

## PARECER N.º 07/AMT/2023

### I - Introdução

1. Através de comunicação de 19 de janeiro de 2023, veio a 6.ª Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação da Assembleia da República solicitar o parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) quanto à proposta de lei de 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” (na expressão do legislador europeu) das regras da União Europeia em matéria de defesa dos consumidores.
2. A proposta de lei visa, essencialmente, incorporar regras que permaneceram por transpor no Decreto-Lei n.º 109-G/2021, de 10 de dezembro (que procedeu à transposição parcial da citada Diretiva) e aperfeiçoar a redação do diploma tendo em vista o reforço do quadro sancionatório aplicável em caso de violação dos direitos dos consumidores, bem como proceder a alterações pontuais noutras disposições.
3. De referir que a AMT já se havia pronunciado quanto ao projeto legislativo que viria a dar lugar ao Decreto-Lei n.º 109-G/2021 de 10 de dezembro - transposição parcial, que não dispunha sobre matéria contraordenacional - a pedido da Secretaria de Estado na Presidência do Conselho de Ministros, através do Parecer n.º 101/AMT/2021, de 22 de novembro de 2021,
4. À AMT, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, como entidade administrativa independente com diversas competências no âmbito da promoção e defesa dos direitos dos utilizadores, cumpre emitir o seguinte parecer.

### II – Do Parecer

#### Enquadramento

5. O Regulamento (UE) 2017/2394, estabelece as condições em que as autoridades competentes nacionais, responsáveis pela aplicação da legislação da União no âmbito da proteção dos direitos e interesses dos consumidores, 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, designadamente através de mecanismos de investigação coordenada.

6. Além de procedimentos de atuação e investigação coordenada e procedimentos de alerta em caso de suspeita de ocorrência de infrações transfronteiriças suscetíveis de afetar os direitos e interesses dos consumidores, são atribuídos às autoridades competentes diversos poderes mínimos para garantir a proteção dos direitos dos consumidores em caso de infração intracomunitária, a aplicar, individualmente ou de forma coordenada com outras autoridades, designadamente:

- O poder de efetuar inspeções e aceder a quaisquer documentos, dados ou informações pertinentes ou exigir a prestação de informação, a entidades públicas e privadas;
- O poder de fazer cessar infrações, incluindo retirar conteúdos ou de restringir o acesso a uma interface em linha, ordenar a um prestador de serviços de alojamento que retire, impossibilite ou restrinja o acesso a uma interface em linha e ordenar a registos ou entidades gestoras de nomes de domínio que apaguem um nome de domínio;
- O poder de aplicar sanções, como coimas ou sanções pecuniárias compulsórias, que sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

7. A Diretiva (UE) 2019/2161 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019, que ora se pretende transpor, determina que os Estados-Membros devem estabelecer as regras relativas às sanções aplicáveis em caso de violação das disposições nacionais adotadas nos termos da diretiva e tomam todas as medidas necessárias para garantir a sua aplicação. As sanções previstas devem ser efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

8. O Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto, que assegura a execução do Regulamento (UE) 2017/2394, estabelece que a AMT é a entidade nacional competente para as matérias relativas a direitos dos utilizadores de:

- 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.
- 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, na sua redação atual.
- 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.

9. 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.
- Alterações ao Regime Geral de Cláusulas Contratuais Gerais

10. É proposta uma alteração aos artigos 34.º-A e 34.º do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, que institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, em que se estabelece que, se as contraordenações previstas naquele diploma corresponderem a infrações generalizadas ou a infrações generalizadas ao nível da União Europeia, na aceção do Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, o limite máximo das coimas a aplicar no âmbito de ações coordenadas, corresponde a 4 % do volume de negócios anual do infrator nos Estados-Membros em causa. Quando não esteja disponível informação sobre o volume de

negócios anual do infrator, o limite máximo da coima a que se refere o número anterior é de € 2 000 000,00.

11. De acordo com os n.ºs 3 e 4 do Regulamento (UE) 2017/2394:

3 - «*Infração generalizada*» considera-se:

- a) *Qualquer ação ou omissão, contrária à legislação da União de proteção dos interesses dos consumidores, que tenha prejudicado, prejudique ou seja suscetível de prejudicar os interesses coletivos dos consumidores residentes em pelo menos dois Estados-Membros que não seja o Estado-Membro no qual:*
  - i. *a ação ou omissão tenha tido origem ou sido cometida*
  - ii. *se encontre estabelecido o profissional responsável pela ação ou omissão, ou*
  - iii. *sejam encontrados elementos de prova ou bens do profissional pertinentes à ação ou à omissão; ou*
- b) *Quaisquer ações ou omissões contrárias à legislação da União de proteção dos interesses dos consumidores que tenham prejudicado, prejudiquem ou sejam suscetíveis de prejudicar os interesses coletivos dos consumidores e que tenham características comuns, inclusive a configuração da mesma prática ilegal, o mesmo interesse infringido e que sejam praticadas simultaneamente pelo mesmo profissional em pelo menos três Estados-Membros;*

4 - «*Infração generalizada ao nível da União*», *uma infração generalizada que tenha prejudicado, prejudique ou seja suscetível de prejudicar os interesses coletivos dos consumidores em pelo menos dois terços dos Estados-Membros, que, conjuntamente, correspondam a pelo menos dois terços da população da União.*

12. O Decreto-Lei n.º 109-G/2021 de 10 de dezembro, já havia aditado ao Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na sua redação atual, os artigos, 34.º-A e 34.º-C, com a seguinte redação:

«*Artigo 34.º-A Contraordenações*

1 - *Constitui contraordenação muito grave, punível nos termos do Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, a utilização de cláusulas absolutamente proibidas nos contratos, incluindo as previstas nos artigos 18.º e 21.º.*

2 - *A negligência é punível nos termos do RJCE.*

3 - *Salvo disposição em contrário, o montante das coimas aplicadas é distribuído nos termos previstos no RJCE.*

*4 - O disposto no presente artigo não prejudica a aplicação do regime substantivo e processual específico do setor em causa, caso este exista.*

*Artigo 34.º-C Fiscalização, instrução e aplicação de coimas*

*1 - A fiscalização do cumprimento do disposto no presente decreto-lei, assim como a instrução dos respetivos processos de contraordenação e a aplicação das coimas competem à entidade reguladora ou de controlo de mercado competente nos termos da legislação setorialmente aplicável.*

*2 - Na ausência de entidade reguladora ou de controlo de mercado competente em razão da matéria, compete à Direção-Geral do Consumidor (DGC) fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto-lei, instruir os processos de contraordenação e aplicar coimas.»*

13. Concorda-se com a proposta legislativa, uma vez que se considera que as infrações em causa passarão a deter um carácter efetivamente dissuasor.
14. Contudo, não obstante o Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto estabelecer que “as competências previstas no Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro [direitos dos passageiros no transporte marítimo e por vias navegáveis interiores] e no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro [direitos dos passageiros no transporte rodoviário], em matéria de execução dos direitos dos consumidores, são exercidas pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, (...)” aqueles diplomas ainda estipulam que outra entidade – o IMT, I.P. - detém competência contraordenacional (respetivamente, artigos 7.º e 26.º), não tendo sido adaptados à legislação mais recente nem ao atual enquadramento institucional.
15. Ainda que o Decreto-Lei n.º 71/2021 se refira à “sucessão de competências” (epígrafe do artigo 23.º), uma vez que a competência contraordenacional não se poderá presumir e de modo a evitar uma interpretação atualista, considera-se necessário, , proceder à alteração do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro e do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, no sentido de consagrar expressamente a competência contraordenacional da AMT.

A AMT pretende apresentar proposta legislativa neste sentido, de forma que o enquadramento proporcionado pela presente proposta de lei em análise possua toda a efetividade possível, no que se refere a infrações transfronteiriças no transporte de passageiros por via rodoviária, marítima e em vias navegáveis interiores.

## **Práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores**

16. É também proposta uma alteração ao artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, que estabelece o regime aplicável às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores, ocorridas antes, durante ou após uma transação comercial relativa a um bem ou serviço.
17. Se as contraordenações previstas naquele diploma corresponderem a infrações generalizadas ou a infrações generalizadas ao nível da União Europeia, na aceção do Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, o limite máximo das coimas a aplicar no âmbito de ações coordenadas, corresponde a 4 % do volume de negócios anual do infrator nos Estados-Membros em causa. Quando não esteja disponível informação sobre o volume de negócios anual do infrator, o limite máximo da coima a que se refere o número anterior é de € 2 000 000,00.
18. Concorda-se com a proposta legislativa, uma vez que se considera que as infrações em causa passarão a deter um carácter efetivamente dissuasor.
19. O Decreto-Lei n.º 109-G/2021 de 10 de dezembro, já havia aditado ao Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, o conceito de «Mercado em linha», ou seja, 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.
20. Ora, com a digitalização da economia, as formas de relacionamento entre o consumidor e um prestador de serviços evoluíram, sendo que a utilização de plataformas ou aplicações digitais são, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do utilizador com o prestador de serviços e influenciam ou condicionam as condições de acesso ao transporte de passageiros – apenas para citar um setor sujeitos aos poderes da regulação da AMT – sendo que, muitas vezes, a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.
21. Por isso, é entendimento da AMT que quaisquer entidades que intermedieiem ou permitam o acesso a serviços de mobilidade e transportes por via digital, deveriam estar incluídas no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes e, portanto, sujeitas aos poderes da AMT, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

22. O Decreto-Lei n.º 57/2008 estipula que:

- Artigo 19.º - A autoridade administrativa competente para ordenar as medidas previstas no artigo seguinte é a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), a entidade reguladora do setor no qual ocorra a prática comercial desleal ou a entidade fiscalizadora de mercado setorialmente competente.
- Artigo 21.º - Nos casos em que no respetivo regime regulador setorial não define a entidade competente para a aplicação das coimas e das sanções acessórias, compete ao inspetor-geral da ASAE e, no que respeita a ilícitos em matéria de publicidade, ao diretor-geral da Direção-Geral do Consumidor, a sua aplicação.

23. Considera-se que esta redação conjugada de normas não contribui para a certeza jurídica e diminui a efetividade e o caráter dissuasor das normas, dificultando igualmente o reencaminhamento de reclamações por via eletrónica para a entidade competente, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

24. Uma vez que o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, apenas refere a competência da AMT em serviços ferroviários, marítimos, fluviais, rodoviários, tal limita a sua atuação perante plataformas digitais, agregadoras de informação que incluam a venda ou prestação de serviços de mobilidade e/ou entidades gestoras de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade, ou seja, entidades públicas ou privadas com funções operacionais ou de intermediação 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.

25. Uma vez que os serviços digitais e os serviços físicos estão cada vez mais interligados, e o papel das entidades que os prestam está cada vez mais interdependente, considera-se que a AMT deve ter competências sobre agentes económicos que atuem, direta ou indiretamente nos mercados da mobilidade e dos transportes, sob pena de não se poderem solucionar, de forma integrada, as questões suscitadas pelo mercado digital, em matérias que digam diretamente que digam diretamente respeito à mobilidade e aos transportes.

26. Assim, a AMT concorda com as alterações ao Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março, constantes desta proposta de lei, mas considera que para assegurar a sua efetiva aplicação, se deveriam operar as alterações legislativas referidas ou seja a alteração do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, consagrando a

competência da AMT sobre agentes económicos que atuem, direta ou indiretamente nos mercados da mobilidade e dos transportes, por via digital, intermediando ou disponibilizando serviços de mobilidade e transportes, designadamente para afeitos de aplicação do Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março.

27. Não se pretende, portanto, atribuir uma competência exclusiva da AMT em matéria de plataformas digitais, mas facilitar a atuação nas matérias que digam diretamente respeito à mobilidade e aos transportes.
28. Neste aspeto, a AMT pretende apresentar propostas legislativas de ajustamento ao enquadramento legal em vigor.
29. Aliás, de referir que o recente Decreto-Lei n.º 84-C/2022 de 9 de dezembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/520, relativa à interoperabilidade dos sistemas eletrónicos de portagem rodoviária estabelece que a AMT é competente para se pronunciar sobre cláusulas de adesão àqueles serviços, pelo que o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro deve ser alterado em conformidade.
30. Contratos celebrados à distância
31. A proposta de lei prevê a alteração do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, relativo aos contratos celebrados à distância e aos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial, tendo em vista promover a transparência das práticas comerciais e salvaguardar os interesses legítimos dos consumidores, da seguinte forma:
32. Se as contraordenações previstas naquele diploma corresponderem a infrações generalizadas ou a infrações generalizadas ao nível da União Europeia, na aceção do Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, o limite máximo das coimas a aplicar no âmbito de ações coordenadas, corresponde a 4 % do volume de negócios anual do infrator nos Estados-Membros em causa. Quando não esteja disponível informação sobre o volume de negócios anual do infrator, o limite máximo da coima a que se refere o número anterior é de € 2 000 000,00.
33. Concorda-se com a proposta legislativa, uma vez que se considera que as infrações em causa passarão a deter um carácter efetivamente dissuasor dissuasivas.
34. Importa mencionar que, no que se refere ao artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, a AMT saudou, em anterior parecer, a inclusão, pelo Decreto-Lei n.º

109-G/2021 de 10 de dezembro, dos contratos de prestação de serviços de transporte de passageiros, ainda com bastantes exceções.

35. Contudo, o conceito de “transporte de passageiros” não é claro, pois poderá incluir o serviço público de transporte de passageiros considerado “essencial”, o serviço expresso, outros serviços de transporte comerciais incluindo turísticos, bem como táxis, TVDE, rent-a-car e sharing, entre outros.
36. Ao optar-se pelo conceito nos termos amplos proposto, está a reforçar-se a promoção dos interesses e a defesa dos direitos dos consumidores e dos utentes, passando todos os operadores, por questões de coerência, equidade, e até concorrência, a estar sujeitos ao mesmo nível de exigência em termos de proteção devida àqueles.
37. Acresce que o Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro consagra a competência contraordenacional da ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, independentemente dos vários mercados envolvidos, o que torna mais indistintas 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.

## **V – Conclusões**

38. Face ao exposto, concorda-se com a proposta legislativa uma vez que as infrações em causa, de âmbito transfronteiriço, passarão a deter um carácter efetivamente dissuasor.
39. Contudo, a total efetividade da aplicação deste regime nos mercados da mobilidade e dos transportes poderá enfrentar problemas devido à desatualização e incoerência do enquadramento legal daqueles mercados, limitando também a atuação da AMT e a sua capacidade de corresponder às necessidades dos utilizadores destes serviços, de forma integrada e coerente.
40. Assim, uma vez que o escopo da iniciativa legislativa é o reforço do quadro sancionatório em caso de violação dos direitos dos consumidores, considera-se que seria de ponderar, em sede própria, proceder-se à:
  - Alteração dos regimes jurídicos dos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores e dos serviços de transporte

rodoviário<sup>1</sup>, no sentido de consagrar expressamente a competência contraordenacional da AMT, ainda que a mesma tenha sido estabelecida, por via da “sucessão de competências”, no Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto;

- Alteração do regime jurídico do livro de reclamações<sup>2</sup>, consagrando a competência da AMT sobre todos os agentes económicos que atuem, direta ou indiretamente nos mercados da mobilidade e dos transportes, por via digital, intermediando ou disponibilizando serviços de mobilidade e transportes, designadamente para efeitos de aplicação do regime aplicável às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores<sup>3</sup>;
- Alteração do regime aplicável aos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial<sup>4</sup>, no sentido de consagrar expressamente a competência contraordenacional da AMT quanto a todos os serviços de mobilidade e transportes, bem como a todos os agentes económicos que atuem, direta ou indiretamente nos mercados da mobilidade e dos transportes, por via digital, intermediando ou disponibilizando serviços de mobilidade e transportes.

Lisboa, 27 de janeiro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino

---

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro e Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, respetivamente

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro

<sup>3</sup> Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro