Autoridade
da Mobilidade
e dos Transportes

# PARECER N.º 06/AMT/2025

## I - INTRODUÇÃO

1. Foi apresentado, pelo Grupo Parlamentar do PSD, o Projeto de Lei 434/XVI/1[1] que procede à alteração 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).

2. No preâmbulo de tal iniciativa é defendido:

   - A necessidade de alterar o Quadro legal da certificação, regulação e fiscalização de motoristas de TVDE, assim como outras medidas para promoção da qualidade, segurança e fiabilidade do serviço;
   - A especificidade de alguns territórios, como é exemplo a Região Autónoma da Madeira justifica o reforço de fiscalização da atividade e uma articulação estreita entre as autoridades regionais e o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT);
   - A criação de uma plataforma pelo IMT, em colaboração com as plataformas, que cruzando informações, como cartas de condução e licenças de operadores, pode aumentar a segurança e confiança no setor, garantindo a conformidade com as normas legais e evitando fraudes documentais.

3. Neste contexto são preconizadas as seguintes medidas:

   - Permitir que veículos registados como táxi estejam habilitados a registo simultâneo em TVDE, permitindo que o motorista, de forma flexível e dinâmica, possa optar por uma ou outra modalidade, fora dos horários em que esteja afeto à obrigação de serviço público, sem que necessite de ter outra viatura;
   - Deve o IMT proceder à avaliação dos motoristas de TVDE, de modo a garantir a sua qualificação para acesso à profissão, e o exame deve estar disponível em português e inglês;

[1] https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=314544

- Deve existir dispensa de cursos de formação e certificado de motorista de TVDE para detentores de certificado de motorista de táxi;
- O limite de idade da viatura afeta a TVDE deve passar de 7 para 10 anos e caso se trate de veículos elétricos passar para 12 anos, permitindo renovações de frota menos frequentes.
- Devem eliminar-se restrições injustificáveis à integração vertical e à lotação dos veículos;
- A publicidade deve ser permitida no exterior e interior das viaturas em atividade TVDE tal como em transportes públicos ou táxi, mediante regulação do IMT na forma como é aplicada;
- Devem eliminar-se os limites à tarifa dinâmica por considerar-se que, economicamente não são justificáveis restrições à fixação de preços em TVDE;
- Deve ser estabelecida a obrigatoriedade de todas as plataformas de TVDE adotarem a partilha de dados em tempo real na plataforma anunciada pelo IMT, permitindo uma supervisão em tempo real;
- Obrigatoriedade de as plataformas implementarem a possibilidade dos utilizadores selecionarem o português como língua do motorista;
- Prever a possibilidade de um botão de pânico quer para utentes, quer para motoristas de TVDE – sistema similar ao Sistema Táxi Seguro;
- Fim da proibição da criação e utilização de mecanismos de avaliação dos utilizadores por parte dos motoristas de TVDE ou dos operadores de plataformas eletrónicas;
- Revogação da regra prevista no n.º 2 do artigo 12.º, de que os operadores de plataforma eletrónica não podem ser proprietários 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.

4. Nos termos das alíneas a), b), d), f), m), n), p), q), r), t), u), v), w) e x) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), é emitido o seguinte parecer.

Autoridade
da Mobilidade
e dos Transportes

## II - PARECER

5. No início de 2022, 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 TVDE e efetuou propostas concretas de alteração legislativa, tendo como objetivo a promoção de regras de concorrência justa e equitativa neste mercado[2].

6. Com base em sustentação e evidências, foram propostas diversas medidas, entre as quais:

   - A lei deverá impedir que os Operadores de Plataforma e de TVDE possam proceder à formação e certificação de Motoristas de TVDE.
   - Os procedimentos de formação e certificação de Motoristas de TVDE devem ser revistos, incluindo a realização de um exame (pelo IMT), no final da formação.
   - Na fixação das tarifas, deve estabelecer-se a obrigatoriedade de aceitação expressa, por parte do Operador de TVDE, de quaisquer mecanismos tarifários propostos pelos Operadores de Plataforma. Assim, os preços (modelos tarifários) apenas podem vigorar após a referida aceitação expressa por parte do Operador de TVDE;
   - Eliminar a referência 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/passageiros apenas recebem a "proposta de preço fixo pré-determinada";
   - Deverá ser introduzida 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.

[2] Ver Parecer da AMT, disponível no sítio da Internet em: https://www.amt-autoridade.pt/media/3455/parecer_19_gaj_dapp_10fev_imt.pdf

- Quanto a controlo dos Tempos de Trabalho, as entidades competentes, fiscalizadoras dos tempos de trabalho dos Motoristas, ACT e IMT, devem poder aceder e recolher periodicamente dados sobre os tempos de condução dos Motoristas, em cada Plataforma. A fiscalização desta matéria é essencial tendo em conta a proteção de bens públicos como a segurança rodoviária e a proteção do consumidor/passageiro;
- Deve ser incluída a referência expressa de que a taxa de intermediação deve incidir sobre o valor da viagem, líquido de IVA;
- No âmbito dos seus poderes de supervisão deste segmento do mercado, a AMT deverá poder aceder aos elementos essenciais dos algoritmos de formação de preços e de seleção de viagens, de forma a detetar quaisquer desvios resultantes da respetiva aplicação.
- Os Operadores de Plataforma não podem aplicar aos Motoristas penalizações (suspensão de acesso às apps, que constituem verdadeiras sanções acessórias) diretamente e com preclusão do seu direito de defesa, constitucionalmente consagrado.
- O regime sancionatório deve ser revisto, atribuindo à AMT a responsabilidade pela tramitação do processo contraordenacional nas matérias que são inequivocamente da sua competência regulatória (preços/tarifas, direitos dos consumidores/passageiros, taxa de intermediação, contribuição de regulação e supervisão), bem como ponderado o reforço do montante das coimas, tendo em conta a sua natureza e gravidade, bem como os autores das infrações em causa;
- No que concerne ao transporte de passageiros com mobilidade reduzida, a AMT considera, a este propósito, que o regime deve ser reformulado, no sentido de eliminar obrigações que se revelaram inexequíveis como o estabelecimento de um tempo de espera inferior a 15 minutos;
- No que respeita a uma maior integração no sistema de transportes e no que respeita ao reporte de dados, a lei deve prever a obrigatoriedade de transmissão e divulgação de dados operacionais dos Operadores de Plataforma, tais como o número e características dos veículos, o número de

viagens realizadas, a média de quilómetros por viagens, região ou concelho, por serem fundamentais para uma melhor gestão do sistema de transporte de passageiros[3];

- Os Operadores de Plataforma devem ter, de facto, em Portugal, um estabelecimento fixo, com um horário de atendimento, nomeadamente para atendimento aos seus Parceiros de atividade (Operadores de TVDE e Motoristas), tendo em conta a necessidade de esclarecer/dirimir questões concretas sobre o exercício da respetiva atividade (nomeadamente quando estão em causa questões relativas a bloqueios e interdições do seu exercício).

7. Em 2023, após denúncias de possível "fraude ao sistema" e deterioração da qualidade do serviço, dos direitos dos passageiros e da sua segurança e ainda da segurança rodoviária em geral, a AMT realizou uma ação de fiscalização no terreno, em articulação com outras entidades competentes, da qual resultou a elaboração de um Relatório com recomendações quanto a oito áreas[4]: mecanismos tarifários; regime de fiscalização e sancionatório; operadores de plataforma eletrónica; cartas de condução; veículos; formação; tempos de trabalho; e monitorização e direitos dos passageiros.

8. Tendo por base as diversas ações realizadas no terreno, foi recomendado adicionalmente que:

    - A Lei 45/2018 deve consagrar 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;
    - Deve manter-se a limitação à tarifa dinâmica para proteger o consumidor;
    - Manutenção do princípio de que operadores de plataforma não podem ser proprietários de veículos TVDE;
    - Os operadores de TVDE não poderem ser, simultaneamente, entidades formadoras (neste mercado), para evitar a fraude e os claros conflitos de interesses;

[3] Note-se que a UITP publica anualmente dados sobre o setor de táxi e TVDE em várias cidades de todo o mundo, incluindo informação sobre dimensão e variação da frota, viagens por passageiro, motoristas, tipo de propulsão de frotas e sistemas de regulação tarifária. Cf. https://www.uitp.org/publications/global-taxi-ride-hailing-figures-2024/
[4] Ver Relatório da Ação de Supervisão no sítio da internet da AMT em: https://www.amt-autoridade.pt/media/4314/nota-ste-amt-supervisao-tvdev3.pdf

- A taxa de intermediação 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;
- Deve ser reforçada a fiscalização conjunta e a divulgação anual de relatórios com os resultados das ações de fiscalização por parte das entidades competentes.
- 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);
- 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;
- 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 subsequentemente, 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.
- 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 partilha entre operadores, 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.
- 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@amtautoridade.pt).
- Devem evitar-se procedimentos que visem a não utilização do LRE ou que a tornem difícil, pretendendo desmotivar os consumidores de apresentar reclamações.

9. A AMT apresentou, como acima referido, as suas recomendações e propostas de alteração legislativa, cabendo ao IMT efetuar uma avaliação sobre a implementação dos serviços de TVDE, decorridos quase 7 anos da entrada em vigor da Lei n.º 45/2018.

10. Pelo exposto, constata-se a necessidade, no entender desta Autoridade e com base nas suas ações no terreno[5], de uma revisão mais ampla, integrada e coerente da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto e regulamentação associada, uma vez que alterações pontuais, sem uma adequada interligação das soluções, poderão não solucionar todos

[5] Ver informação no sítio da internet em: https://www.amt-autoridade.pt/media/4462/alertaprestacaoirregularservicos.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/4314/nota-ste-amt-supervisao-tvdev3.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/4024/opera%C3%A7%C3%A3o-tvde-seguro.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/3455/parecer_19_gaj_dapp_10fev_imt.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/3340/site_parecer_relatorio_imt_tvde_l45_2018.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/3036/tvde_modelos_tarifarios.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/1475/26-tvde.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/amt-participa-em-novas-a%C3%A7%C3%B5es-de-fiscaliza%C3%A7%C3%A3o-conjuntas-aos-tvde/

os problemas que o setor tem vindo a acusar. Pelo contrário, poderá ter efeitos contraproducentes e não previsíveis.

11. São disso exemplo o número aparentemente excessivo de veículos em circulação, o desconhecimento de dados operacionais públicos que permitam aos municípios uma melhor gestão do seu território, a ausência de controlo dos tempos máximos de exercício de atividade, a fixação de preços alegadamente abaixo do custo, a existência de redes de falsificação de cartas de condução, e o alargamento da esfera de atuação das plataformas eletrónicas em moldes abusivos ou que podem constituir conflito de interesses, designadamente no que se refere a formação.

12. Nesse sentido, quanto às propostas constantes do Projeto de Lei 434/XVI/1 somos a considerar:

- Quanto ao IMT proceder à avaliação dos motoristas de TVDE e o exame estar disponível em português e inglês, nada a opor por ser coerente com as restantes propostas efetuadas pela AMT;
- Quanto à obrigatoriedade de as plataformas implementarem a possibilidade de os utilizadores selecionarem o português como língua do motorista, nada a opor por ser coerente com as restantes propostas efetuadas pela AMT;
- Quanto ao limite de idade da viatura afeta a TVDE passar de 7 para 10 anos e caso se trate de veículos elétricos passar para 12 anos, permitindo renovações de frota menos frequentes, nada a opor por ser coerente com as restantes propostas efetuadas pela AMT;
- Quanto à publicidade ser permitida no exterior e interior das viaturas em atividade TVDE tal como em transportes públicos ou táxi, nada a opor por ser coerente com as restantes propostas efetuadas pela AMT
- Quanto à obrigatoriedade de todas as plataformas de TVDE adotarem a partilha de dados em tempo real na plataforma anunciada pelo IMT, permitindo uma supervisão em tempo real, nada a opor por ser coerente com as restantes propostas efetuadas pela AMT, desde que exista acesso de todas as entidades fiscalizadores competentes tal como AMT, ACT, IMT, PSP, GNR ou outras (naturalmente com segregação de acessos) e que a mesma plataforma permita o acesso a dados operacionais tais como viagens realizadas, quilómetros

realizados por viagem, quilómetros médios percorridos, áreas geográficas de operação, entre outras, que possam ser divulgadas para efeitos de caracterização do mercado;

- Quanto a prever a possibilidade de um botão de pânico quer para utentes, quer para motoristas de TVDE – sistema similar ao Sistema Táxi Seguro, nada a opor por ser coerente com as restantes propostas efetuadas pela AMT;
- Quanto ao fim da proibição da criação e utilização de mecanismos de avaliação dos utilizadores por parte dos motoristas de TVDE ou dos operadores de plataformas eletrónicas, nada a opor por ser coerente com as restantes propostas efetuadas pela AMT;
- Quanto à eliminação dos limites à tarifa dinâmica de preços em TVDE, discordamos por considerar que poderá prejudicar os passageiros, permitindo grandes flutuações nos preços, aumentando a incerteza e a imprevisibilidade quanto à formação de preços;
- Quanto à dispensa de cursos de formação e certificado de motorista de TVDE para detentores de certificado de motorista de táxi, nada a opor desde que se mantenha a separação da atividade de táxi e da atividade de TVDE;
- Quanto à revogação da regra prevista no n.º 2 do artigo 12.º, de que os operadores de plataforma eletrónica não podem ser proprietários 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, discordamos, uma vez que a proibição visa impedir potenciais conflitos de interesse perturbadores do funcionamento do mercado e da existência de uma concorrência não-falseada. É entendimento da AMT que o n.º 2 do artigo 12.º deverá ser mantido e eventualmente reforçado, incluindo também referência aos negócios relacionados com operadores de TVDE e entidades de formação de motoristas de TVDE. As plataformas já 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, bem como o sistema de avaliação dos motoristas. É fundamental garantir um ambiente concorrencial não falseado, evitando a proliferação de práticas anti concorrenciais (cartelização, preços predatórios ou comportamentos

excludentes dos concorrentes), assegurando, em permanência, a proteção e defesa do consumidor/passageiro.

- Quanto a permitir que veículos registados como táxi estejam habilitados a registo simultâneo em TVDE, permitindo que o motorista, de forma flexível e dinâmica, possa optar por uma ou outra modalidade, fora dos horários em que esteja afeto à obrigação de serviço público, sem que necessite de ter outra viatura, discordamos, porquanto:
    - Trata-se de duas atividades diferenciadas, com requisitos legais diversos, obrigações legais diversas e tarifas diversas;
    - Permitir que um táxi faça serviços TVDE é, por definição, errado, já que o TVDE é efetuado por veículos "descaracterizados" e não perfeitamente identificáveis;
    - Permitir que um Táxi entre e saia de serviço TVDE, confundirá registos de atividade, criará confusão nos utilizadores e tornará a fiscalização virtualmente impossível, para além de poder colocar em causa o cumprimento dos contingentes geográficos e o acesso a vias exclusivamente destinadas a transportes públicos;
    - Esta indistinção poderá potenciar, como já se verificou, em zonas cinzentas, a criação de facto de "terceiras vias", ou seja, operação que não é TVDE nem táxis e que vai utilizando regras de um e outro regime, conforme as conveniências;
    - Pelo que consideramos apenas ser possível prever que os serviços de táxi e os serviços de TVDE possam ser disponibilizados através de plataformas eletrónicas que ofereçam ambos os serviços, desde que claramente separados, para efeitos legais, tarifários, contabilísticos e perante os passageiros, cumprindo para cada serviço as respetivas obrigações legais.

Autoridade
da Mobilidade
e dos Transportes

## III – CONCLUSÕES

13. A AMT apresentou, em tempo, diversas recomendações e propostas de alteração legislativas à Lei n.º 45/2018, com base na sua avaliação global do sistema e ações no terreno.

14. Nesse sentido, considera-se ser necessária uma proposta, integrada e coerente, de alteração da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto e regulamentação associada, uma vez que alterações pontuais, sem uma adequada interligação das soluções, poderão não solucionar todos os problemas que o setor tem vindo a acusar. Pelo contrário, poderão gerar-se efeitos contraproducentes e não previsíveis.

Lisboa, 22 de janeiro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino