



## O TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERNACIONAL E DE CABOTAGEM

Na sequência da adoção de vários atos legislativos da UE, tanto os transportes rodoviários internacionais como a cabotagem de mercadorias e de passageiros têm sido gradualmente liberalizados.

### BASE JURÍDICA E OBJETIVOS

Título VI do Tratado de Lisboa, nomeadamente o artigo 91.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O objetivo é criar um mercado liberalizado dos serviços de transporte rodoviário, abrindo o acesso à profissão através da supressão de todas as restrições que visam o transportador, quer em virtude da sua nacionalidade, quer do facto de estar estabelecido num Estado-Membro que não o Estado em que o serviço é prestado.

### RESULTADOS

#### 1. Acesso ao mercado do transporte de mercadorias e à profissão de transportador

No seguimento do recurso por omissão intentado pelo Parlamento Europeu, o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 22 de maio de 1985 ([61983CJ0013](#)), condenou o Conselho por não ter adotado, antes do final do período de transição previsto pelo Tratado de Roma (31 de dezembro de 1969), as disposições necessárias nos seguintes domínios: (a) liberdade de prestação de serviços de transporte internacional; e (b) admissão de transportadores não-residentes para prestarem serviços de transportes nacionais noutros Estados-Membros. A UE conseguiu já colmatar quase todas as lacunas identificadas pelo Tribunal nestes dois domínios.

##### a. Transporte rodoviário internacional de mercadorias por conta de outrem

O [Regulamento \(CEE\) n.º 881/92](#) do Conselho, de 26 de março de 1992, consolidou a legislação em vigor relativa aos transportes transfronteiriços entre Estados-Membros e estabeleceu o regime de licenças comunitárias concedidas aos transportadores de mercadorias. O regulamento incluía os transportes de mercadorias efetuados a partir de ou com destino a um Estado-Membro ou que atravessassem um ou vários Estados-Membros. Relativamente aos trajetos que ligassem um Estado-Membro a um país terceiro, o regime aplicava-se igualmente caso existisse um acordo entre a UE e esse país terceiro. Ao passo que, anteriormente, o transporte de mercadorias entre dois Estados-Membros só era possível caso houvesse um acordo bilateral, estando, ainda assim, sujeito a restrições, este regulamento determinou a abolição de todas as



restrições quantitativas (contingentes) e das autorizações bilaterais a partir 1 de janeiro de 1993. No âmbito do pacote rodoviário de 2009, este regulamento foi substituído pelo [Regulamento \(CE\) n.º 1071/2009](#) (ver infra).

O [Regulamento \(CE\) n.º 484/2002](#), de 1 de março de 2002, introduziu um certificado de motorista para todos os cidadãos de países terceiros que efetuem um transporte por conta de outrem a coberto de uma licença comunitária. Esse documento aplicava-se tanto aos transportes internacionais como à cabotagem. Certificava que o motorista estava contratado pela empresa de transportes em conformidade com as disposições legislativas e regulamentares em matéria de emprego e formação profissional que se aplicavam no Estado-Membro de estabelecimento do transportador. Esta medida visava impedir que os motoristas de países terceiros se encontrassem em situação precária, sem condições de trabalho nem remuneração adequadas, em detrimento da concorrência e da segurança rodoviária. O regulamento foi substituído pelo [Regulamento \(CE\) n.º 1072/2009](#), de 21 de outubro de 2009, que continua em vigor hoje em dia (ver secção sobre o Pacote Rodoviário 2009 infra).

A Comissão Europeia propôs uma revisão dos Regulamentos (CE) n.º 1071/2009 e (CE) n.º 1072/2009 através da iniciativa legislativa «A Europa em Movimento». Publicada em 31 de maio de 2017, a proposta tem o seguinte título: «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 com vista à sua adaptação à evolução no setor» ([COM\(2017\) 281](#)). O Parlamento adotou a sua posição em primeira leitura em abril de 2019 e o processo legislativo ordinário está em curso ([2017/0123\(COD\)](#)).

Por fim, a utilização transfronteiriça de veículos de aluguer sem condutor no transporte rodoviário de mercadorias encontra-se regulamentada pela [Diretiva 2006/1/CE](#), de 18 de janeiro de 2006. A Comissão propôs também a revisão desta diretiva através da iniciativa legislativa «A Europa em Movimento». A proposta foi também publicada em 31 de maio de 2017 e tem o seguinte título: «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/1/CE relativa à utilização de veículos de aluguer sem condutor no transporte rodoviário de mercadorias» ([COM\(2017\) 282](#)). O Parlamento adotou a sua decisão em primeira leitura em janeiro de 2019 e o processo legislativo ordinário está em curso ([2017/0113\(COD\)](#)).

#### **b. Transporte de cabotagem**

O [Regulamento \(CEE\) n.º 3118/93 do Conselho](#), de 25 de outubro de 1993, foi adotado a fim de enquadrar a «cabotagem rodoviária», isto é, a prestação de serviços de transporte rodoviário no interior de um Estado-Membro por uma transportadora estabelecida noutro Estado-Membro. Trata-se, na prática, de uma prestação de serviços por transportadores não residentes que, por ocasião de uma deslocação internacional, em vez de regressarem vazios efetuam outros transportes no país de acolhimento antes de chegarem à fronteira. Este regulamento autorizava as empresas titulares de uma licença comunitária emitida por um Estado-Membro a prestarem serviços de transporte rodoviário de mercadorias noutros Estados-Membros, desde que esses serviços tivessem um carácter temporário. O [Regulamento \(CE\) n.º 1072/2009](#) (artigo 8.º, n.º 2), abandonou o conceito de cabotagem geral para



adotar a formulação mais restritiva de cabotagem consecutiva (fixando até três o número de operações de cabotagem autorizadas nos sete dias consecutivos a um trajeto internacional para o país de acolhimento da cabotagem). Estas disposições em matéria de cabotagem entraram em vigor em 14 de maio de 2010 mas, tal como acima referido, serão alteradas pela proposta da Comissão [COM\(2017\) 281](#) após a sua adoção pelo Parlamento e Conselho.

**c.** O pacote rodoviário de 21 de outubro de 2009

A União Europeia criou, progressivamente, as condições necessárias para o estabelecimento de um mercado interno liberalizado dos transportes rodoviários. No entanto, para criar condições de concorrência equitativas, tornou-se necessária uma maior harmonização das condições sociais, técnicas e fiscais. O pacote rodoviário adotado em outubro de 2009, e resultante de um compromisso alcançado entre o Parlamento Europeu e o Conselho, é composto por três Regulamentos (UE) — [n.ºs 1071/2009](#), [1072/2009](#) e [1073/2009](#) —, aplicáveis na íntegra desde 4 de dezembro de 2011. As regras estabelecidas são comuns ao transporte internacional de mercadorias e ao transporte de cabotagem. O Regulamento (CE) n.º 1071/2009 instituiu regras mais estritas no que respeita ao acesso à profissão de transportador de mercadorias e pretendeu modernizar a imagem do setor do transporte rodoviário. Foram quatro os requisitos qualitativos estabelecidos para o acesso à atividade de transportador rodoviário de mercadorias: a idoneidade, a capacidade financeira, a capacidade profissional e possuir um estabelecimento efetivo e estável num Estado-Membro. Por sua vez, o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 veio consolidar e harmonizar mais as regras em matéria de cabotagem. Eliminou, nomeadamente, a situação de insegurança jurídica dos transportadores rodoviários através da fusão dos Regulamentos (CEE) [n.º 881/92](#) e [n.º 3118/93](#), e rejeitou a [Diretiva 2006/94/CE](#) (relativa a certos transportes rodoviários de mercadorias). O Regulamento (CE) n.º 1073/2009 remete para o transporte de passageiros (ver secção seguinte para mais informações).

**2.** Liberalização gradual do transporte rodoviário internacional de pessoas em autocarro

A abertura do mercado fez-se mais lentamente no setor do transporte de pessoas do que no setor do transporte de mercadorias. O [Regulamento \(CEE\) n.º 684/92](#), de 16 de março de 1992, contribuiu para a abertura do mercado do transporte internacional de passageiros em autocarro, permitindo que qualquer empresa de transportes da UE pudesse operar serviços de transporte de passageiros para mais de nove pessoas (incluindo o condutor) entre Estados-Membros. Este regulamento foi completado e alterado pelo [Regulamento \(CE\) n.º 11/98](#) do Conselho, de 11 de dezembro de 1997, que introduziu uma licença comunitária, emitida pelas autoridades competentes do Estado-Membro de estabelecimento, para as empresas que efetuem o transporte de passageiros em autocarro por conta de outrem.

O [Regulamento \(CE\) n.º 12/98](#) do Conselho, de 11 de dezembro de 1997, autorizou o transporte de cabotagem no quadro de todos os serviços ocasionais e de serviços regulares especializados (para determinadas categorias de passageiros), desde que estes serviços estivessem cobertos por um contrato celebrado entre o organizador e



a transportadora (nomeadamente, no transporte de trabalhadores ou de estudantes). Autorizou também a cabotagem no quadro de serviços regulares, desde que a cabotagem fosse efetuada durante um serviço regular internacional (e não no final da linha). À semelhança da cabotagem no transporte de mercadorias, a cabotagem no transporte de passageiros apenas podia ser efetuada a título temporário.

Através do pacote rodoviário adotado em 2009, o Regulamento (CEE) n.º 684/92 e o Regulamento (CE) n.º 12/98 do Conselho foram fundidos num único regulamento (o [Regulamento \(CE\) n.º 1073/2009](#)), a fim de clarificar e simplificar as regras para o transporte internacional de passageiros por via rodoviária (serviços de transporte em autocarro) no território da União Europeia e as condições em que as transportadoras não residentes podem efetuar serviços de transporte nacional num Estado-Membro. O Regulamento (CE) n.º 1073/2009 confirma o princípio da livre prestação de serviços, e seguidamente define as condições de entrega e de retirada de licenças comunitárias, a sua validade e as modalidades pormenorizadas de utilização e de apresentação, tanto da licença como das cópias autenticadas. Também neste domínio é permitida a cabotagem no transporte de passageiros, tal como no transporte de mercadorias, desde que esta atividade não seja a finalidade principal do serviço de transporte (ou seja, deve seguir-se imediatamente a um serviço internacional regular).

O Regulamento (CE) n.º 1073/2009 alterou também o [Regulamento \(CE\) n.º 561/2006](#) relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários. Foi ainda completado pelo [Regulamento \(UE\) n.º 361/2014 da Comissão](#), de 9 de abril de 2014, que estabelece regras detalhadas para a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1073/2009 no que se refere aos documentos de transporte internacional de passageiros em autocarro. No âmbito da sua agenda legislativa para 2017 intitulada «A Europa em Movimento», a Comissão pretende alterar o Regulamento (CE) n.º 561/2006 por meio da proposta intitulada «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos de condução diário e semanal máximos, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal, bem como o [Regulamento \(UE\) 165/2014](#) no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos» ([COM\(2017\) 277](#)) (para mais informações sobre os tacógrafos e conta-quilómetros ver ficha [3.4.3.](#)). O Parlamento adotou a sua posição em primeira leitura em abril de 2019. Em setembro de 2019, a Comissão dos Transportes e do Turismo (TRAN) do Parlamento decidiu abrir negociações interinstitucionais ([2017/0122\(COD\)](#)).

Em fevereiro de 2019, o Parlamento adotou a sua posição em primeira leitura sobre a proposta da Comissão de alteração do Regulamento (CE) n.º 1073/2009 com vista a uma maior abertura dos mercados nacionais de acesso aos serviços internacionais de transporte em autocarro ([COM\(2017\)0647](#)). Em setembro de 2019, a Comissão dos Transportes e do Turismo (TRAN) do Parlamento decidiu abrir negociações interinstitucionais ([2017/0288\(COD\)](#)).

## O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

No domínio dos transportes rodoviários, o Parlamento Europeu preconizou e apoiou, em numerosos relatórios e resoluções, a abertura gradual dos mercados do transporte



rodoviário de mercadorias e do transporte de passageiros. Neste contexto, o Parlamento nunca deixou de salientar a necessidade de garantir, em paralelo, a liberalização e a harmonização, assim como os aspetos sociais e a segurança dos transportes. Relativamente à cabotagem de mercadorias, o Parlamento pronunciou-se, nomeadamente, a favor de uma maior liberalização, de modo a reduzir a frequência com que os camiões regressam vazios (cf. n.º 18 da sua [resolução de 6 de julho de 2010](#) sobre um futuro sustentável para os transportes<sup>[1]</sup>). Além disso, na sua [resolução de 15 de dezembro de 2011](#) sobre o «Roteiro do espaço único europeu dos transportes — Rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos»<sup>[2]</sup>, o Parlamento convidou a Comissão a elaborar um relatório antes do final de 2013 sobre a situação do mercado do transporte rodoviário da União. O relatório deveria avaliar se houve progressos suficientes em matéria de harmonização das normas, nomeadamente no domínio da legislação social e em matéria de segurança, estudando a possibilidade de abrir ainda mais os mercados nacionais de transporte rodoviário, incluindo a eliminação das restrições impostas à cabotagem. A Comissão deu o primeiro passo neste sentido com a publicação, em junho de 2012, do [relatório do Grupo de Alto Nível sobre a evolução do mercado europeu do transporte rodoviário de mercadorias](#), em que se recomendava a abertura gradual do mercado europeu do transporte rodoviário de mercadorias. O Grupo recomendou, em especial, que fossem introduzidos dois tipos diferentes de cabotagem: (1) um, limitado a um curto espaço de tempo e associado a uma deslocação internacional; (2) outro, dissociado de uma deslocação internacional prévia, mas sujeito a uma obrigação de registo, de modo a garantir a aplicação efetiva da legislação laboral do país de acolhimento do motorista. A Comissão publicou seguidamente o seu relatório sobre [a situação do mercado do transporte rodoviário da União](#) em 14 de abril de 2014.

O Parlamento, na sua [resolução de 9 de setembro de 2015](#) sobre a aplicação do Livro Branco sobre os transportes<sup>[3]</sup>, solicitou nomeadamente uma melhoria da execução e, caso necessário, a clarificação ou um novo exame das regras comuns em matéria de acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias. Além disso, instou a Comissão a tomar medidas para combater as práticas ilegais que conduzem a uma concorrência desleal e que propiciam o dumping social. A este respeito, o PE preconiza a adoção de um código social em que se aborde igualmente o problema do trabalho independente disfarçado, a fim de melhor tomar em conta a especificidade dos trabalhadores do transporte rodoviário internacional e assegurar uma concorrência equitativa. Uma [resolução sobre o transporte rodoviário na União Europeia](#)<sup>[4]</sup> foi adotada em 18 de maio de 2017 e inclui questões como o reforço da competitividade e inovação no setor rodoviário, a facilitação da mobilidade rodoviária transfronteiriça, a melhoria das condições sociais e das normas de segurança e a promoção dos transportes rodoviários com baixo nível de emissões.

Na sua reunião de 20 de junho de 2017, a comissão TRANS debateu o relatório da Comissão ([COM\(2017\)0116](#)) sobre o [Regulamento \(CE\) n.º 1071/2009](#) que estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da atividade de

---

[1]JO C 351 E de 2.12.2011, p. 13.

[2]JO C 168 E de 14.6.2013, p. 72.

[3]JO C 316 de 22.9.2017, p. 155.

[4]JO C 307 de 30.8.2018, p. 123.



transportador rodoviário. Em setembro de 2019, a Comissão dos Transportes e do Turismo (TRAN) do Parlamento decidiu abrir negociações interinstitucionais.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER  
02/2020

