transporte e respetiva operação. No entanto, considera-se que a **CML deveria ter procurado um processo mais equitativo, aberto e mais concorrencial no que respeita à seleção da Plataforma** (existindo já um mercado onde operam inúmeras plataformas agregadoras de serviços de transporte em táxi).
- p. Não obstante este ponto específico, e no que se refere à sua configuração genérica, o Projeto-Piloto parece cumprir todos os outros requisitos de *compliance* legal (em sentido estrito): não há dúvida que a **CML é Autoridade de Transportes competente**, para efeitos do RJSPTP (*cf. al b) do Artigo 3.º deste regime*) e ainda para efeitos do regime do TPF (*cf. n.º 1 do Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 60/2016*), sendo que as autoridades de transportes podem realizar serviços de TPF através de meios próprios ou através de **contratualização** (...) nos termos da legislação aplicável.
- q. A legislação específica do TPF (*cf. n.º 2 do Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 60/2018*) prevê, como regra geral que “o serviço de TPF prestado através de transporte coletivo em táxi é efetuado mediante **contrato** celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se à prestação dos serviços as disposições nele fixadas, designadamente quanto ao tarifário e outras condições de exploração”. No entanto, o n.º 5 do Artigo 11.º do mesmo normativo prevê que “a autoridade de transportes competente ⁹possa **atribuir ou autorizar** a implementação de serviços de TPF, a **título provisório, experimental e de duração limitada ao prazo de 6 meses**, com base em fundamentado interesse público, previamente, e com vista à ponderação de formação de procedimento de atribuição e contratualização de TPF”.
- r. Nesse sentido, a CML apresenta, no acervo de documentos enviados à AMT, a sua justificação para o **interesse público** (prévio à **autorização** dos serviços de TPF, em

⁹ Nesse sentido, entende-se que, no âmbito de uma interpretação atualista, esta norma derroga o Artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 251/98 (regime do táxi) o qual remetia a autorização da realização de transportes coletivos em táxi, em condições a definir pelo diretor-geral dos transportes terrestres (atual presidente do conselho diretivo do IMT, IP).

táxi coletivo, no âmbito do Projeto-Piloto), referindo (i) ser expectável que o “**Rock in Rio**” e outros eventos de similar dimensão, que se realizem no período em causa, venham a gerar aumentos pontuais de procura para os quais a oferta regular de transporte público não se encontra dimensionada; (ii) se julga ter o Município de Lisboa interesse em promover soluções de transporte público flexível que se ajustem às características da procura na cidade de Lisboa, designadamente com recurso ao táxi coletivo, quando não se revele adequada a estruturação de uma oferta regular de transporte público. Assim refere a CML que *“neste contexto, o recurso a um ou mais projetos-piloto de TPF (...) permitirá avaliar o interesse destas soluções, bem como as condições (horário, local e tarifários), em que as mesmas se afiguram adequadas à redução da dependência do transporte individual e dos impactos negativos do mesmo, nomeadamente na fluidez de tráfego na cidade”*.

- s. Sendo a CML a autoridade de transportes competente, do ponto de vista da *compliance* do Projeto-Piloto com os normativos aplicáveis (*vide* RJSPTP e Decreto-Lei n.º 60/2016) – e não carecendo esta, de facto **e do ponto de vista formal**, de autorização prévia ou parecer prévio de quaisquer outras entidades para além da CML - considera-se que o mesmo cumpre os requisitos legais, no âmbito da legislação aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, tendo sido consultado o operador interno CARRIS (*detentor, por lei e contrato, do direito exclusivo na operação do transporte público coletivo na cidade de Lisboa e configurando o projeto - TPF em táxi coletivo*¹⁰ - *um serviço que também configura um transporte público coletivo*) e tendo sido demonstrado o interesse público que justificou a autorização, a título excecional, do Projeto-Piloto.

2. Da apreciação da AMT do ponto de vista da regulação, supervisão e promoção e defesa da concorrência (consideração das diversas racionalidades)

22. Como já foi referido, a atuação da AMT enquanto regulador económico independente pauta-se pela aplicação de um “**Modelo de Regulação**” original, que passa, não só, pela avaliação e confirmação da *compliance* das diversas atuações com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia, mas também pela contribuição 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 Inclusiva, Eficiente e Sustentável**, tendo em conta os interesses de: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos e contribuintes.
23. Note-se que estas racionalidades não são simplesmente aditivas, mas sim complementares, numa ótica de proporcionalidade na ponderação dos diversos interesses em presença.

¹⁰ Transporte público, porque de acesso aberto e coletivo porque postos à disposição de quaisquer pessoas, sem ficar exclusivamente ao serviço de nenhuma delas.

24. No que se refere à **racionalidade dos investidores**, a AMT, ao implementar o seu Modelo de Regulação confere a maior atenção a uma *praxis* regulatória que tenha em atenção o investimento (público ou privado) que exerça um papel estruturante no desenvolvimento da economia. Neste sentido, o desenvolvimento de serviços e mobilidade e transportes assentes em *apps* (plataformas tecnológicas), como é o caso dos serviços transporte público flexível (incluindo os que são objeto do Projeto-Piloto) apresenta impactos positivos, indutores de alterações comportamentos e com reflexos em toda a cadeia produtiva e organização da mobilidade e transportes, nomeadamente através de soluções de mobilidade partilhada, com redução do número de veículos em circulação e diminuição de externalidades negativas (poluição, congestionamento) alavancando o aparecimento de novos modelos empresariais e soluções de negócio, no âmbito de uma economia colaborativa.
25. Como a AMT tem vindo a referir, do ponto de vista da **regulação**, constitui um imperativo dos nossos dias acolher **novos modelos de negócio** associados a **novos mercados** de inovação tecnológica, social, económica e cultural, que fomentem o desenvolvimento económico e a qualidade de vida, afirmando-se a necessidade permanente de proceder a uma **ponderação casuística** entre a criação de novas **oportunidades** e as **ameaças** percecionada pelos “operadores incumbentes” do transporte público de passageiros, geradas pelo alargamento do mercado e novas soluções de organização de transportes e mobilidade.
26. Também a iniciativa constante do Projeto-Piloto cumpre, em termos genéricos, com as **racionalidades dos profissionais / utilizadores / consumidores e cidadãos** – de facto o transporte, em particular o rodoviário, continua a ser um dos principais responsáveis pelas emissões poluentes (CO₂ e GEE), por sua vez potenciadores das alterações climáticas. No atual contexto de mobilidade¹¹, os veículos automóveis, sobretudo os ligeiros, apresentam uma taxa muito baixa de ocupação, sendo essencial apoiar e desenvolver soluções de mobilidade partilhada e/ou transporte flexível – assente em serviços tecnológicos (*apps*, plataformas agregadoras de serviços), que permitem reduzir o n.º de veículos em circulação, com os consequentes benefícios em termos de redução do consumo energético e de emissões poluentes.

¹¹ Estas questões são estruturantes nas opções técnicas e políticas de mobilidade e transportes, sendo fundamentais para o cumprimento das metas da União Europeia, nomeadamente no que se refere ao cumprimento da **Estratégia Europa 2020**, em particular no que se refere à **redução de gases com efeito de estufa**, no aumento do recurso a **energias renováveis** e no aumento da **eficiência energética**.

Nesta matéria, como sabemos, encontra-se subjacente o racional “**Avoid-Shift-Improve**”, o que implica evitar ou reduzir viagens (contribuindo para a **Eficiência Global**), optar por modos ambientalmente mais sustentáveis (aumentando a **Eficiência nos Transportes**) e melhorar a eficiência energética nos transportes (através do uso de **Veículos mais Eficientes**). As implicações e a responsabilidade transgeracional são enormes – recordo que Portugal, no âmbito da COP 22, em Marraquexe na *Cimeira do Clima, no âmbito do qual foi assinado o Acordo de Paris* assumiu o compromisso de tornar Portugal um país **neutro**, no que se refere a **emissões de dióxido de carbono (CO₂)**, no horizonte **2050**. Para tanto é necessário adotar uma estratégia firme, transparente e bem definida, a qual consta de vários instrumentos de planeamento estratégico, dos quais destaco o “**Roteiro Nacional de Baixo Carbono 2050**”, a qual inclui, como não poderia deixar de ser, o setor dos transportes e da mobilidade (*responsável, a nível global, por 25% de emissões de CO₂ e 15% das emissões de Gases com Efeito de Estufa*).

27. Neste sentido, o Projeto-Piloto cumpre as racionalidades e pode constituir uma alavanca (e um “laboratório”, de duração limitada) para a implementação de novas soluções de mobilidade na cidade, tirando partido das reformas introduzidas pelo “pacote legislativo” (RJSPTP e regime do TPF) que alterou o paradigma e quadro de referência para a prestação de serviços de transporte público de passageiros, no contexto de uma Mobilidade Inclusiva (no que se refere à inclusão social e acessibilidade ao sistema de transportes), Eficiente (minimizando os desperdícios e maximizando a competitividade) e Sustentável (integrando as exigências financeira e ambiental).
28. No entanto, como já referimos em termos de análise de *compliance*, existem alguns aspetos que devem, **do ponto de vista da regulação e da defesa da concorrência não falseada**, ser ponderados pela CML enquanto Autoridade de Transportes, como oportunidades de melhoria em processos futuros.
29. **O paradigma da concorrência não falseada** não é um fim em si mesmo, mas antes um instrumento que concretiza os valores subjacentes às escolhas das várias políticas económicas. Uma **concorrência não falseada** é a via mais segura, eficiente e eficaz para obter o equilíbrio mais próximo do patamar ideal entre o objetivo do Estado (em sentido lato), de maximizar o valor das utilidades que implementa e disponibiliza aos cidadãos e os recursos que depende (os quais, em última análise, são suportados pelos contribuintes – *vide racionalidade dos contribuintes*).
30. De facto, ainda que do ponto de vista formal a CML disponha de legitimidade para escolher o operador da Plataforma Tecnológica através da qual vão ser prestados os serviços de transporte público flexível (nem sequer estando em causa o lançamento e um procedimento de contratação pública, em sentido estrito, tendo em conta que não existe, nos termos apresentados, o pagamento de qualquer contrapartida financeira por parte da CML à MyTaxi), do ponto de vista da **regulação do mercado e sua melhoria através dos efeitos da concorrência**, haveria ganhos potenciais na introdução de um procedimento de seleção / consulta ao mercado dos operadores de plataformas agregadoras de serviços de transporte que permitisse a comparação das diversas opções e ofertas das soluções tecnológicas e de negócio e escolha daquela que apresentasse maiores vantagens (nomeadamente para os utilizadores /passageiros) no desenho de determinada solução de mobilidade, nomeadamente no que se refere ao **preço** apresentado (o qual ganharia em também ter sido submetido à concorrência).
31. No que se refere ao **tarifário/preços** constantes do Projeto-Piloto não existem reparos do ponto de vista da sua *compliance* legal – de facto, ao contrário do que tem vindo a ser invocado por alguns representantes do setor do táxi, o regime de preços a aplicar ao passageiro não é, obrigatoriamente, o que resultado do regime de “preços regulados” constante de legislação específica do setor¹². Tratando-se de um serviço de transporte em táxi coletivo, em regime de TPF, os tarifários /preços podem ser fixados pela Autoridade de Transportes competente e estabelecidos **nos termos do contrato celebrado** (no caso

¹² Convenção de Preços, nos termos do Decreto-Lei n.º 297/92.

- concreto, um contrato de adesão celebrado entre cada operador de transporte em táxi ao aderir às Condições Gerais estabelecidas pela CML).
32. Sobre o modelo de remuneração aos operadores de táxi, ainda que as associações representativas do setor do táxi¹³ façam referência a uma potencial “prática restritiva do comércio não permitida, nem justificada”, considera-se que não existem elementos suficientes que permitam concluir nesse sentido.
 33. No entanto, tendo em conta que o operador do táxi - *nos casos em que o valor a receber do cliente passageiro seja inferior ao valor constante do taxímetro, descontando-se já a comissão de 6% aplicável pela MyTaxi, no seu modelo operacional* - é remunerado pelo valor do taxímetro recomenda-se que essa “compensação” possa ser apresentada e assumida com total transparência, para afastar quaisquer dúvidas sobre a existência de práticas anti concorrenciais.
 34. Concluindo – o Projeto-Piloto apresentado pela CML (e apenas no que respeita ao evento “Rock in Rio”) cumpre, do ponto de vista formal, os requisitos estabelecidos no quadro legal aplicável (*compliance*).
 35. Do ponto de vista da análise regulatória, o Projeto apresenta benefícios, tendo em conta as racionalidades *supramencionadas* – nomeadamente benefícios na ótica de uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável – contribuindo para a implementação de políticas e soluções de mobilidade partilhada, numa ótica de transporte público flexível, testando os regimes jurídicos que regulam estas novas formas de mobilidade e os serviços de transporte público de passageiros.
 36. No entanto, como já foi referido, o Projeto-Piloto ganharia em ter introduzido maior exposição à concorrência “a montante”, nomeadamente no que se refere ao processo de seleção da plataforma agregadora de serviços de transporte subjacente à solução de mobilidade partilhada em regime de TPF. Esta maior abertura concorrencial, através de um processo transparente, equitativo e aberto – por exemplo, uma consulta ao mercado para manifestação de interesse - teria em conta a existência de outros potenciais interessados (considerando que já existe um mercado de plataformas), potenciando uma maior igualdade de oportunidades e maiores benefícios potenciais para os consumidores (por exemplo, através da submissão do fator “preço”/tarifas aos mecanismos da concorrência).
 37. No entanto, tendo em conta que se trata de um primeiro evento do um Projeto-Piloto de duração muito limitada, entende a AMT apenas emitir esta Recomendação, no sentido de potenciar, através da concorrência inclusiva, equitativa e não discriminatória, um mercado mais eficiente e sustentável.
 38. Nesse sentido, é nossa **Recomendação** que, **as condições a definir pela CML no que respeita a outros eventos para os quais seja concedida autorização para exploração de TPF através de transporte coletivo em táxi, no âmbito deste Projeto-Piloto, possam ser sujeitas a um maior grau de concorrência, tendo em conta procedimentos equitativos, transparentes e não discriminatórios, considerando a posição de cada**

¹³ Na queixa que chegou ao conhecimento da AMT.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257



agente económico e operador na cadeia de valor, para a prestação de serviços de transporte mais inclusivos, eficientes e sustentáveis.

Lisboa, junho de 2018

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho