



**Transporte individual e remunerado de passageiros em
veículos descaracterizados a partir de plataforma
eletrónica (TVDE)**

RELATÓRIO DA AÇÃO DE SUPERVISÃO

Índice

I. Objeto da ação de supervisão.....	3
II. Enquadramento.....	5
II.1. Contexto internacional e nacional.....	5
II.2. Parecer n.º 19/2022 da AMT	10
II.3. Denúncias e reclamações recebidas na AMT.....	20
III. Ação de supervisão efetuada pela AMT.....	24
III.1. Ações efetuadas em colaboração com outras entidades.....	24
III.2. Inquirições.....	26
IV. Apreciação crítica ao regime legal aplicável ao sector do TVDE	31
V. Recomendações.....	49

Relatório

I – Objeto da ação de supervisão

1. A Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico aplicável ao transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE), confere especiais responsabilidades à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no que respeita à supervisão, regulação e fiscalização¹ das atividades de todos os intervenientes na cadeia de valor deste setor.
2. Ciente dessa especial responsabilidade, a AMT tem vindo a desenvolver um trabalho consistente no que se refere à respetiva regulação e supervisão, nomeadamente relacionado com aspetos regulatórios, concorrenciais e operacionais: os preços praticados pelos algoritmos, o acesso dos reguladores à informação e aos dados detidos pelos operadores de plataforma, os direitos dos passageiros e a qualidade dos serviços prestados.
3. Em 2021, após a realização de várias ações de supervisão sobre o mercado TVDE, incluindo análise de matérias tarifárias – preços formados por algoritmos - e seu impacto concorrencial, o que foi comunicado pela AMT à Autoridade da Concorrência (AdC), a AMT procedeu à audição dos operadores da “cadeia de valor” deste mercado, incluindo operadores de plataforma, operadores de TVDE e motoristas.
4. Na sequência da recolha de elementos e evidências probatórias sobre a atuação dos vários agentes do mercado, a AMT avaliou o regime jurídico da atividade de TVDE² e efetuou propostas concretas de alteração legislativa, tendo como objetivo a promoção de regras de concorrência justa e equitativa neste mercado.
5. No entanto, problemas recentes, amplamente noticiados na imprensa e decorrentes de exposições enviadas à AMT, surgiram associados a denúncias de possível “fraude ao sistema” e respetivas consequências: deterioração da

¹ Nos termos dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio

² https://www.amt-autoridade.pt/media/3455/parecer_19_gaj_dapp_10fev_imt.pdf.

qualidade do serviço, dos direitos dos passageiros e da sua segurança e ainda da segurança rodoviária em geral:

- Questiona-se a validade das cartas de condução de motoristas que não dominam a língua portuguesa ou mesmo a língua inglesa;
 - Suscita-se o eventual uso indevido de licenças de motorista (vários motoristas partilham a mesma licença);
 - Existem referências a indícios de fraude na formação (os formandos não assistem às aulas) e na avaliação (as respostas são “copiadas” e nem sequer compreendidas, face à incompetência linguística dos formandos);
 - Existem denúncias de contratos de aluguer de viaturas entre particulares e operadores TVDE que, posteriormente, subalugam essas viaturas aos seus motoristas, sem que estejam licenciados como empresas de aluguer de veículos.
6. Como adiante melhor se explicitará, a AMT já havia apontado a necessidade de adotar alterações legislativas no que se refere à formação e avaliação dos motoristas de TVDE, para prevenir fraudes e conflitos de interesses, propondo a proibição de os operadores de TVDE oferecerem serviços de formação de motoristas, bem como a implementação de um sistema de avaliação mais rigoroso e exigente, que incluísse um exame final obrigatório.
7. No Plano de Atividades da AMT para 2023 constavam as seguintes atividades:
- *“Acompanhar propostas legislativas no âmbito da revisão da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE), no seguimento de parecer apresentado pela AMT sobre este mercado”*
 - *“Ações de supervisão e fiscalização sistemáticas a todos os operadores da cadeia de valor do mercado de serviços de transporte remunerado de passageiros em veículos descaracterizados (TVDE), incluindo a transmissão de dados necessários ao cálculo da contribuição de regulação e supervisão”.*
8. Sem prejuízo de qualquer alteração legislativa, bem como da sua eficácia, deve exercer-se uma fiscalização efetiva e sistemática sobre todos os operadores. Isso

exige uma ação coordenada entre as forças de segurança e as entidades competentes nesta matéria, nomeadamente o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT).

9. Este organismo é responsável pela certificação e habilitação legal para conduzir, bem como pela emissão de licenças de operadores de plataformas eletrónicas e de operadores e motoristas de TVDE, detendo ainda competência para fiscalizar o cumprimento da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto (Lei 45/2018), e para aplicar coimas e sanções acessórias, bem como para supervisionar e regular, no âmbito das respetivas atribuições, a atividade dos operadores de plataformas eletrónicas, dos operadores TVDE, bem como dos veículos e motoristas de TVDE.
10. Portanto, a colaboração com o IMT é essencial para detetar e combater problemas no setor, tendo-se revelado, no caso concreto da ação de supervisão que constitui objeto do presente Relatório, de particular relevância.
11. No âmbito da presente ação de supervisão foram realizadas no final do ano de 2023 as seguintes atividades, melhor detalhadas adiante:
 - **Ações de fiscalização no terreno** em conjunto com o IMT, com a Polícia de Segurança Pública (PSP), com a Guarda Nacional Republicana (GNR) e com a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT);
 - Convocatórias para **prestação de esclarecimentos** na AMT;
 - **Verificação documental** a operadores de TVDE e motoristas.

II – Enquadramento

II.1. Contexto internacional e nacional

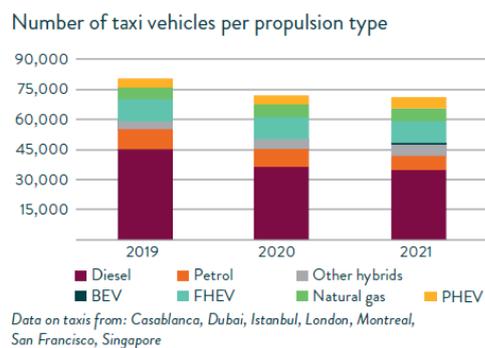
12. Numa reflexão sobre as últimas tendências do setor (que no caso inclui TVDE³ e táxis), a UITP - *The International Association of Public Transport*⁴ concluiu que, num contexto de digitalização, descarbonização, transição para a mobilidade e emergência climática, o mesmo é um elemento integrante da cadeia de mobilidade multimodal sustentável, mas regista duas contradições: em primeiro lugar, a

³ Ride-hailing services provided by Transport Network Companies (TNC)

⁴ [https://www.uitp.org/publications/global-taxi-ride-hailing-benchmarking-study-2019-21/](https://www UITP.org/publications/global-taxi-ride-hailing-benchmarking-study-2019-21/)

crescente digitalização destes serviços não se traduz necessariamente em mais dados públicos; em segundo lugar, a maior ênfase das autoridades na mobilidade sustentável integrada não se traduz no aumento de competências públicas, que em alguns locais está mesmo a diminuir.

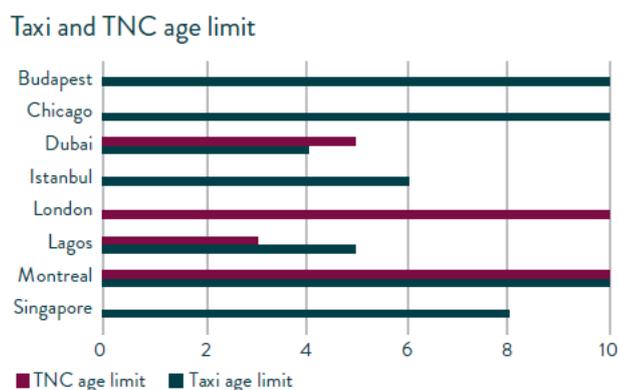
13. O estudo da UITP, que envolveu 11 cidades⁵ no período de 2019 a 2021, conclui que as autoridades locais só recolhem 42% dos dados potencialmente disponíveis e que destes, apenas 13% dizem respeito ao setor do TVDE.
14. Em matéria de descarbonização, no período em análise, em sete cidades em cada 10 os veículos “mais limpos” aumentaram 15% (+3703 veículos), enquanto os veículos a gasolina e diesel diminuíram 24% (-13.208 veículos). Os veículos elétricos (a bateria) aumentaram 66%, mas ainda representam menos de 1% da frota total. Em 2021, São Francisco foi a cidade com a frota mais limpa, composta principalmente por veículos elétricos híbridos plug-in. Seguiu-se Singapura, com um maior número de veículos elétricos a bateria (fonte: UITP).



15. A idade da frota é um parâmetro importante na determinação da qualidade dos serviços, bem como do seu impacto no ambiente e da capacidade de renovação, uma vez que os veículos afetos a este setor são os que têm os maiores impactos

⁵ São Francisco, Dallas, Chicago, Montreal, Londres, Budapeste, Istambul, Casablanca, Lagos, Dubai e Singapura

nas emissões de gases com efeito de estufa (GEE) por passageiro-quilómetro de toda a mobilidade urbana e estão entre os veículos que registam a maior quilometragem ao longo da vida. São Francisco é a única cidade onde há um limite máximo de quilometragem para veículos, imposto pelo regulador e limitado a 425.000 milhas (700.000 km). Conclui-se ainda que, em geral, os reguladores têm um bom conhecimento sobre as frotas do setor (número de veículos, meios de propulsão, limite de idade). No entanto, a idade média dos veículos não é bem conhecida, o que talvez indique, conclui a UITP, a necessidade de maior fiscalização (fonte: UITP).



16. Em matéria de eficiência da operação, concluiu-se que as cidades com bons sistemas de táxi/TVDE têm elevados níveis de utilização. No *benchmark* realizado verificou-se que apenas quatro cidades dispõem de informação sobre a percentagem de quilómetros percorridos com passageiros, que corresponde em média a 62% dos quilómetros percorridos. Isto significa que não é possível obter informações precisas sobre a eficiência destes serviços.
17. Em muitos países, os serviços prestados por táxis/TVDE são considerados um serviço público e têm um forte valor social, fornecendo serviços adaptados a diferentes tipos de necessidades, rápidos, confiáveis e disponíveis 24 horas, complementando assim o serviço público de transporte de passageiros. No entanto, os dados - quando disponibilizados aos reguladores - mostram que existe uma percentagem extremamente limitada de veículos acessíveis a cadeiras de rodas, com a notável exceção de Londres.

18. Foi também possível constatar que as autoridades públicas locais, mesmo quando não têm competência para regular os serviços de táxi e TVDE, podem contratar estes veículos para serviços específicos, incluindo transporte para pessoas com mobilidade reduzida ou para complementar um sistema de transporte a pedido.
19. Nenhuma das cidades que participou no estudo tem uma visão global sobre o número total de viagens de táxis e TVDE e, apesar de em nove cidades em cada 10 os serviços estarem disponíveis através de plataformas online e/ou aplicações móveis, os reguladores não têm acesso ao número de viagens realizadas em tempo real, o que conduz à conclusão de que este pode ser um caminho a explorar pelos reguladores, permitindo-lhes recolher mais dados e obter uma melhor compreensão do papel desempenhado pelos veículos de táxi e TVDE na mobilidade diária.
20. Em Portugal, ao contrário dos serviços de transporte em táxi⁶, que são serviços públicos de transporte de passageiros sujeitos a obrigações de serviço público específicas (o que justifica determinadas regras sobre contingentes, preços e organização geográfica, ainda que revistas, tendo em conta os objetivos de flexibilização e modernização), os serviços de TVDE são “serviços comerciais”, de acesso não universal, prestados em mercado concorrencial, liberalizado e não sujeitos a regras relativas a restrições numéricas ou geográficas.
21. A AMT tem considerado que o TVDE não deve ser integrado no conceito de serviço público de transporte de passageiros. De facto, para que se possa considerar estes serviços como transporte público, seria essencial que fossem de acesso universal, nos termos dos artigos 2.º e 17.º da Lei n.º 10/90, de 17 de março⁷, o que não é o caso, tendo em conta que os mesmos apenas podem ser acedidos por indivíduos que descarreguem as aplicações de cada operador, sendo os meios de pagamento limitados.
22. No entanto, no Relatório Final de Avaliação do Regime TVDE⁸, o IMT sustenta que *“a integração dos serviços prestados através das aplicações digitais, e em particular os serviços de TVDE, no serviço de transporte público de passageiros pode ser feita*

⁶ Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, que aprova o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros em táxi.

⁷ Os TVDE também não se encontram incluídos nos denominados “serviços públicos” previstos no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

⁸ https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2022/Relatorio%20TVDE_28.12.2021_Final.pdf.

a diferentes escalas e dependendo dos desafios que o TPC enfrenta. Destacam-se a seguir alguns exemplos:

- A. Em regiões de baixa densidade onde o serviço de transporte público de passageiros regular não é uma solução eficiente ou em áreas em que o serviço de TPC é de baixa qualidade, os serviços em TVDE podem constituir uma boa alternativa e aumentar em termos globais a atratividade do TPC.*
- B. Em linhas de transporte público economicamente menos vantajosas podem ser substituídas por serviços mais flexíveis e menos dispendiosos, com o objetivo de libertar fundos que podem ser aplicados a medidas de melhoria da qualidade do transporte público em áreas onde o serviço é mais vantajoso.*
- C. A criação de parcerias entre os serviços de TVDE e o TPC pode aumentar a acessibilidade ao TPC, nomeadamente nos serviços de rebatimento a estações ferroviárias.*
- D. A conceção de parcerias entre o transporte público e os serviços de TVDE para a inclusão da população mais envelhecida e para as pessoas com mobilidade reduzida. Em termos genéricos, as autoridades públicas devem garantir que os serviços de transporte acolhem as necessidades da população como um todo, numa base inclusiva.”*

23. A integração dos TVDE no conceito de serviço público de transporte de passageiros tem relevância a vários níveis, designadamente sancionatório: ainda que a aplicação ao TVDE do artigo 55.º do Código da Estrada (transporte de crianças em automóveis) tenha ficado solucionada por expressa previsão legal⁹, outros aspetos como a obrigatoriedade de extintor de incêndios, de dístico sobre proibição de fumar¹⁰ e de afixação de referência aos meios de resolução alternativa de litígios só são obrigatórios para o transporte público de passageiros;

24. Quanto aos extintores, a AMT recomenda que seja previsto expressamente na lei a obrigatoriedade da sua disponibilidade em veículos de TVDE. Note-se que essa

⁹ “1 - As crianças com menos de 12 anos de idade transportadas em automóveis equipados com cintos de segurança, desde que tenham altura inferior a 135 cm, devem ser seguras por sistema de retenção homologado e adaptado ao seu tamanho e peso. (...) 5 - Nos automóveis destinados ao transporte público de passageiros, ao transporte individual e remunerado de passageiros em veículo descaracterizado a partir de plataforma eletrónica (TVDE) e ao transporte em veículo dedicado ao transporte de doentes, podem ser transportadas crianças sem observância do disposto nos números anteriores, desde que não o sejam nos bancos da frente.”

¹⁰ Artigo 6.º e 4.º da Lei n.º 37/2007, de 14 de agosto (no mesmo sentido, ASAE, <https://www.asae.gov.pt/perguntas-frequentes1/area-economica/tabaco.aspx#10>).

“obrigatoriedade” (atualmente) tem por base um despacho aplicável exclusivamente a veículos afetos aos serviços públicos de transporte de passageiros, o que compromete a instauração de processos de contraordenação (no caso de veículos TVDE).

25. Em Portugal, o setor do TVDE abrange quatro “categorias” de intervenientes:

a) Operadores de plataforma eletrónica;

b) Operadores de TVDE;

c) Motoristas de TVDE;

d) Entidades formadoras.

26. De acordo com a informação disponibilizada no site do IMT¹¹, existem 13 operadores de plataformas eletrónicas registados, cerca de 16 mil operadores de TVDE, 69.873 motoristas certificados (a 10 de dezembro de 2023) e 61 entidades formadoras licenciadas para lecionar a formação de motorista de TVDE (também a 10 de dezembro de 2023).

27. A AMT recolhe dados relativos a serviços de TVDE junto dos operadores de plataformas eletrónicas, incluindo dados detalhados ao nível da viagem remetidos mensalmente no âmbito da Deliberação da AMT n.º D075/2018, de 20 de setembro¹² para efeitos de autoliquidação da Contribuição de Regulação e Supervisão (CRS) junto da AMT.

II.2. Parecer n.º 19/2022 da AMT

28. Em 10 de fevereiro de 2022, na sequência da receção de várias interpelações/reclamações diretamente de operadores de TVDE e motoristas, mediados por sindicato da área dos transportes, e através do Governo, sobre alegadas distorções no mercado do TVDE, causadas pelos modelos tarifários praticados pelos operadores de plataforma eletrónica, a AMT promoveu um

¹¹ <https://www.imtonline.pt/index.php/9-uncategorised/2295-tvde-2>.

¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/1788/deliberacao_75_2018_20_09_2018_formulariocrs.pdf

conjunto de diligências para verificação das referidas questões, tendo nessa sequência emitido o Parecer n.º 19/2022¹³.

29. O Parecer, para além de proceder à avaliação do “*Relatório de Avaliação do Regime de TVDE, Relatório Final*”¹⁴, datado de dezembro de 2021, elaborado e apresentado pelo IMT, pretendeu contribuir para a avaliação do regime jurídico da atividade de TVDE, conforme previsto no artigo 31.º da Lei 45/2018, apresentando propostas legislativas que promovessem o desenvolvimento desta atividade, relativas, em suma:

- À necessidade de o mecanismo tarifário não incentivar a alocação de viagens a motoristas geograficamente mais distantes;
- À garantia do exercício de defesa dos parceiros quando são aplicados mecanismos de sancionamento;
- À necessidade de a formação e avaliação (através de exame) dos motoristas serem aproximadas às aplicáveis ao setor do táxi;
- À necessidade de o operador de TVDE ser impedido de ministrar formação aos motoristas;
- Ao acesso aos dados relativos aos tempos de trabalho dos motoristas pelas entidades competentes - IMT/ACT;
- Ao reforço do princípio de que o operador de plataforma eletrónica não pode ser proprietário de veículos de TVDE, nem financiar ou ser parte interessada em negócio relativo à aquisição, aluguer, leasing ou outra forma de utilização de veículos de TVDE;
- À garantia de os mecanismos de formação dos preços serem transparentes e conhecidos e aceites pelo consumidor/passageiro, bem como por todos os que estão na cadeia de valor deste mercado;
- À consagração expressa de que a taxa de intermediação, prevista no n.º 3 do artigo 15.º da Lei 45/2018, deve ser cobrada sobre o valor da viagem sem incidência de IVA;

¹³ https://www.amt-autoridade.pt/media/3455/parecer_19_gaj_dapp_10fev_imt.pdf

¹⁴ https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2022/Relatorio%20TVDE_28.12.2021_Final.pdf

- Ao reforço dos poderes de supervisão no que se refere aos elementos essenciais de algoritmos de formação de preços e seleção de viagens;
- Ao reforço dos poderes sancionatórios da AMT.

30. De facto, após a análise realizada na altura pela AMT, foi possível constatar que:

- As plataformas eletrónicas exercem um controlo efetivo sobre o modelo de negócio e a operação de transporte dos “parceiros” (operadores de TVDE e motoristas), determinando as tarifas a aplicar, o modelo de faturação (serviço prestado pelos operadores de plataforma eletrónica aos operadores de TVDE, que emitem as faturas eletrónicas ao cliente final, que as recebe através das plataformas), bem como, o sistema de avaliação dos motoristas, que acedem a determinadas “categorias” junto das plataformas em função da sua performance (o que inclui avaliação sobre as viagens realizadas/canceladas e ainda sobre o grau de satisfação dos clientes/utilizadores);
- Os operadores de plataforma eletrónica comunicam diretamente com os motoristas (através das aplicações/apps) e têm o poder de os “premiar” ou impor “sanções” (por exemplo, bloqueio temporário ou permanente de utilização das aplicações);
- Os motoristas “não têm escolha” na aplicação dos mecanismos tarifários específicos “sugeridos” pelas plataformas, que se traduzem em verdadeiras “imposições” (os algoritmos de seleção de viagens privilegiam de forma consistente os motoristas que aceitem viajar utilizando as tarifas mais “baixas”);
- As declinações específicas dos mecanismos tarifários em causa têm como resultado a alocação a determinados motoristas de viagens geograficamente cada vez mais distantes dos utilizadores/passageiros, o que implica um aumento de custos na operação de transporte (quilómetros percorridos em vazio pelos motoristas), degradação da qualidade do serviço (maiores tempos de espera) e inversão da própria lógica subjacente ao modelo de negócio (que implica o “*matching*” da procura e da oferta, em tempo real, otimizando e tornando mais eficiente a operação de transporte);
- O facto de um motorista não aceitar as viagens propostas pelos algoritmos de seleção (por implicarem deslocações em vazio, em distâncias consideráveis, e

não remuneradas), contribui para a degradação da sua classificação junto das plataformas e pode mesmo implicar o seu bloqueio, temporário ou definitivo (por exemplo, tendo em conta a sua taxa de não aceitação ou cancelamento de viagens);

- Existem vários modelos de organização dos operadores de TVDE, considerando a forma como exercem a atividade, desde i) as microempresas, nas quais operador de TVDE e motorista coincidem, operando apenas uma viatura, ii) aos operadores de média dimensão, e iii) aos grandes operadores que se limitam a “alugar” o veículo a um motorista, passando este, nessa circunstância, a ser um “empresário”;
 - Existem, pelo menos, 4 modelos de contratos escritos – i) contrato de prestação de serviços, ii) contrato de aluguer, iii) contrato de “consórcio”; e iv) contrato de trabalho – que titulam as relações entre operadores de TVDE e motoristas. Constata-se, na maioria das vezes, que essas relações são tituladas por contratos denominados como “prestações de serviços” e outros que correspondem ao “aluguer de viaturas” (entre operadores de maior dimensão e motoristas, sendo estes remunerados, única e exclusivamente, pelo valor total das receitas tarifárias, descontando o montante referente ao aluguer da sua “ferramenta de trabalho” junto do operador de TVDE);
 - É possível existirem operadores de TVDE que estão licenciados para dar formação a motoristas de TVDE, uma vez que a lei não impede que os operadores de TVDE possam ser licenciados como entidades formadoras de motoristas de TVDE.
31. Com base nestas constatações foram formuladas diversas recomendações no Parecer n.º 19/2022 da AMT.
32. Concluiu-se desde logo que, com a entrada em vigor do regime jurídico TVDE, a AMT assumiu um papel relevante não só ao nível da supervisão e fiscalização, como também ao nível da cobrança de uma “contribuição” – a CRS – Contribuição de Regulação e Supervisão – devida pelos operadores de plataforma eletrónica, correspondente a uma percentagem única de 5% dos valores da taxa de intermediação cobrada sobre cada viagem.

33. Sobre a questão concreta da CRS e tendo em conta que a AMT deve distribuir o produto da CRS por várias entidades públicas, foi colocada à Autoridade Tributária (AT), em setembro de 2019, a seguinte questão: *"o cálculo da contribuição (CRS) deve incidir sobre a taxa de intermediação com (ou sem) Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)"*.
34. A AT veio, em junho de 2021, transmitir que, *"(...) quanto à questão concreta colocada pela AMT, conclui-se que na cobrança da CRS, paga pelos operadores de plataforma eletrónica, não deve incidir IVA, uma vez que a AMT não configura um sujeito passivo do IVA, pois age no exercício de poderes de autoridade, estando por isso, abrangida pelo regime de não sujeição estabelecido no n.º 2 do artigo 2.º do CIVA."*
35. Mais referiu a AT que *"considerando que apenas o valor daquela contribuição constitui parte do volume de negócios do operador, enquanto o imposto sobre ele liquidado, embora cobrado por este, deve ser entregue ao Estado, podemos concluir que a contribuição deve incidir apenas sobre a taxa de intermediação, i.e., sobre o montante que serve de base à liquidação do IVA"*.
36. Em suma, a AT corroborou a posição da AMT relativamente à incidência da CRS, ou seja, sobre os montantes da taxa de intermediação, sem IVA, concluindo-se então que esta matéria deve ser objeto de consagração expressa em alteração legislativa.
37. Quanto às questões tarifárias relativas ao mercado dos serviços de TVDE, desde as suas primeiras pronúncias¹⁵ que a AMT tem salientado a especificidade e sensibilidade das matérias relativas ao regime de preços / tarifários em serviços de transporte disponibilizados por plataformas eletrónicas, considerando essencial assegurar *"a ausência de assimetria de informação, a presença de elevada transparência na formação do preço final, a minimização dos custos de transação e da incerteza do utente/consumidor e a possibilidade de sindicância face ao percurso efetivamente percorrido"*.
38. Nesse sentido, e perante os riscos regulatórios desta tipologia de *pricing*, é necessário garantir um ambiente concorrencial não falseado, evitando a

¹⁵ <https://www.amt-autoridade.pt/pron%C3%B2ncias-e-pareceres/pron%C3%B2ncias/pron%C3%B2ncia-n%C2%BA-82016-regula%C3%A7%C3%A3o-da-mobilidade-e-transportes-uber-e-t%C3%A1xis-no-contexto-das-plataformas-tecnol%C3%B3gicas-para-os-mercados-relevantes-da-mobilidade/>

proliferação de práticas anti concorrenciais (cartelização, preços predatórios ou comportamentos excludentes dos concorrentes), assegurando, em permanência, a proteção e defesa do consumidor/passageiro.

39. É essencial que a Lei 45/2018 (artigo 15.º, n.º 7) assegure que os mecanismos de formação dos preços sejam transparentes e conhecidos e aceites pelo consumidor/passageiro, bem como por todos os que estão na cadeia de valor deste mercado, ou seja operadores de TVDE e motoristas.
40. Assim, a lei deve estabelecer a obrigatoriedade de aceitação expressa, por parte do operador de TVDE, de quaisquer novos mecanismos tarifários propostos pelos operadores de plataforma eletrónica, do que resulta que os preços (modelos tarifários) apenas podem vigorar após a referida aceitação expressa por parte do operador de TVDE.
41. No que respeita às “reivindicações” de operadores de TVDE e motoristas, de que “os preços finais” (resultantes da aplicação dos vários modelos tarifários) não cobrem “todos os custos associados ao serviço, de harmonia com as melhores práticas do setor dos transportes” (cfr. n.º 2 *in fine* do artigo 15.º), a AMT não ignora que as estruturas de custos dos vários operadores variam conforme a sua dimensão, grau de organização e capacidade de negociar as melhores condições de mercado (por exemplo, no que respeita à negociação de apólices de seguro ou à aquisição de combustíveis). Nesse sentido, conforme já antes defendido, não cabe à lei – nem tal seria, aliás, consentâneo com um mercado concorrencial – a definição de “preços mínimos”.
42. Em concreto, foi analisada a aplicação prática dos referidos mecanismos tarifários específicos, tendo em consideração que o algoritmo de seleção de viagens privilegiaria os motoristas que aceitam viajar em “modo desconto” ou utilizando categorias de veículos mais “económicos”.
43. Este enviesamento resultaria numa seleção de viagens geograficamente cada vez mais distantes do passageiro, o que não só contraria a lógica inicial do modelo deste segmento de atividade (encontro/”matching” da procura e da oferta, em tempo real, no mercado, através de algoritmos específicos, potenciando eficiências económicas e operacionais), como implica perdas significativas nos rendimentos disponíveis dos parceiros das plataformas que, deste modo, não

auferem da alegada autonomia decisória e gestonária, indutora de eficiência e de incremento da qualidade do serviço.

44. O n.º 3 do artigo 2.º da Lei 45/2018¹⁶ tem vindo a suscitar dúvidas sobre qual o momento em que tem lugar o “início de viagem”. Os operadores de TVDE e motoristas têm defendido que a viagem se inicia com a aceitação pelo motorista de um pedido. No entanto, esta solução apresenta desvantagens evidentes para o passageiro, que não deve ver o preço da viagem onerado com a cobrança dos quilómetros “em vazio” até ao ponto de recolha (origem).
45. Do ponto de vista da AMT, o contrato de transporte inicia-se com a recolha do passageiro no ponto de recolha indicado e termina com a sua saída, no destino.
46. A AMT tem vindo a defender que a atuação regulatória indicada sobre esta matéria será a previsão de mecanismos que desincentivem que as declinações dos modelos tarifários e o funcionamento dos algoritmos de alocação de viagens privilegiem/potenciem viagens “em vazio”, com as decorrentes ineficiências do ponto de vista energético e ambiental, considerando, ainda, o seu impacto na estrutura de custos/rendimentos do operador de TVDE e motorista.
47. Nesse sentido, a lei deve estatuir expressamente qual o momento de início da viagem, i.e., a entrada do cliente/passageiro na viatura e confirmação pelo motorista do seu destino. Os operadores de plataforma devem disponibilizar de forma clara aos seus parceiros o itinerário da viagem, o que também deve ser consagrado.
48. Note-se que, à data da presente ação de supervisão, mantêm-se as denúncias/reclamações sobre o facto de os mecanismos de seleção de viagens serem prejudiciais aos motoristas, a que acresce a alegada aplicação, pelas plataformas, de penalizações (“castigos”) quando os motoristas recusem viagens por considerarem que a mesma não cobre os custos em que incorrem.
49. Ainda no âmbito do Parecer n.º 19/2022, quanto aos mecanismos de sancionamento e compensação (“prémios” e “castigos”, que incluem bloqueios temporários ou definitivos dos motoristas nas aplicações), a AMT recomendou que

¹⁶ “A prestação de um serviço de TVDE inicia-se com a aceitação, por um motorista ao serviço de um operador, de um pedido de transporte entre dois pontos submetido por um ou mais utilizadores numa plataforma eletrónica e termina com o abandono pelo utilizador desse veículo, depois de realizado o transporte para o destino selecionado, ou por qualquer outra causa que implique a cessação de fruição do veículo pelo utilizador.”

os operadores de plataforma eletrónica dessem conhecimento prévio destes mecanismos aos operadores de TVDE, a quem deveria ser dada a oportunidade de os aceitar ou recusar. Tal significa que não deve ser permitida a imposição unilateral, por parte dos operadores de plataforma, destes mecanismos, em relação direta com os motoristas.

50. De salientar que o bloqueio definitivo/temporário do acesso de um motorista a uma plataforma (aplicada pelo operador de plataforma eletrónica) constitui, sem margem para dúvidas, uma sanção acessória, com repercussões graves na atividade dos motoristas, os quais não têm, sequer, o direito de defesa, constitucionalmente consagrado. Desta forma, deverá ser introduzida no regime legal uma disposição que garanta o exercício de defesa aos parceiros (operadores de TVDE e motoristas).
51. Recomendou-se a eliminação da referência, no artigo 15.º, n.º 4 alínea b), à obrigatoriedade de apresentar uma estimativa do preço da viagem (em alternativa a um preço fixo pré-determinado), tendo em conta que este modelo não tem aderência à prática. De facto, os clientes apenas recebem a “proposta de preço fixo pré-determinada”, tal como resulta do n.º 6 do artigo 15.º, pelo que fará sentido a eliminação da referência à obrigatoriedade da estimativa do preço da viagem.
52. Foi salientada a necessidade de introdução de uma alteração legislativa que não permita as declinações específicas dos mecanismos tarifários que promovam a alocação a determinados motoristas de viagens geograficamente cada vez mais distantes dos utilizadores/passageiros. Ou seja, deve ser expressamente consagrada a obrigação de alocação da viagem ao veículo/motorista geograficamente mais próximo do utilizador.
53. No que se refere à revisão do regime de fiscalização e sancionatório, tendo em contas os “desvios” detetados no que respeita à utilização de algoritmos para a formação de preços e seleção de viagens, considerou-se ser de recomendar a inclusão no n.º 3 do artigo 23.º da Lei 45/2018 uma referência expressa à possibilidade de acesso aos elementos essenciais de formação dos referidos algoritmos (“...todas as informações que se afigurem necessárias, incluindo as relativas aos elementos essenciais de algoritmos de formação de preços e seleção de viagens”).

54. Propôs-se também atribuir à AMT a responsabilidade pela tramitação do processo contraordenacional nas matérias que são inequivocamente da sua competência (preços/tarifas, direitos dos consumidores/passageiros, em linha com o que vier a estar consagrado quanto aos direitos dos passageiros nos vários modos de transporte) repartindo a responsabilidade contraordenacional com o IMT quanto à totalidade das infrações neste mercado.
55. Mais se considerou que o montante das penalidades aplicáveis às diversas infrações deveria ser elevado – de forma ponderada e adequada face aos diferentes *stakeholders* – no sentido de garantir o seu carácter efetivamente dissuasor.
56. O n.º 2 do artigo 12.º da Lei 45/2018 deveria ser mantido e eventualmente reforçado, de modo a evitar conflitos de interesse e potenciais distorções concorrenciais.
57. Recomendou-se ainda que a formação e avaliação (através de exame) dos motoristas fossem aproximadas às aplicáveis ao setor do táxi, no sentido de exigência de um *level playing field*.
58. Recomendou-se também completar o n.º 4 do artigo 10.º incluindo a referência ao facto de os operadores de TVDE não poderem ser, simultaneamente, entidades formadoras de motoristas de TVDE, para evitar a fraude e os claros conflitos de interesses (“(...) *não sendo permitido que os operadores de TVDE se possam constituir como entidades formadoras.*”).
59. Até ao momento, não foi dado início ao processo de revisão da Lei 45/2018¹⁷.
60. No entanto, quanto às recomendações da AMT relativas ao modelo tripartido e à consagração da relação laboral entre o operador de TVDE – reconduzido à sua função de “operador” da cadeia de valor do mercado dos serviços de TVDE, assumindo todas as responsabilidades decorrentes dessa função e não esquecendo a sua relação com o operador de plataforma que, de acordo com Jurisprudência do Tribunal de Justiça da EU/TJUE, é um “organizador” nesse

¹⁷ Em fevereiro, na Assembleia da República, o então ministro do Ambiente e da Ação Climática, Duarte Cordeiro, declarou que o processo de revisão daquela que ficou conhecida como 'Lei Uber' seria feito depois de terminadas as alterações à Agenda do Trabalho Digno e de conhecidas as medidas da União Europeia para o setor. <https://www.dn.pt/sociedade/revisao-da-lei-uber-ainda-nao-avancou-cinco-anos-apos-criacao-do-regime-juridico-17264733.html>

mercado - e o motorista de TVDE, face aos mais recentes desenvolvimentos, a AMT entende que deve reservar a sua pronúncia para momento posterior à aprovação da nova diretiva europeia sobre TVDE.

61. De facto, em 12 de junho de 2023, o Conselho chegou a acordo quanto à orientação geral sobre uma proposta de diretiva¹⁸ destinada a melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores das plataformas digitais, possibilitando assim o início das negociações com o Parlamento Europeu. Em 22 de dezembro de 2023 o Conselho e o Parlamento Europeu alcançaram um acordo provisório sobre a proposta de diretiva, o qual necessita passar pelo procedimento formal de adoção, atualmente em curso.
62. A nova diretiva pretende introduzir duas alterações fundamentais:
 - Ajuda a determinar o estatuto de emprego correto das pessoas que trabalham para plataformas digitais (se tiverem limites máximos para o montante de dinheiro recebido, supervisão do seu desempenho, controlo da distribuição ou atribuição de tarefas, controlo das condições de trabalho e restrições à liberdade de organização do trabalho); e
 - Estabelece as primeiras regras da UE sobre a utilização de sistemas de algoritmos no local de trabalho.
63. Nos casos em que se aplique a presunção legal, caberá à plataforma digital demonstrar que não existe qualquer relação de trabalho.
64. De acordo com a Comissão Europeia, a economia das plataformas cresceu exponencialmente nos últimos anos, com as receitas a aumentar de cerca de 3 mil milhões de euros para cerca de 14 mil milhões de euros entre 2016 e 2020, prevendo-se que o número de trabalhadores das plataformas atinja os 43 milhões até 2025.

¹⁸ Em 9 de dezembro de 2021, a Comissão apresentou uma proposta de diretiva que visava:

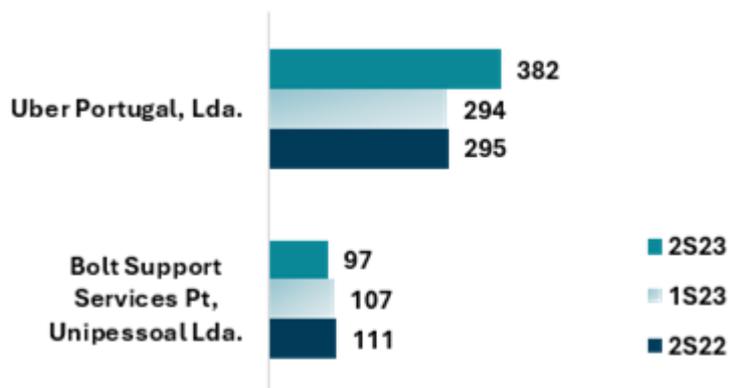
- Garantir que as pessoas que trabalham nas plataformas tenham – ou possam obter – um estatuto profissional correto, com base na sua relação efetiva com a plataforma, e que tenham acesso aos direitos laborais e de proteção social pertinentes;
- Assegurar a equidade, a transparência e a responsabilização na gestão através de algoritmos no contexto do trabalho nas plataformas;
- Melhorar a transparência, a rastreabilidade e o conhecimento dos desenvolvimentos do trabalho nas plataformas digitais, bem como o cumprimento das regras pertinentes, para todas as pessoas que trabalham em plataformas, inclusive além-fronteiras.

65. Embora o crescimento das plataformas digitais tenha aportado benefícios tanto para as empresas como para os consumidores, criou também uma zona cinzenta para muitos trabalhadores de plataformas no que diz respeito ao seu estatuto profissional. Segundo a Comissão Europeia, cerca de 5,5 milhões de trabalhadores atualmente classificados como trabalhadores por conta própria estão numa relação de trabalho de facto com plataformas digitais, pelo que devem gozar dos mesmos direitos laborais e sociais concedidos aos trabalhadores ao abrigo da legislação da UE.
66. Além disso, a utilização de algoritmos no trabalho nas plataformas suscitou questões sobre o tratamento dos dados dos trabalhadores e a transparência e responsabilização da tomada de decisões.

II.3. Denúncias e reclamações recebidas na AMT

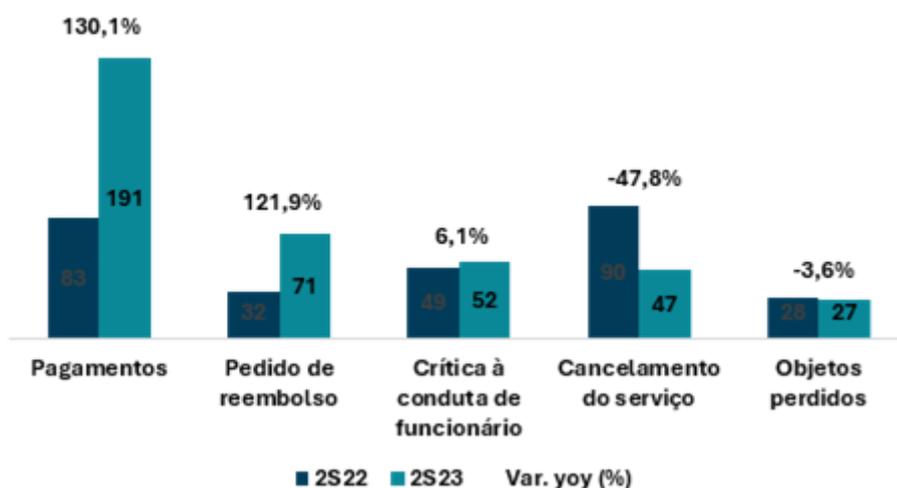
67. Entre o 2.º semestre de 2022 e o 2.º semestre de 2023, a AMT registou um total de 1.286 reclamações respeitantes a operadores de plataforma de TVDE, distribuídas da seguinte forma (fonte: AMT):

Empresa	2S23	1S23	2S22
Uber Portugal, Lda.	382	294	295
Bolt Support Services Pt, Unipessoal Lda.	97	107	111



68. Os principais motivos de reclamação (cf. tabela e imagem infra) correspondem a:

	2S22	2S23	Var. yoy (%)
Pagamentos	83	191	130,1%
Pedido de reembolso	32	71	121,9%
Crítica à conduta de funcionário	49	52	6,1%
Cancelamento do serviço	90	47	-47,8%
Objetos perdidos	28	27	-3,6%



Fonte: AMT

69. No 2.º semestre de 2023 foram recebidas dezenas de reclamações relativas à taxa de intermediação, mais concretamente quanto a uma alegada infração praticada pelos operadores de plataforma ao disposto no n.º 3 do artigo 15.º da Lei 45/2018, que estabelece que o operador da plataforma eletrónica pode cobrar uma taxa de intermediação, a qual não pode ser superior a 25 % do valor da viagem calculada nos termos dos n.ºs 1 e 2 da mesma disposição. De acordo com os reclamantes, a taxa de 25% estará a ser aplicada pelas plataformas com base numa média semanal e não por viagem, tal como determinado na lei.
70. No entender da AMT, não é admissível a aplicação da taxa de intermediação a valores de viagens semanais, como aliás resulta de forma suficientemente clara da mencionada previsão legal. De acordo com os operadores de plataforma, por razões operacionais é considerado o valor semanal das viagens (agregado) e

faturado aos operadores de TVDE também semanalmente, não sendo, porém, ultrapassado o referido “teto” de 25%.

71. Outra queixa recorrente prende-se com o bloqueio alegadamente abusivo de motoristas nas plataformas, pelos mais variados motivos, assim como a aplicação de mecanismos tarifários que, de acordo com os reclamantes, levam à prática de preços abaixo do custo do serviço. O entendimento da AMT sobre estas questões já foi explanado supra e foi objeto de recomendações expressas anteriores. Verificando-se a manutenção destas práticas, é essencial a consagração legal expressa de medidas que permitam afastá-las e sancioná-las em caso de verificação.
72. A angariação ilegal de clientes (designadamente nos aeroportos), as dificuldades de inscrição nas plataformas, a falta de qualidade dos serviços, incluindo cancelamentos e a existência de motoristas que não falam português, são outros motivos indicados com alguma recorrência.
73. Nas notícias que vieram a público durante o ano de 2023, foram relatados factos relacionados com:
 - A existência de entidades formadoras “habitadas” a receber centenas de imigrantes que procuram uma licença de motorista TVDE e não falam português nem inglês, passando, no entanto, no exame¹⁹;
 - A existência de motoristas que trabalham muito para além das 10 horas diárias legalmente estabelecidas²⁰;
 - A existência de redes de venda de cartas de condução falsas²¹;
 - A existência de redes de imigração ilegal, operadas por líderes das máfias, que têm colocado imigrantes indostânicos no setor dos TVDE, tal como aconteceu noutros setores²²; e,

¹⁹ <https://sicnoticias.pt/pais/2023-11-02-Reportagem-Especial-Os-escravos-do-setor-dos-TVDE-bd586e48>; <https://cnnportugal.iol.pt/videos/exclusivo-milhares-dos-motoristas-nao-falam-portugues-e-mesmo-assim-passam-todos-no-exame-o-segredo-dos-tvde/6557d1ea0cf25f99538ba535>.

²⁰ <https://cnnportugal.iol.pt/tvde/uber/motoristas-tvde-a-trabalhar-30-horas-seguidas-nao-podem-mas-e-possivel-o-que-dizem-os-motoristas-as-plataformas-e-o-governo/20220811/62e028400cf26256cd2efac2>.

²¹ <https://sicnoticias.pt/pais/2023-05-26-Condutores-estrangeiros-de-TVDE-compram-cartas-de-conducao-falsas-0b7b9280>.

²² https://pt.linkedin.com/posts/expresso_imigrantes-m%C3%A1fia-tvde-activity-7106018614318657536-ldud?trk=public_profile_like_view.

- O aumento do congestionamento do trânsito na cidade de Lisboa provocado pelo número de veículos TVDE em circulação²³.
74. Sobre este último aspeto, o estudo “*Uber: Importância de uma adesão total à mobilidade elétrica*”²⁴, realizado por uma coligação de organizações não-governamentais de ambiente da Alemanha, Bélgica, Espanha, Estados Unidos da América, França, Holanda e Reino Unido e envolvendo a ZERO – Associação Sistema Terrestre Sustentável, veio defender que, na luta contra as alterações climáticas e a poluição do ar, os municípios têm um contributo a prestar para promover a rápida transição para veículos 100% elétricos e que as medidas mais promissoras incluem a exigência de que todos os serviços de táxi e TVDE passem a ser prestados por veículos inteiramente elétricos até, o mais tardar, 2030, para além da definição de um calendário e de incentivos claros de mudança para serviços totalmente isentos de emissões.
75. Para acelerar o processo de transição rumo a uma utilização generalizada de veículos elétricos na prestação de serviços TVDE, a DECO considera que os operadores de plataforma eletrónica e os operadores de TVDE e motoristas devem proceder a uma partilha regular e sistemática de dados e factos relativos aos custos totais de utilização dos veículos, de modo a auxiliar os profissionais a fazer a escolha globalmente mais económica e não apenas baseada no baixo preço de aquisição.
76. Em junho de 2023, a Câmara Municipal de Lisboa aprovou uma moção para que o Governo proceda à revisão imediata do atual enquadramento legal aplicável à atividade de TVDE, para impedir esquemas ilegais no âmbito do exercício da profissão de motorista e para “*garantir aos municípios competências no domínio*”

²³ <https://amensagem.pt/2023/10/23/quantos-tvde-ja-circulam-por-lisboa-ninguem-sabe-camara-quer-definir-limites/> A notícia cita vários estudos internacionais que abordam a problemática resultante do aumento da atividade dos TVDE: “*Na cidade norte-americana de São Francisco, pioneira global na atividade do setor, o trânsito de veículos TVDE é apontado como “o maior responsável do crescimento do congestionamento rodoviário” registado entre 2010 e 2016 – diz um estudo publicado na revista científica Case Studies on Transport Policy. Em Nova Iorque, um outro estudo da revista científica Sustainable Cities and Society confirma que as plataformas digitais de transporte a pedido constituem “o principal fator a contribuir para a congestionamento do tráfego urbano”: entre 2017 e 2019, o número de veículos afetos a esta atividade aumentou 48% na cidade norte-americana. Um aumento que teve como consequência uma redução da velocidade média de 22,5% durante a semana e o aumento da emissão de poluentes atmosféricos. Em Paris e Londres, as emissões dos serviços de transporte da Uber podem atingir 515 quilotoneladas de dióxido de carbono, lê-se num relatório de 2020 da Transport & Environment – federação europeia que junta organizações não governamentais de promoção da sustentabilidade no setor dos transportes.*”

²⁴ <https://zero.org/noticias/zero-quer-todos-os-tvde-100-eletricos-ate-2025/>.

da regulação e organização dos TVDE, incluindo no que se refere à criação de contingentes municipais e/ou intermunicipais".

77. Neste aspeto, considera-se ser de ponderar a possibilidade de introdução de limitações à atividade de TVDE, com base em estudos de autoridades de transporte, contendo critérios técnicos e económicos objetivos, que tenham em conta, designadamente, a densidade populacional e as características geográficas dos territórios abrangidos, o congestionamento, ruído, poluição e outras externalidades negativas, como a segurança e capacidade de escoamento das vias e a oferta existente de serviços de transporte público de passageiros no território em causa.

III – Ação de supervisão efetuada pela AMT

III.1. Ações efetuadas em colaboração com outras entidades

78. No último quadrimestre de 2023, a AMT participou em diversas ações de supervisão no terreno, organizadas em colaboração com o IMT, a PSP, a GNR e a ACT, a saber:
- Dia 6 de outubro, na Rotunda do Relógio, em Lisboa;
 - Dia 20 de outubro, no aeroporto Francisco Sá Carneiro, no Porto;
 - Dia 27 de outubro, na rotunda do Ramalhão, em Sintra;
 - Dia 13 de novembro, na Rua Dr. Arlindo Vicente (frente à estação ferroviária de Aveiro) e na Avenida Dr. David Cristo (junto à ponte movediça), ambos em Aveiro;
 - Dia 15 de novembro:
 - Na Rotunda da Azóia e na Rotunda D. Dinis, ambos em Leiria;
 - Na Praça do Brasil (frente à estação ferroviária), em Setúbal;
 - No IC20, na Costa da Caparica;
 - No acesso ao Fórum Almada, em Almada;
 - Nas portagens da A1, em Vila Franca de Xira;

- Na Praça Duque de Saldanha, em Lisboa;
 - Dia 17 de novembro, na Rotunda da Praça de Touros, em Albufeira.
79. No total, a AMT fiscalizou 209 veículos, a grande maioria em equipas com o IMT e com a PSP ou a GNR e, nalguns casos, também com a ACT. Foram levantados 212 autos, dos quais 40% relativos à ausência de contrato escrito ou de registo dos tempos de trabalho. Os restantes autos dizem respeito a irregularidades no dístico, inspeção periódica obrigatória fora da validade, prestação de serviço fora da plataforma eletrónica, entre outros.
80. De uma forma global, os principais resultados da fiscalização são os seguintes:
- 100% dos carros fiscalizados tinham menos de 7 anos.
 - Apenas em poucos casos os veículos não tinham dístico, sendo que, nestes casos, a ausência de dístico acontecia essencialmente na parte traseira da viatura.
 - A grande maioria dos veículos tinha inspeção válida. Verificaram-se algumas situações em que se verificou que a inspeção não estava válida para efeitos de serviço de TVDE, uma vez que os prazos de inspeção de veículos ligeiros para uso profissional são mais restritivos do que os prazos de inspeção de veículos ligeiros para uso pessoal (é obrigatória a inspeção anual).
 - Todos os veículos tinham seguro automóvel válido, embora, muito frequentemente, não tenha sido possível aos motoristas apresentarem as condições particulares do seguro, as quais permitem comprovar que o seguro contratualizado abrange o transporte de passageiros em veículos descaracterizado.
 - Todos os motoristas apresentaram o seu certificado de motorista de TVDE e carta de condução válida. Alguns motoristas não tinham o averbamento do grupo 2.
 - A grande maioria dos motoristas trabalha com as duas plataformas atualmente em atividade (Uber e Bolt). Na maioria dos casos em que os motoristas só trabalham com uma plataforma, é porque estão bloqueados nessa plataforma.

- Em relação à forma contratual, em mais de metade dos veículos fiscalizados (e para os quais esta informação foi recolhida) foi apresentado contrato escrito que tutela a relação entre o operador de TVDE e o motorista. O contrato de trabalho é a forma mais prevalecente deste contrato escrito, seguida de contrato de prestação de serviço.
- Praticamente nenhum motorista apresentou (ou efetua) registo dos tempos de trabalho, essencialmente porque existe um total desconhecimento dessa obrigação, tanto ao nível dos motoristas, como dos operadores de TVDE. Parte significativa dos motoristas referiu utilizar as plataformas da Uber e da Bolt para “controlar” os seus tempos de trabalho.
- A maioria dos motoristas fiscalizado tem como língua materna a portuguesa. Dos motoristas inspecionados, foram detetados seis que não falavam português e/ou inglês.

III.2. Inquirições

81. No decurso da ação de supervisão a AMT notificou cerca de duas dezenas de entidades para prestar declarações ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 35.º dos seus Estatutos.
82. Foram tomadas declarações aos representantes dos dois operadores de plataforma eletrónica em atividade em Portugal (Uber e Bolt), isoladamente e na qualidade de representantes da Associação Portuguesa das Aplicações Digitais, aos representantes da Associação Nacional Movimento TVDE, a operadores TVDE e a entidades formadoras. Em resumo e de forma geral foi possível extrair o seguinte²⁵:

1. Operadores e modelos de negócio (operadores de TVDE):

- Operadores de TVDE que possuem frotas com mais de uma viatura, algumas das quais alugadas semanalmente aos motoristas.

²⁵ Todos os depoimentos foram reduzidos a ata. Por motivos de segredo comercial e outros relacionados com a natureza dos indícios recolhidos e dos depoentes, no presente Relatório efetua-se apenas um resumo das principais conclusões, sem imputação específica ao respetivo autor, sem prejuízo de tal ser verificável por consulta ao processo administrativo.

- Modelos de negócio variam desde microempresas, onde motoristas e operadores são frequentemente a mesma pessoa jurídica, até operadores de maior dimensão que alugam veículos a motoristas, como antes referido.
- Modelo "cedência de veículo particular" no qual os veículos particulares são temporariamente cedidos a operadores "parceiros" mediante o pagamento de uma quantia e conduzidos pelo proprietário do veículo ou, em alternativa, entregues a um motorista que o conduz²⁶. Trata-se de uma nova modalidade que se julga que tenha aparecido apenas em 2023;
- Verificou-se que esta "cedência de veículo particular" é materializada mediante a celebração de um contrato de usufruto ou de um contrato de comodato, com repercussões, em caso de acidente, na aceitação de responsabilidades por parte das seguradoras.
- Tal situação decorre do facto dos veículos, quando adquiridos em regime de leasing, estarem sujeitos a uma reserva de propriedade, o que inviabiliza a celebração de qualquer contrato de "uso" com terceiros – neste caso, operadores de TVDE -, o que a acontecer, poderá colocar em causa a validade dos contratos de seguro, com graves repercussões ao nível do exercício da atividade.

2. Recrutamento de motoristas (operadores de TVDE):

- O recrutamento é realizado principalmente através de grupos de TVDE em redes sociais e por meio de recomendações verbais.
- Orientações sobre aceitação de passageiros sob influência de álcool ou substâncias são transmitidas verbalmente durante entrevistas iniciais.
- Alguns operadores fornecem formação adicional além dos requisitos legais.

3. Contratos e formação (operadores de plataforma e de TVDE):

- "Contratos de prestação de serviços" são mais comuns do que "contratos de aluguer de viaturas."
- Dificuldade quanto à celebração de contratos de trabalho entre operadores e motoristas, nomeadamente, devido à instabilidade do setor, com a

²⁶ Contratos de comodato ou de usufruto que têm implicações ao nível da validade do seguro obrigatório para o exercício de atividade, com repercussões, em caso de sinistro, conforme foi reportado e evidenciado à AMT.

consequente impossibilidade de prever os montantes faturados e o número de motoristas necessários para desenvolver a operação.

- Diferenças significativas nas informações disponíveis para motoristas ao aceitar viagens entre diferentes plataformas.
- Controlo de qualidade inclui verificação semanal de viaturas e uso de sistemas GPS para monitorizar percursos.

4. Regulação e melhorias no setor (operadores de TVDE):

- Necessidade de clareza na legislação e padronização para lidar com as disparidades no setor.
- Sugestões incluem a formação de uma associação setorial para facilitar a comunicação entre as partes interessadas.
- Pedido de uma listagem de matrículas para permitir um melhor controlo por parte das entidades competentes.

5. Irregularidades e problemas identificados (operadores de TVDE):

- Existência de bloqueadores de sinal em aeroportos que impedem motoristas de aceitar viagens.
- Relatos de emissão de cartas de condução portuguesas com base em documentos estrangeiros não autênticos.
- Identificação de situações irregulares, como motoristas que circulam 24 horas/dia com múltiplas contas associadas.

6. Relacionamento com plataformas e comunicação (operadores de TVDE):

- Dificuldades na comunicação quando feita exclusivamente por via eletrónica.
- Preferência por um modelo tripartido.
- Desafios relacionados com o atendimento presencial, pela ausência ou dificuldade de acesso e pelo desconhecimento dos funcionários de algumas regras relativas ao setor.

- Algumas plataformas enviam mensagens intimidatórias, contribuindo para tensões no relacionamento.
- Queixas quanto ao facto de as propostas de tarifários dos operadores de plataforma não serem objeto de consulta aos operadores. Existe uma comunicação unilateral por parte dos operadores da plataforma.

7. Formação de motoristas e avaliação (entidades formadoras e operadores de TVDE):

- Variação na abordagem das entidades formadoras à questão da língua portuguesa, com algumas a defender o domínio da língua como requisito.
- Alunos que não falam português podem ser submetidos a testes escritos e orais para assegurar a compreensão do português, de forma a garantir que a parte prática é apreendida; existem alertas aos formandos, online, para a necessidade de dominar a língua portuguesa; é admissível o recurso ao Google tradutor.
- Propostas de maior rigor na admissão de formandos e avaliações presenciais para garantir qualidade e competência.
- Questões levantadas sobre a eficácia da avaliação, com sugestões para uma avaliação mais padronizada e com mais qualidade, incluindo aproximação aos requisitos que são exigidos para os motoristas de táxi²⁷.
- O controlo dos requisitos aplicáveis aos motoristas de TVDE é efetuado no momento da inscrição.
- Existem mecanismos de controlo da presença dos formandos nas aulas assíncronas, como a atribuição de *username* e *password*, ou a exigência de câmara.

²⁷ Artigo 12.º, n.º 1 da Lei n.º 6/2013, de 22 de janeiro: os candidatos à obtenção do título profissional de motorista de táxi (CMT), que tiverem obtido aproveitamento na formação inicial prevista no n.º 1 do artigo 9.º (duração mínima de 125 horas) ou que tenham sido dispensados de tal formação nos termos do artigo 10.º, estão sujeitos a exame pelo sistema multimédia, realizado pelo IMT, I. P., ou por entidade designada pelo mesmo instituto. Artigo 5.º: a obtenção do CMT está sujeita ao preenchimento cumulativo, por parte do candidato, dos seguintes requisitos:

- a) Titularidade da habilitação legal válida para conduzir veículos automóveis, da categoria B, com averbamento da classificação no grupo 2;
- b) Não ser considerado inidóneo;
- c) Escolaridade obrigatória exigível ao candidato requerente;
- d) Aprovação no exame previsto no artigo 12.º;
- e) Domínio da língua portuguesa.

- A taxa de reprovações pode rondar os 20% ou ser nula. Em alguns casos o formando pode repetir o teste o número de vezes que for necessário até obter aprovação, mas habitualmente quando há reprovação num módulo, há reprovação na formação e necessidade de nova inscrição.
- Não são reconhecidas vantagens numa avaliação centralizada, por falta de capacidade de resposta do IMT. Solução alternativa seria exigir que os motoristas de TVDE tenham carta de condução portuguesa há mais de 3 anos.
- O IMT efetua o controlo dos requisitos aplicáveis aos motoristas após comunicação obrigatória das entidades formadoras prévia ao início de um curso de formação.
- Preocupação com o facto de o mercado dos TVDE estar a ficar “mal visto” junto da sociedade. O mercado pode facilitar a mobilidade dos cidadãos, mas em condições de segurança e de garantia de um serviço de qualidade. Deverá existir maior rigor na admissão dos formandos, mais fiscalização e eventuais alterações na legislação que garantam que a formação e a respetiva avaliação dos candidatos sejam isentas e de qualidade. A avaliação deveria ser presencial. Posição favorável ao aumento na carga horária.

8. Cartas de condução e verificação de documentos (operadores de plataforma eletrónica):

- Procedimentos variados para verificar a validade dos documentos, incluindo equipas para verificação dos documentos, aplicação de mecanismos automatizados (emissão de alertas antes do término da validade dos documentos) e tecnologias de reconhecimento facial com base em determinados alertas (por exemplo, do próprio cliente que identifica que o condutor não corresponde ao da foto enviada).
- Suspensão imediata em casos de falsa identidade ou suspeita de fraude, com verificação contínua da validade dos documentos.

- Sistema de controlo em evolução em função da complexidade e dinamismo do mercado. Os mecanismos são utilizados de forma equilibrada, para assegurar que não provocam atrasos na prestação do serviço.
- Domínio do português ou inglês pelos motoristas não é considerado fundamental. As plataformas fornecem alternativas ao diálogo com o motorista, que não é o paradigma do modelo de negócio. Se a questão for relevante para o cliente, ele fará a sua avaliação negativa que conduzirá, após várias avaliações negativas, a que o motorista seja suspenso da plataforma. Discordância quanto à limitação legal ao exercício da atividade por motoristas que falem português.

9. Tarifários e taxas (operadores de plataforma eletrónica):

- Garantia de que os preços estabelecidos cobrem os custos da operação, mesmo em categorias "económicas."
- Bloqueio de motoristas ocorre por incumprimento de requisitos legais e não por motivos de qualidade do serviço e é dada a possibilidade de contraditório, através da aplicação ou por email.
- As taxas de intermediação estão dentro dos limites legais.
- Descontos e promoções são suportados pelos operadores de plataforma eletrónica.
- É efetuado o controlo do tempo máximo de trabalho (10 horas) (sem, contudo, serem perentórios quanto ao bloqueio de serviços uma vez ultrapassado esse limite), mas não existe partilha entre plataformas desses dados, por ser considerada ilegal ("violadora do segredo comercial").

IV. Apreciação crítica do regime legal aplicável ao setor do TVDE

83. Atualmente as licenças dos operadores de plataformas eletrónicas não têm validade, enquanto as licenças dos operadores de TVDE têm uma validade de 10

anos na primeira emissão e cinco nas revalidações e os certificados dos motoristas têm a validade de cinco anos, renováveis por iguais períodos²⁸.

84. A AMT recomenda que a Lei 45/2018 consagre licenças com prazo de validade para os operadores de plataforma eletrónica, uma vez que a ausência de prazo constitui neste caso um tratamento desigual não justificado.
85. O operador de TVDE desempenha um papel relevante no sistema de transporte de passageiros em sentido amplo, estando obrigado a assegurar o pleno e permanente cumprimento dos requisitos de exercício da atividade previstos na Lei 45/2018, incluindo os respeitantes a veículos e motoristas afetos à prestação de serviços de TVDE, sob pena de o IMT poder determinar, nos termos gerais, as medidas adequadas à defesa da legalidade, designadamente, a suspensão, limitação ou cessação da atividade em caso de incumprimento, e observa todas as vinculações legais e regulamentares relevantes para o exercício da sua atividade, incluindo as decorrentes da legislação laboral, de segurança e saúde no trabalho e de segurança social²⁹.
86. A Lei estabelece, porém, requisitos mais específicos para os motoristas de TVDE, a saber³⁰:
- Inscrição junto de plataforma eletrónica;
 - Ser titular de carta de condução há mais de três anos para a categoria B com averbamento no grupo 2;
 - Deter certificado de curso de formação rodoviária para motoristas, exceto se for motorista de táxi;
 - Ser considerado idóneo (não ter sido condenado por crimes que atentem contra a vida, liberdade sexual, condução perigosa ou no exercício da atividade de motorista);
 - Ser titular de certificado de motorista de TVDE, que atribui ao interessado um número único de registo de motorista de TVDE, com o qual é identificado em todas as plataformas eletrónicas, do qual se deve fazer acompanhar no veículo;

²⁸ Artigo 3.º, n.º 8, artigo 10.º, n.º 5 e artigo 17.º da Lei 45/2018.

²⁹ Artigo 9.º da Lei 45/2018.

³⁰ Artigo 10.º da Lei 45/2018.

- Dispor de um contrato escrito que titule a relação entre si e o operador de TVDE.

Formação

87. No que se refere à formação, aspeto a que foi dada particular importância no decurso da ação de supervisão da AMT, a Portaria n.º 293/2018, de 31 de outubro (Portaria 293/2018) estabelece obrigações quanto à:
- a) Coordenação pedagógica,
 - b) Evidências da realização (dossier técnico pedagógico),
 - c) Duração mínima, componentes, conteúdos, materiais pedagógicos e avaliação.
88. Assim, os cursos de formação para motoristas de TVDE devem dispor de um coordenador pedagógico possuidor de certificado de aptidão profissional de formador ou de certificado de competências pedagógicas de formador, ao qual compete, em especial:
- a) Efetuar o acompanhamento pedagógico de cada curso de formação, o que inclui a avaliação do desempenho dos formadores;
 - b) Assegurar a articulação com os formadores e outros agentes envolvidos no processo formativo;
 - c) Subscrever os certificados de formação referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º da Lei 45/2018.
89. O coordenador pedagógico não pode acumular o cargo com a função de formador no mesmo curso.
90. O curso de formação inicial, cuja frequência está limitada a 30 formandos, tem a duração mínima de 50 horas, e comporta uma componente teórica e uma componente prática, abrangendo obrigatoriamente os módulos 1 a 6 do anexo I à Portaria³¹. Pode ser ministrado em regime presencial ou com recurso a formação

³¹ Módulo 1 - Comunicação e relações interpessoais (10 horas); Módulo 2 - Normas legais de condução (10 horas); Módulo 3 - Técnicas de condução (10 horas); Módulo 4 - Regulamentação da atividade (6 horas); Módulo 5 - Situações de emergência e primeiros socorros (8 horas); Módulo 6 - Condução individual de veículos (6 horas).

à distância, sendo que a formação à distância³² não pode exceder 50 % da carga horária prevista para a duração total do curso.

91. A componente prática do curso de formação inicial, com recurso a veículos, é ministrada por formadores habilitados há, pelo menos, cinco anos com carta de condução da categoria B.
92. As entidades formadoras devem garantir a existência de uma avaliação final e de um nível mínimo de aprovação. Devem ainda assegurar o controlo de presenças dos formandos durante a ministração do curso de formação e o seu registo em documento próprio, que deve ser arquivado no dossier técnico pedagógico, o qual deve estar disponível para consulta durante todo o curso de formação, no local onde é ministrado, e deve ser conservado pelo período de 5 anos após a conclusão do curso.
93. Os formandos devem frequentar, no mínimo, 80% da carga horária de cada módulo de formação inicial, sob pena de não emissão do certificado de conclusão do curso de formação.
94. O curso de formação contínua para renovação do certificado de motorista de TVDE tem a duração de 8 horas e visa a atualização dos conhecimentos fundamentais para a função de motorista de TVDE. A aprovação depende da frequência de 100% da respetiva carga horária.
95. No dia 5 de dezembro de 2023 foi publicado o Decreto-Lei n.º 114-B/2023 que, designadamente, estabelece o regime de formação à distância na certificação profissional do setor da mobilidade e dos transportes.
96. No que respeita à formação à distância, o diploma abrange todos os cursos de formação profissional certificados pelo IMT, incluindo na área do ensino da condução e na formação de motoristas de TVDE.
97. De acordo com o legislador, *“A qualificação profissional obrigatória ou certificada é uma condição essencial para que possam ser formados profissionais para as diversas áreas de atividade no âmbito da mobilidade, e para que aqueles que já desempenham essa atividade possam manter a sua condição, com*

³² Durante o tempo de emergência de saúde pública em que foi proibida a atividade formativa, determinou-se que a atividade formativa referente à formação profissional não poderia parar. Para tal, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, permitiu-se, ainda que transitoriamente, a ministração da formação profissional obrigatória ou certificada, por formação à distância, substituindo a atividade formativa presencial.

conhecimentos e competências atualizados. Acresce que a formação de profissionais neste âmbito contribui para a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em particular do ODS 11 («Cidades e comunidades sustentáveis»), no que concerne designadamente à acessibilidade de transportes e à melhoria da segurança rodoviária.»

98. Considerando que *“durante o tempo de emergência de saúde pública em que foi proibida a atividade formativa, (...) permitiu-se, ainda que transitoriamente, a ministração da formação profissional obrigatória ou certificada, por formação à distância, substituindo a atividade formativa presencial”,* que *“Com este novo paradigma, a formação à distância na área da mobilidade e dos transportes ganhou uma nova dimensão,”* e que *“os motoristas e demais profissionais do setor têm muita dificuldade em adequar a presença contínua num local ou horário específico”,* e concluindo que *“este modelo de formação é uma inovação pertinente, que acarreta diversos benefícios para o setor da formação setorial, nomeadamente no que respeita a recursos humanos, mobilidade, assiduidade e custos associados,”*, considerou-se necessário *“prever um quadro legal que defina o modelo de formação à distância aplicável ao setor da mobilidade e dos transportes”.*
99. Assim, é estabelecido um conjunto relevante de direitos e deveres das entidades formadoras e formandos que parece visar assegurar a fiabilidade da formação à distância e evitar a fraude.
100. Por exemplo, os formandos devem assegurar acesso à Internet com câmara e microfone funcionais; permanecer na sala virtual durante a formação; manter a câmara ligada para comprovar presença; assistir em local dedicado e exclusivo; realizar avaliações sem auxílio de terceiros (“não copiar”); proteger as suas credenciais de acesso; não manipular ou divulgar material das sessões; “comportar-se adequadamente”, colaborando com o IMT na fiscalização.
101. Para além da aplicação de um regime sancionatório (contraordenações) a entidades formadoras e formandos, prevê-se que o IMT pode aplicar medidas administrativas a entidades formadoras como o não reconhecimento da formação, suspensão da autorização, cancelamento da autorização e revogação da

certificação. As medidas são publicitadas no site do IMT por um período até dois anos.

102. O novo regime legal não inclui qualquer referência aos sistemas de avaliação/examinação onde se têm verificado indícios de fraude, nomeadamente no que se refere ao mercado do TVDE.
103. No entender da AMT, a atividade de TVDE requer a aplicação de medidas adicionais às consagradas no mencionado Decreto-Lei, considerando que a maioria das entidades formadoras já admite a aplicação de medidas como a proteção das credenciais de acesso e a aplicação de mecanismos para assegurar a permanência na sala virtual e ainda assim existem suspeitas de “facilitação” na frequência e conclusão da formação obrigatória, com consequências ao nível da segurança rodoviária (por desconhecimento das regras de trânsito vigentes em Portugal, no caso de motoristas detentores de cartas de condução que não foram originalmente obtidas em Portugal, a que acresce a falta de experiência de condução em Portugal) e da degradação da qualidade do serviço.
104. De facto, de acordo com os depoimentos recolhidos pela AMT, existe uma variação na abordagem das entidades formadoras à questão da língua portuguesa, com algumas, não todas, a defender o domínio da língua como requisito.
105. Nalguns casos, foi referido que os alunos que não falam português são submetidos a testes escritos e orais para assegurar a compreensão do português, de forma a garantir que a parte prática é apreendida e que existem, na maioria das entidades formadoras, alertas aos formandos, online, para a necessidade de dominar a língua portuguesa; no entanto, muitas admitem ser admissível o recurso ao Google tradutor ou soluções equiparadas durante a formação e a realização de exames e a larga maioria não rejeita alunos que não saibam falar português por não ser um requisito exigível legalmente.
106. Foram, não obstante, recolhidas propostas de maior rigor na admissão de formandos e avaliações presenciais para garantir qualidade e competência e sugestões para uma avaliação mais padronizada e com mais qualidade, incluindo aproximação aos requisitos que são exigidos para os motoristas de táxi.

107. A AMT recomenda assim que a formação e avaliação (através de exame) dos motoristas sejam aproximadas às aplicáveis ao setor do táxi, no sentido de exigência de um *“level playing field”*.
108. A AMT recomenda completar o n.º 4 do artigo 10.º incluindo a referência ao facto de os operadores de TVDE não poderem ser, simultaneamente, entidades formadoras (neste mercado), para evitar a fraude e os claros conflitos de interesses (*“(…) não sendo permitido que os operadores de TVDE se possam constituir como entidades formadoras de formação de motorista de TVDE.”*).
109. Embora os operadores de plataforma eletrónica refiram que o “modelo de negócio” não pressupõe o domínio da língua portuguesa, por existirem outras formas de comunicação com o motorista, é recomendável que seja possível a comunicação verbal e em tempo real com o motorista de TVDE, designadamente pela possível ocorrência de emergências (por acidente ou motivos de saúde). Trata-se de um requisito essencial de segurança e garantia dos direitos dos passageiros.
110. Durante a ação de supervisão foram recolhidas denúncias de fraude na formação de motoristas de TVDE, as quais serão reencaminhadas para as entidades competentes.
111. Pese embora a necessidade de uma investigação mais aprofundada neste campo, os elementos recolhidos pela AMT indiciam, de forma preliminar, ser impossível ou muito difícil que um formando que não domina, ainda que de forma básica, a língua portuguesa (e muitas vezes nem sequer inglesa) consiga frequentar e, acima de tudo, concluir, com suficiente aproveitamento, uma formação lecionada exclusivamente em português, sem ocorrer uma diminuição, não justificada nem aceitável, dos padrões de exigência da formação.
112. A AMT recomenda que seja tornada obrigatória a frequência de formação em língua portuguesa, prévia à frequência do curso de formação para motorista de TVDE, sujeita a exame final presencial de avaliação.
113. Acresce que o tempo de lecionação do módulo 2 - Normas legais de condução (10 horas), que tem como objetivo que o formando *“seja capaz de conduzir com segurança um veículo ligeiro de passageiros, com respeito pelos sinais e regras de trânsito, adotando técnicas de condução adequadas, de forma a aperfeiçoar a operacionalização dos conhecimentos de que é detentor”* deverá ser reforçado,

considerando que muitos formandos são detentores de cartas de condução obtidas em países distintos de Portugal e reconhecidas administrativamente à luz das Convenções e Acordos subscritos por Portugal, sem exame prévio.

114. A AMT recomenda ainda que seja estabelecida a obrigação de exames centralizados presenciais (realizados por exemplo em sistema multimédia, com recurso a teste de geração aleatória, através de aplicação informática a desenvolver pelo IMT e a implementar nas salas de formação das entidades formadoras)³³ ou que, no mínimo, o(s) exame(s) do curso de formação de motorista de TVDE seja(m) realizado(s) exclusivamente de forma presencial, havendo um reforço significativo da fiscalização por parte do IMT nesta matéria.

Veículos

115. Quanto aos requisitos aplicáveis a veículos afetos à atividade de TVDE:
- a) Apenas podem ser utilizados veículos inscritos pelos operadores TVDE junto de plataforma eletrónica, a qual deve atestar o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares aplicáveis aos veículos;
 - b) O operador de plataforma eletrónica não pode ser proprietário de veículos de TVDE, nem financiar ou ser parte interessada em negócio relativo à aquisição, aluguer, leasing ou outra forma de utilização de veículos de TVDE;
 - c) Para a atividade de TVDE só podem ser utilizados veículos automóveis ligeiros de passageiros de matrícula nacional, com lotação não superior a nove lugares, incluindo o do motorista;
 - d) Os veículos devem possuir idade inferior a sete anos a contar da data da primeira matrícula;

³³ O exame para obtenção do CMT (motorista de táxi) é realizado em sistema multimédia, com recurso a teste de geração aleatória, com as seguintes características:

a) É composto por 40 questões de escolha múltipla que têm entre duas e quatro respostas possíveis, sendo que cada questão admite apenas uma resposta certa, perguntas de resposta direta ou uma combinação dos dois sistemas;

b) É realizado de forma ininterrupta e tem a duração de uma hora;

c) Tem caráter eliminatório;

d) É classificado na escala de 0 a 40 valores, tendo cada questão a cotação de um valor.

A aprovação em exame depende da obtenção de, pelo menos, 28 valores.

O exame é realizado pelo IMT, I. P., ou por entidade designada, em sala apetrechada com um monitor para cada candidato, que poderá transmitir simultaneamente imagens, figuras ou outro tipo de aplicação multimédia e respetivas questões.

(Portaria n.º 251-A/2015, de 18 de agosto)

- e) Os veículos devem ser apresentados à inspeção técnica periódica um ano após a data da primeira matrícula e, em seguida, anualmente;
 - f) Os veículos que prestem serviços de TVDE devem possuir seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais, que inclua os passageiros transportados e respetivos prejuízos, em valor não inferior ao mínimo legalmente exigido para a atividade de transporte de aluguer em veículos automóveis ligeiros de passageiros (artigo 12.º da Lei 45/2018).
116. Neste campo, a AMT considera recomendável a criação de um registo centralizado dos veículos inscritos pelos operadores TVDE junto das plataformas eletrónicas, atualizável a todo o tempo, estabelecendo-se na Lei 45/2018 a obrigatoriedade de os operadores de TVDE informarem o IMT acerca das plataformas em que os veículos se encontram inscritos, tendo em conta que atualmente estes dados não são conhecidos.
117. Como referido anteriormente, num contexto de digitalização, descarbonização, transição para a mobilidade e emergência climática, o setor do TVDE é um elemento integrante da cadeia de mobilidade multimodal sustentável, mas a recolha de dados públicos sobre a atividade, designadamente sobre as características dos veículos, é insuficiente e, pese embora a maior ênfase das autoridades na mobilidade sustentável integrada, isso não se traduz, neste caso, no aumento do conhecimento e de competências públicas.
118. O acesso a esta informação é tanto mais relevante quanto, de acordo com os dados recolhidos, foram levantados autos de contraordenação por utilização de veículos não inscritos junto de plataforma eletrónica, constituindo assim também uma medida de combate à angariação ilegal de clientes.
119. Considera-se recomendável que sejam reforçados os mecanismos de controlo, pelos operadores de plataforma eletrónica, dos requisitos aplicáveis aos veículos relacionados com a inspeção técnica periódica anual e com o seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais mínimo obrigatório, a verificar quer à data da inscrição junto da plataforma eletrónica, quer subsequentemente, assegurando a sua renovação atempada, uma vez que, pese embora os operadores Uber e Bolt tenham declarado à AMT que efetuam esse controlo e que, na falta desses requisitos, o acesso à plataforma é bloqueado, foram

verificadas no terreno várias situações em que os veículos não cumpriam essas exigências e ainda assim estavam em exercício da atividade.

120. Aliás, considera-se recomendável clarificar a Lei 45/2018 – e reforçar do ponto de vista sancionatório – a responsabilidade dos operadores de plataformas eletrónicas não só pelo cumprimento, a todo o tempo, dos requisitos aplicáveis aos veículos (tal como já decorre do n.º 1 do artigo 12.º da Lei 45/2018: “*Apenas podem ser utilizados veículos inscritos pelos operadores TVDE junto de plataforma eletrónica, a qual deve atestar o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares aplicáveis aos veículos.*”), como também pelo cumprimento dos requisitos aplicáveis aos motoristas, designadamente o de que “*apenas podem conduzir veículos de TVDE os motoristas inscritos junto de plataforma eletrónica*” (n.º 1 do artigo 10.º), cabendo ao operador de plataforma eletrónica assegurar, igualmente a todo o tempo, que o motorista que conduz a viatura é efetivamente aquele que se encontra licenciado e inscrito para o efeito.
121. O n.º 2 do artigo 12.º da Lei 45/2018 deve ser mantido, reforçando o princípio de que o operador de plataforma “*não pode ser proprietário de veículos de TVDE, nem financiar ou ser parte interessada em negócio relativo à aquisição, aluguer, leasing ou outra forma de utilização de veículos de TVDE*”, de modo a evitar conflitos de interesse e potenciais distorções concorrenciais.
122. Considerando os objetivos de neutralidade carbónica a que Portugal se vinculou, considera-se recomendável a previsão legal de uma rápida transição para veículos 100% elétricos até 2030, com a definição de incentivos claros de mudança para serviços totalmente isentos de emissões.
123. Neste sentido, é recomendável o estabelecimento na Lei 45/2018 que os operadores de plataforma eletrónica e os operadores de TVDE devem proceder a uma partilha regular e sistemática dos dados relativos aos custos totais de utilização dos veículos, incluindo cálculo das emissões de GEE.

Cartas de condução

124. Uma das questões suscitadas nas denúncias públicas e enviadas à AMT está relacionada com o facto de muitos motoristas de TVDE serem titulares de cartas de condução “não portuguesas” e que são trocadas “administrativamente” em Portugal.

125. O Decreto-Lei n.º 46/2022, de 12 de julho, que introduziu alterações ao Código da Estrada e entrou em vigor a 1 de agosto de 2022, prevê que a partir dessa data passam a ser aceites os títulos de condução emitidos pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), para efeitos de circulação em território nacional, ainda que os condutores sejam residentes, se observados os seguintes requisitos:

- O Estado emissor seja subscritor de uma das convenções de trânsito (Genebra, 1949 e/ou Viena, 1968³⁴) ou ter celebrado acordo bilateral³⁵ com o Estado Português para reconhecimento de títulos de condução;
- Não tenham decorrido mais de 15 anos desde a emissão do título de condução estrangeiro ou última renovação;
- O titular tenha menos de 60 anos de idade;
- O título de condução estrangeiro esteja válido;
- O condutor tenha a idade mínima estabelecida em Portugal para conduzir o(s) veículo(s) da(s) categoria(s) constantes no seu título de condução estrangeiro;
- O título de condução estrangeiro não se encontre apreendido, suspenso, caducado ou cassado por força de disposição legal, decisão administrativa ou sentença judicial aplicada ao seu titular em Portugal ou no Estado emissor.

126. Observando-se os requisitos acima indicados passa a ser permitida a condução em Portugal com estes títulos de condução, mesmo após os condutores obterem a residência em território nacional. Nestes casos não está em causa a troca do título de condução estrangeiro por título de condução português, mas apenas a condução em território nacional, no entanto, para obtenção de outras categorias e averbamentos (designadamente o averbamento do grupo 2) é necessário trocar a carta de condução.

127. Neste caso, o requerente deve apresentar, designadamente, atestado médico, título de residência ou certificado de concessão de autorização de residência para

³⁴ De acordo com a informação disponibilizada pelo IMT, Austrália, Canada, Chile, República da Coreia, Estados Unidos da América, Islândia, Israel, Japão, Nova Zelândia, Reino Unido, Suíça e Turquia, Brasil e Cabo Verde.

³⁵ Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

cidadãos da CPLP, carta de condução válida, certificado de autenticidade do título de condução, emitido pela entidade emissora ou serviço consular, com indicação das categorias obtidas por exame (e que tipo de prova) e das categorias obtidas por equivalência e tradução autenticada da carta de condução pelo serviço consular de Portugal ou de outro Estado membro no respetivo país, quando o seu conteúdo não estiver em língua portuguesa, francesa, inglesa ou espanhola.

128. Os condutores com títulos de condução de países da OCDE e CPLP devem observar os requisitos de emissão das cartas de condução previstos no Regulamento da Habilitação Legal para Conduzir, nomeadamente a verificação da aptidão física, mental e psicologia (realização de exame médico), ficando dispensados da submissão a provas de exame para todas as categorias que pretendam trocar.
129. Tendo sido recolhidas denúncias graves sobre a alegada existência de redes de venda de cartas de condução falsificadas ou obtidas de forma fraudulenta para a atividade de TVDE, que serão reencaminhas para as entidades competentes, no entender da AMT é premente o reforço da atividade de investigação do foro criminal. Para o efeito é essencial a colaboração e articulação de todas as entidades com competências de fiscalização no âmbito da Lei 45/2018 – IMT, AMT, ACT, Instituto da Segurança Social, I. P., GNR, PSP, Autoridade Tributária, Comissão Nacional de Proteção de Dados e, embora não referida expressamente na Lei 45/2018, Polícia Judiciária (que sucedeu nas atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).
130. Sem prejuízo do cumprimento dos protocolos e convenções internacionais a que Portugal está vinculado – que não está, naturalmente, em causa – um condutor habilitado a conduzir noutro país poderá encontrar dificuldades relacionadas com as diferentes regras de condução aplicáveis, que não estão harmonizadas a nível mundial. O desconhecimento das regras de trânsito e a falta de experiência na condução podem representar um perigo para a segurança rodoviária e para a qualidade dos serviços prestados.
131. Neste sentido deverá ser ponderada a introdução de medidas que, não constituindo barreiras de acesso à profissão, possam atenuar essas dificuldades, designadamente ao nível formativo.

Tempos de trabalho

132. De acordo com o disposto no n.º 12 do artigo 10.º da Lei 45/2018, “*Sem prejuízo da aplicação da demais legislação vigente, ao motorista vinculado por contrato de trabalho é aplicável o regime de organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem atividades móveis de transporte rodoviário previsto no Decreto-Lei n.º 237/2007, de 19 de junho, e ao motorista independente, o regime de organização do tempo de trabalho previsto no Decreto-Lei n.º 117/2012, de 5 de junho.*”.
133. E, nos termos do artigo 13.º, os motoristas de TVDE não podem operar veículos de TVDE por mais de dez horas dentro de um período de 24 horas, independentemente do número de plataformas nas quais prestem serviços, sem prejuízo da aplicação das normas imperativas, nomeadamente do Código do Trabalho, se estabelecerem período inferior. Mais se prevê que os operadores de plataforma eletrónica devem implementar mecanismos que garantam o cumprimento dos limites referidos e devem conservar durante dois anos os registos de atividade dos operadores TVDE, motoristas e veículos, de acordo com o seu número único de registo de motorista de TVDE.
134. A Portaria n.º 7/2022, de 4 de janeiro, na redação atual, estabelece as condições de publicidade dos horários de trabalho e forma de registo dos respetivos tempos de trabalho. Aplica-se:
- a) A trabalhador afeto à exploração de veículo automóvel - n.º 4 do artigo 216.º do Código do Trabalho (CT)³⁶;
 - b) A trabalhador móvel em atividade de transporte rodoviário não sujeito a aparelho de controlo previsto nos Regulamentos da União Europeia aplicáveis ou no Acordo Europeu Relativo ao Trabalho das Tripulações dos Veículos que efetuam Transportes Internacionais Rodoviários (AERT) – artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 237/2007, de 19 de junho³⁷;

³⁶ Condutor de veículos pesados de mercadorias ou de passageiros não abrangidos pela regulamentação da União Europeia e/ou de veículos ligeiros de passageiros, mercadorias ou mistos, cuja atividade não possa ser desenvolvida sem recurso à utilização de veículo automóvel. “As condições de publicidade de horário de trabalho de trabalhador afeto à exploração de veículo automóvel são estabelecidas em portaria dos ministros responsáveis pela área laboral e pelo sector dos transportes)”

³⁷ “1 - No caso de trabalhador móvel não sujeito ao aparelho de controlo previsto no Regulamento (CEE) n.º 3821/85, de 20 de Dezembro, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 561/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, ou previsto no AETR, o registo do número de horas de trabalho prestadas a que se refere o artigo 162.º do Código do

- c) A condutor independente em atividade móvel de transporte rodoviário não sujeito ao aparelho de controlo previsto nos Regulamentos da União Europeia aplicáveis ou no AETR - n.º 7 do Decreto-Lei n.º 117/2012, de 5 de junho³⁸;
- d) A motorista afeto à atividade de TVDE.

135. No que se refere aos horários de trabalho, existem 3 “modalidades”:

- a) No caso de trabalhadores com horários de trabalho fixos, é obrigatória a existência de mapa de horário de trabalho (incluindo turnos e escalas de serviço quando aplicável) com as referências constantes do artigo 215.º do CT³⁹, o qual deve estar disponível nas instalações da empresa ou estabelecimento e no veículo; também se poderá optar pelos meios previstos para os horários de trabalho móveis.
- b) No caso de trabalhadores com horários de trabalho móveis, é obrigatório o registo dos horários de trabalho, tempos de condução, intervalos de descanso e descansos diários e semanais, através de uma das seguintes formas:
 - i. Tacógrafo e o respetivo registo tacográfico;

Trabalho indica também os intervalos de descanso e descansos diários e semanais e, se houver prestação de trabalho a vários empregadores, de modo a permitir apurar o número de horas de trabalho prestadas a todos eles.

2 - A forma do registo referido no número anterior é estabelecida em portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área laboral e pela área dos transportes.

3 - O empregador deve: a) Manter os suportes do registo referido nos números anteriores em condições que permitam a sua leitura, durante cinco anos, à disposição das entidades com competência fiscalizadora; b) Entregar ao trabalhador, a pedido deste e no prazo de oito dias úteis, cópia dos registos.”

³⁸ “1 - O condutor independente não sujeito ao aparelho de controlo previsto no Regulamento (CEE) n.º 3821/85, de 20 de dezembro de 1985, alterado pelo Regulamento (CE) n.º 561/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, ou previsto no AETR, deve: a) Registrar os tempos de trabalho e os intervalos de descanso; b) Conservar os suportes dos registos durante cinco anos após o termo do período a que se referem, à disposição das entidades com competência fiscalizadora.

2 - A forma do registo a que se refere o número anterior é estabelecida por portaria dos membros dos Governo responsáveis pelas áreas laboral e dos transportes.

3 - Constitui contraordenação grave a violação do disposto no n.º 1.”

³⁹ “1 - O empregador elabora o mapa de horário de trabalho tendo em conta as disposições legais e o instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável, do qual devem constar: a) Firma ou denominação do empregador; b) Atividade exercida; c) Sede e local de trabalho dos trabalhadores a que o horário respeita; d) Início e termo do período de funcionamento e, se houver, dia de encerramento ou suspensão de funcionamento da empresa ou estabelecimento; e) Horas de início e termo dos períodos normais de trabalho, com indicação de intervalos de descanso; f) Dia de descanso semanal obrigatório e descanso semanal complementar, se este existir; g) Instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável, se houver; h) Regime resultante de acordo que institua horário de trabalho em regime de adaptabilidade, se houver.

2 - Quando as indicações referidas no número anterior não sejam comuns a todos os trabalhadores, o mapa de horário de trabalho deve conter a identificação dos trabalhadores cujo regime seja diferente do estabelecido para os restantes, sem prejuízo do disposto no n.º 4.

3 - Sempre que o horário de trabalho inclua turnos, o mapa deve ainda indicar o número de turnos e aqueles em que haja menores, bem como a escala de rotação, se existir.

4 - A composição dos turnos, de harmonia com a respetiva escala, se existir, é registada em livro próprio ou em suporte informático e faz parte integrante do mapa de horário de trabalho.

5 - Constitui contraordenação grave a violação do disposto neste artigo.”

- ii. Sistema ou aplicação informáticos (com requisitos – anexo à Portaria);
 - iii. Acordo de isenção de horário, celebrado nos termos do artigo 219.º do CT, com um exemplar disponível no veículo⁴⁰.
- c) No caso de condutor independente, aplica-se o disposto nos artigos 5.º a 8.º da portaria, com as necessárias adaptações. A lei não esclarece a forma através da qual o condutor independente deve registar os tempos de trabalho.
136. Uma das principais constatações das ações de fiscalização conjuntas no terreno é a de que nem os motoristas de TVDE nem os operadores de TVDE efetuam, na sua larga maioria, o registo dos tempos de trabalho. Verifica-se, aliás, um elevado desconhecimento sobre a obrigação de registo, para além do relato de informações contraditórias sobre o assunto por parte das entidades competentes.
137. Quando inquiridos, a maioria dos motoristas refere efetuar esse controlo, apresentando, no entanto, como prova, a informação registada nas plataformas, sendo que, uma vez que não existe cruzamento de dados, no limite é possível que um motorista exerça atividade para uma plataforma até atingir o limite diário das 10 horas e prossiga com mais 10 horas de atividade para a outra plataforma, dentro do mesmo período de 24 horas.
138. Acresce que os operadores de plataforma eletrónica não foram perentórios a afirmar que, após atingido o limite das 10 horas, o motorista é “bloqueado”, ou seja, deixa de poder “aceitar serviços”.
139. No entender da AMT, é recomendável a revisão da Portaria 7/2022 no sentido de, independentemente do tipo de vínculo ao operador de plataforma/trabalhador independente, ser obrigatório o registo dos tempos de trabalho através de sistema eletrónico que cumpra determinados requisitos pré-estabelecidos, designadamente a utilização de dados obtidos através de GPS.
140. A responsabilidade pela aquisição e adequada utilização do sistema eletrónico para registo dos tempos de trabalho deve ser atribuída aos operadores de TVDE

⁴⁰ “ 1 - As partes podem acordar numa das seguintes modalidades de isenção de horário de trabalho:

a) Não sujeição aos limites máximos do período normal de trabalho;

b) Possibilidade de determinado aumento do período normal de trabalho, por dia ou por semana;

c) Observância do período normal de trabalho acordado.

2 - Na falta de estipulação das partes, aplica-se o disposto na alínea a) do número anterior.

3 - A isenção não prejudica o direito a dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, a feriado ou a descanso diário.

4 - Constitui contraordenação grave a violação do disposto no número anterior.”

e deve ser estabelecida a obrigatoriedade de licenciamento desses sistemas pelo IMT, através, no mínimo, de uma obrigação de comunicação prévia, devendo ainda ser previstos, de forma detalhada, os seus requisitos técnicos e a informação que lhes compete registar.

141. De facto, considera-se que o registo através de sistema eletrónico é o único meio efetivamente fiável para controlo dos tempos de trabalho dos motoristas de TVDE, dado que os operadores de plataformas eletrónicas alegam o segredo comercial para obstar à troca, em tempo real, de informação sobre os períodos de trabalho dos motoristas.
142. É recomendável a previsão prevista por via legal a existência de um registo centralizado e anonimizado de motoristas para controlo dos tempos de trabalho pelas autoridades competentes – IMT/ACT –, como medida de promoção da segurança rodoviária.
143. O atual regime efetua a remissão para o regime dos “trabalhadores móveis”. Ora, trata-se de uma disposição sem sentido útil, tendo em conta que esse regime, aplicável ao transporte de passageiros ou mercadorias, em “veículos pesados”, implica a existência de um instrumento de controlo, o tacógrafo digital, que não se aplica ao transporte de passageiros em veículos ligeiros (táxis ou TVDE). Ou seja, a remissão do n.º 12 do artigo 10.º para o regime dos trabalhadores móveis não parece fazer sentido, o que aconselha a ponderação da eliminação desta referência.
144. Mais do que recomendável, considera-se imperioso que as entidades competentes, fiscalizadoras dos tempos de trabalho dos motoristas, ACT e IMT, possam aceder e recolher periodicamente dados sobre os tempos de condução dos motoristas, em todas as plataformas.

Outras

145. Os operadores de plataforma eletrónica asseguram que estão a cumprir a Lei 45/2018 relativamente à aplicação da taxa de intermediação. No entanto, a AMT recebeu dezenas de denúncias sobre o alegado incumprimento do limite máximo de 25%. Essas denúncias serão reencaminhadas ao IMT para efeitos de avaliação da instauração de procedimentos contraordenacionais, sendo o caso.

146. O conhecimento de informação desagregada é fundamental para a monitorização da atividade de transporte de passageiros e para o planeamento e gestão dos serviços públicos de transporte de passageiros e do espaço urbano, pelo que deve ser aumentado o detalhe da informação requerida a todos os atores do mercado do TVDE e sua interação com outros modos, para efeitos de planeamento e gestão de fluxos urbanos, e/ou por estudo ou inquérito aos clientes, de modo a obter dados detalhados fiáveis, embora simultaneamente garantindo a confidencialidade e reserva dos dados comerciais e o respeito pela privacidade dos cidadãos.
147. É imperioso que seja garantido expressamente na lei que as cláusulas contratuais gerais/termos de adesão que vinculam o utilizador, quanto ao seu transporte, sejam validadas do ponto de vista da sua conformidade pela AMT, à semelhança do que se verifica noutros mercados acessíveis por plataformas digitais (*sharing*, por exemplo).
148. Tal releva para o reforço da capacidade de supervisão, na promoção dos direitos e interesses dos consumidores e da efetiva acessibilidade e adequado tratamento de reclamações no LRE.
149. Nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, é obrigatória a disponibilização do LRE, sendo que a fiscalização do cumprimento do regime em causa, bem como a instrução dos respetivos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias compete à AMT, enquanto entidade reguladora setorial. Estão abrangidos pela obrigação de disponibilização do formato eletrónico do livro de reclamações todos os fornecedores de bens e prestadores de serviços que desenvolvam a atividade em estabelecimento que cumpra os requisitos legais ou através de meios digitais.
150. 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 é, na maior parte das vezes, o único ou o preferencial contacto do passageiro com o prestador de serviços e influencia ou condiciona as condições de acesso ao transporte de passageiros e, muitas vezes,

a resolução dos problemas associados é mais complexa do que quando existe um estabelecimento aberto ao público.

151. O artigo 13.º do mesmo diploma estabelece que a formulação da reclamação, nos termos previstos naquele decreto-lei, não exclui a possibilidade de o consumidor ou utente apresentar reclamações por quaisquer outros meios e não limita o exercício de quaisquer direitos constitucional ou legalmente consagrados.
152. Para o efeito, o site da empresa e dos serviços prestados deve dispor de acesso ao LRE devidamente identificado e visível. É recomendável a disponibilização generalizada em todos os meios/suportes duradouros adequados – designadamente no contrato de aluguer, no sítio eletrónico na Internet ou noutros meios digitais – de informação sobre os restantes meios de reclamação ao dispor dos locatários, designadamente o endereço de correio eletrónico para submissão de reclamações, bem como o endereço da AMT para o efeito (reclamacoes@amt-autoridade.pt), e atendendo também ao preconizado na Lei n.º 24/96, de 31 de julho, em que o consumidor tem direito a informação clara e acessível sobre as formas de exercer os seus direitos.
153. Por outro lado, independentemente da existência de meios de reclamação próprios, o acesso a estes e ao LRE devem ser claramente identificáveis e acessíveis, devendo ser evitados procedimentos que visem a sua não utilização ou que tornem difícil a mesma, pretendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações. De esclarecer que a fácil e clara acessibilidade ao LRE ou a meios de reclamações próprios, por via digital, se afere pelos passos necessários a efetuar pelo consumidor para poder utilizar tal ligação, que não devem ser excessivos, mas sim imediatos.
154. Por isso, é recomendável que estas preocupações estejam expressas na lei, uma vez que o acesso ao LRE nas aplicações TVDE não é fácil nem imediato, desincentivando a apresentação de reclamações, pelo que tal acesso de forma clara, imediata e fácil deve constar da página de entrada. Naturalmente, o incumprimento deve ser sancionado.

V – Recomendações

155. Em suma, face ao exposto, a AMT reitera as seguintes recomendações efetuadas no Parecer n.º 19/2022:

Contribuição de Regulação e Supervisão (CRS)

- A CRS de 5% sobre os valores da taxa de intermediação, confirmada pela Autoridade Tributária, deve incidir sobre os montantes da taxa de intermediação, sem IVA. Recomenda-se uma consagração expressa em alteração legislativa para maior clareza e segurança jurídica.

Viagens – início e aplicação de penalizações

- Existem divergências sobre o "início de viagem". Por um lado, se a viagem se iniciar com a entrada do passageiro no veículo, poderão ser evitados encargos adicionais para o passageiro devido a deslocações "em vazio". Pelo contrário, os operadores e motoristas poderão ser penalizados pela falta de ressarcimento das despesas incorridas na deslocação até ao cliente. Acresce existir quem entenda que o tempo de deslocação até ao cliente constitui tempo de atividade e, nessa medida, deve ser contabilizado para efeitos de limites máximos de atividade diária. Assim, recomenda-se que, previamente a uma futura alteração legislativa, seja efetuado um estudo aprofundado sobre o tema, incluindo para determinar se a alteração da definição do momento inicial da viagem levaria a uma diminuição das distâncias em vazio.
- As circunstâncias que cada operador de plataforma eletrónica definir como podendo conduzir à aplicação de mecanismos de penalização, como bloqueios temporários ou definitivos, quando não resultantes da verificação do cumprimento de requisitos legais, devem ser transparentes e comunicados antecipadamente aos operadores de TVDE, permitindo que estes aceitem ou recusem viagens ou tomem outras decisões de forma informada.
- Destaca-se a necessidade de consagração da possibilidade de apresentação de defesa para motoristas sujeitos a bloqueio definitivo/temporário.

Mecanismos tarifários

- A transparência nos mecanismos de formação de preços é crucial.

- Recomenda-se a manutenção da limitação à tarifa dinâmica para proteger o consumidor.

Regime de fiscalização e sancionatório

- Propõe-se a inclusão de referência expressa no artigo 23.º da Lei 45/2018 ao acesso pela AMT aos elementos essenciais dos algoritmos de formação de preços e seleção de viagens.
- Recomenda-se que a AMT assuma a (co)responsabilidade pela tramitação dos processos contraordenacionais.
- Recomenda-se que o montante das penalidades aplicáveis às diversas infrações deverá ser elevado – de forma ponderada e adequada face aos diferentes *stakeholders* - no sentido de garantir o seu carácter efetivamente dissuasor.

Veículos

- Recomenda-se a criação de um registo centralizado de veículos inscritos pelos operadores TVDE junto das plataformas eletrónicas, atualizável a todo o tempo, estabelecendo-se na Lei 45/2018 a obrigatoriedade de os operadores de TVDE informarem o IMT acerca das plataformas em que os veículos se encontram inscritos, tendo em conta que atualmente estes dados não são conhecidos. O acesso a esta informação é tanto mais relevante quanto, de acordo com os dados recolhidos, foram levantados autos de contraordenação por utilização de veículos não inscritos junto de plataforma eletrónica, constituindo uma medida de combate à angariação ilegal de clientes.
- Recomenda-se a manutenção do princípio de que operadores de plataforma não podem ser proprietários de veículos TVDE.

Motoristas

- Propõe-se a eliminação da remissão para o regime de "trabalhadores móveis".

Operadores de TVDE

- Recomenda-se completar o n.º 4 do artigo 10.º da Lei 45/2018 incluindo a referência ao facto de os operadores de TVDE não poderem ser, simultaneamente, entidades formadoras (neste mercado), para evitar a fraude e

os claros conflitos de interesses (... “*não sendo permitido que os operadores de TVDE se possam constituir como entidades formadoras*”).

156. Face aos resultados da presente ação de supervisão, são emitidas pela AMT as seguintes recomendações adicionais:

Mecanismos tarifários

- A taxa de intermediação a que se refere o n.º 3 do artigo 15.º da Lei 45/2018 deve incidir exclusivamente sobre o valor de cada viagem, independentemente da forma de cálculo da mesma e não poderá exceder, em momento algum, os valores definidos legalmente.

Regime de fiscalização e sancionatório

- Deve ser reforçada a fiscalização conjunta e a divulgação anual de relatórios com os resultados das ações de fiscalização por parte das entidades competentes.

Operadores de plataforma eletrónica

- As licenças para operadores de plataforma eletrónica devem ter prazo de validade para equiparação de tratamento com os operadores de TVDE.

Cartas de condução

- É premente o reforço da atividade de investigação, do foro criminal, sobre a alegada existência de redes de venda de cartas de condução falsificadas ou obtidas de forma fraudulenta para a atividade de TVDE. Para o efeito é essencial a colaboração e articulação de todas as entidades com competências de fiscalização no âmbito da Lei 45/2018 – IMT, AMT, ACT, Instituto da Segurança Social, I. P., GNR, PSP, Autoridade Tributária, Comissão Nacional de Proteção de Dados e, embora não referida expressamente na Lei 45/2018, Polícia Judiciária (que sucedeu nas atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras).
- A AMT recomenda que seja ponderada a introdução de medidas que, não constituindo barreiras de acesso à profissão, possam atenuar as dificuldades dos condutores habilitados a conduzir noutro país relacionadas com as diferentes regras de condução aplicáveis (que não estão harmonizadas a nível mundial), designadamente ao nível formativo.

Veículos

- Devem ser reforçados os mecanismos de controlo pelos operadores de plataforma eletrónica quanto aos requisitos dos veículos relacionados com a inspeção técnica periódica anual e com o seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais mínimo obrigatório, a verificar quer à data da inscrição junto da plataforma eletrónica, quer subseqüentemente, assegurando a sua renovação atempada.
- Quanto aos extintores, a AMT recomenda que seja previsto expressamente na lei a obrigatoriedade da sua disponibilidade em veículos de TVDE.
- Recomenda-se que a Lei 45/2018 esclareça e reforce a responsabilidade dos operadores de plataforma eletrónica em garantir o cumprimento dos requisitos aplicáveis aos veículos e motoristas.
- Destaca-se a importância de consagrar penalidades claras para operadores de plataformas eletrónicas que não exijam o cumprimento dos requisitos aplicáveis a veículos e motoristas.
- Sublinha-se a necessidade de manter e reforçar a proibição de operadores de plataforma eletrónica serem proprietários de veículos de TVDE.
- Deverá ser legalmente impedido que os veículos adquiridos em regime de leasing – ou através qualquer contrato financeiro que imponha uma reserva de propriedade – possam ser cedidos ao operador de TVDE mediante um contrato de comodato ou de usufruto, de modo que a validade dos seguros não possa ser comprometida.
- Deve ser prevista legalmente uma rápida transição para veículos 100% elétricos até 2030, com a definição de incentivos claros de mudança para serviços totalmente isentos de emissões e partilha regular de dados sobre custos totais de utilização dos veículos.

Formação

- A AMT recomenda a implementação de medidas adicionais na formação de motoristas de TVDE para garantir a segurança rodoviária, incluindo proteção das credenciais de acesso e mecanismos para assegurar a permanência na sala virtual.

- Recomenda-se a harmonização da formação e avaliação dos motoristas de TVDE com as exigências do setor de táxis para estabelecer um "*level playing field*".
- Propõe-se a inclusão na legislação de uma disposição que proíba os operadores de TVDE de atuarem simultaneamente como entidades formadoras de motoristas de TVDE.
- Recomenda-se a obrigatoriedade de formação em língua portuguesa antes do curso de formação para motoristas de TVDE.
- Recomenda-se o reforço do tempo de lecionação e conteúdo do módulo 2 - Normas legais de condução (10 horas), dado que muitos dos formandos são detentores de cartas de condução obtidas em países distintos de Portugal e reconhecidas administrativamente à luz das Convenções e Acordos subscritos por Portugal, sem exame prévio.
- Recomenda-se que seja estabelecida a obrigação de exames centralizados presenciais (realizados, por exemplo, em sistema multimédia, com recurso a teste de geração aleatória, através de aplicação informática a desenvolver pelo IMT e a implementar nas salas de formação das entidades formadoras) ou que, no mínimo, o(s) exame(s) do curso de formação de motorista de TVDE seja(m) realizado(s) exclusivamente de forma presencial, havendo um reforço significativo da fiscalização do IMT nesta matéria.

Tempos de trabalho

- Propõe-se a revisão da Portaria 7/2022 para tornar obrigatório, independentemente do tipo de vínculo, o registo eletrónico dos tempos de trabalho através de sistema eletrónico que cumpra determinados requisitos obrigatórios, designadamente a utilização de dados obtidos através de GPS. De facto, o registo através de sistema eletrónico é o único meio efetivamente fiável para controlo dos tempos de trabalho dos motoristas de TVDE, considerando que os operadores de plataforma eletrónica alegam o segredo comercial para obstar à troca, em tempo real, de informação sobre os períodos de trabalho dos motoristas.

- Sugere-se a atribuição de responsabilidade aos operadores de TVDE na aquisição e utilização adequada de sistemas eletrónicos para registo de tempos de trabalho, com licenciamento obrigatório pelo IMT.
- Recomenda-se a criação de um registo centralizado e anonimizado de motoristas para controlo dos tempos de trabalho pelas autoridades competentes.
- Sugere-se que as entidades fiscalizadoras possam aceder periodicamente a dados sobre os tempos de condução dos motoristas em cada plataforma.

Monitorização e direitos dos passageiros

- Deve ser aumentado o detalhe da informação requerida a todos os atores do mercado do TVDE, uma vez que o conhecimento de informação desagregada é fundamental para a monitorização da atividade de transporte de passageiros e para o planeamento e gestão dos serviços públicos de transporte de passageiros e do espaço urbano.
- Deve ser garantido expressamente na lei que as cláusulas contratuais gerais/termos de adesão que vinculam o utilizador, quanto ao seu transporte, sejam validadas do ponto de vista da sua conformidade pela AMT, à semelhança do que se verifica noutros mercados acessíveis por plataformas digitais (*sharing*, por exemplo).
- Deve ficar legalmente expresso que o site dos operadores de plataforma eletrónica deve dispor de acesso ao LRE devidamente identificado, visível e facilmente acessível, independentemente da existência de meios de reclamação próprios. É recomendável a disponibilização generalizada em todos os meios/suportes duradouros adequados – designadamente no contrato de aluguer, no sítio eletrónico na Internet ou noutros meios digitais – de informação sobre os restantes meios de reclamação ao dispor dos locatários, designadamente o endereço de correio eletrónico para submissão de reclamações, bem como o endereço da AMT para o efeito (reclamacoes@amt-autoridade.pt).
- Devem evitar-se procedimentos que visem a não utilização do LRE ou que a tornem difícil, pretendendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações.

- Por isso, é recomendável que estas preocupações estejam expressas na lei, uma vez que o acesso ao LRE nas aplicações TVDE não é fácil nem imediato, desincentivando a apresentação de reclamações.

Lisboa, 16 de abril de 2024