

PARECER n.º 80/AMT/2022

1. Através do Ofício SAI-CA/520/2022 de 4 de agosto de 2022, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF) solicitou à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer sobre o anteprojeto legislativo de transposição da Diretiva (UE) 2021/2118, relativa ao seguro de responsabilidade civil de veículos automóveis¹.
2. O referido anteprojeto e sua fundamentação defende que se pretende introduzir uma “aclarção” do **âmbito da cobertura do seguro** abrangendo a “micromobilidade”, ou seja, veículos de uso comercial, com velocidade acima dos 25 km/h, de construção, ou 14 km/h, se o veículo pesar mais de 25 kg, tendo em atenção a sua perigosidade. Foi assim acrescentado o artigo 3.º no diploma preambular.
3. Importa, contudo, referir que, no contexto da micromobilidade partilhada, no que se refere à partilha de velocípedes, o n.º 2 do artigo 11.º-A do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, na redação do Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho, estabelece a obrigatoriedade de disponibilização, pelo locador, de seguros de acidentes pessoais e de responsabilidade civil. Esta obrigação, aplicável à mobilidade partilhada abrange, na falta de distinção, qualquer velocípede em sistema de “sharing”, independentemente das respetivas características.
4. Assim, o Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto é mais exigente/abrangente do que a Diretiva (UE) 2021/2118, e bem, uma vez que se aplica especificamente à utilização comercial desses veículos, embora não especifique quais os termos obrigatórios do seguro, nem remeta para regulamentação a aprovar pelos membros do Governo competentes, lacuna que a AMT sinalizou como sendo necessário colmatar.
5. Prevê, ainda, a alínea f) do n.º 1 do artigo 9.º-A do mesmo diploma que a informação sobre o seguro existente, com todos os seus elementos e, quando aplicável, as possíveis opções do locatário, devem constar do contrato de partilha, cujas cláusulas contratuais gerais estão sujeitas a parecer prévio da AMT, nos termos do seu artigo 10.º.

¹ Diretiva (UE) 2021/2118 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2021, que altera a Diretiva 2009/103/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, relativa ao seguro de responsabilidade civil que resulta da circulação de veículos automóveis e à fiscalização do cumprimento da obrigação de segurar esta responsabilidade

6. Numa perspetiva de proteção dos interesses e direitos dos consumidores no que se refere à existência de seguro, bem como de “regulação da micromobilidade”, a AMT considera que o processo de transposição da nova Diretiva sobre o Seguro Automóvel constitui uma oportunidade para ajustar os instrumentos legislativos aplicáveis, incluindo as clarificações necessárias sobre a aplicabilidade inequívoca de seguro de acidentes pessoais nas atividades de partilha de velocípedes, incluindo bicicletas e trotinetas, ainda que graduando as coberturas das respetivas apólices em função de, entre outras, a dimensão/peso, a velocidade potencial dos veículos, a idade dos utilizadores ou as áreas de circulação dos veículos.
7. De facto, no caso da micromobilidade, a lei nacional vigente estabelece uma bifurcação da obrigação de seguro consoante o veículo seja comercial ou particular:
- (i) Veículo de uso comercial/partilha: obrigação de seguro, independentemente das características do veículo (artigo 11º-A do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto);
 - (ii) Veículo de uso particular: aplicar-se-á o regime constante da Diretiva², a transpor, de acordo com o anteprojeto da ASF, de idêntica forma para o direito interno, ou seja, obrigação de seguro para qualquer veículo automóvel destinado a circular sobre o solo, que possa ser acionado por uma força mecânica, mas que não se desloque sobre carris com: i) velocidade máxima de projeto superior a 25 km/h, ou ii) peso líquido máximo superior a 25 kg e velocidade máxima de projeto superior a 14 km/h.
 - (iii) Havendo, ainda, que ter em consideração:
 - O Decreto-Lei n.º 291/2017, de 21 de agosto³, que estabelece a obrigatoriedade de seguro, no exercício de atividade particular ou comercial, aplicável aos veículos terrestres a motor para cuja condução seja necessário um título específico, o que, conjugado com a não obrigatoriedade de deter um título específico para a condução da maioria dos velocípedes com motor utilizados em sistemas de partilha (velocípedes, incluindo trotinetas), **os exclui, nos termos desta norma, da obrigação de seguro** (n.º 1 do artigo 4.º);

² Que amplia o conceito de “veículo” previsto no n.º 1 do artigo 1.º da Diretiva 2009/103/CE

³ Transpõe parcialmente para ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2005/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Maio, que altera as Diretivas n.ºs 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE e 90/232/CEE, do Conselho, e a Diretiva 2000/26/CE, relativas ao seguro de responsabilidade civil resultante da circulação de veículos automóveis («5.ª Diretiva sobre o Seguro Automóvel»)

- O Código da Estrada, aplicável à circulação com carácter particular ou comercial, que estabelece que os veículos a motor e seus reboques só podem transitar na via pública desde que seja efetuado, nos termos de legislação especial, seguro da responsabilidade civil que possa resultar da sua utilização (artigo 150.º), sendo equiparados a velocípedes (e, por conseguinte, excecionados da obrigação de seguro) *os velocípedes com motor e as trotinetas com motor elétrico, bem como os dispositivos de circulação com motor elétrico, autoequilibrados e automotores ou outros meios de circulação análogos com motor, quando equipados com motor com potência máxima contínua de 0,25 kW e atingindo a velocidade máxima em patamar de 25 km/h (n.ºs 2 e 3 do artigo 112.º)*;
8. Conforme se pode ler nos considerandos da Diretiva (UE) 2021/2118, a introdução no mercado, nos últimos anos, de novos modelos de veículos a motor, alguns movidos por um motor puramente elétrico, outros por equipamentos auxiliares, justifica o alargamento do conceito, baseado nas características gerais desses veículos, em especial as velocidades máximas de construção (“projeto”) e os pesos líquidos.
 9. A opção pelos critérios de **velocidade e peso** resulta da consideração de que os veículos “mais pequenos” são menos suscetíveis de causarem danos pessoais ou materiais significativos, comparativamente a outros veículos, pelo que a sua inclusão no conceito e, conseqüentemente, a sujeição a seguro obrigatório, seria “desproporcionada” e “desencorajaria a inovação”. Isto, sem prejuízo de os Estados-Membros exigirem o seguro automóvel, nos termos do seu direito nacional, relativamente a qualquer equipamento motorizado utilizado no solo não abrangido pela definição de «veículo» constante dessa Diretiva e para o qual, por conseguinte, a Diretiva não exija esse seguro.
 10. Na verdade, tal como salientado no estudo da *European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans*⁴, o **peso e a velocidade** de um veículo de micromobilidade têm um impacto na segurança do utilizador, assim como de terceiros. Apesar de uma velocidade máxima de 20 km/h a 25 km/h tender a ser a regra, estes veículos nem sempre são utilizados a esta velocidade máxima (do que resulta a conclusão de que a velocidade máxima de construção é muitas vezes superior), sendo fácil manter uma alta velocidade simplesmente pressionando o acelerador.

⁴ “Topic Guide – Safe Use of Micromobility Devices in Urban Area”, disponível em https://www.eltis.org/sites/default/files/sump_topic_guide_micromobility_devices.pdf

11. Importa, porém, salientar que o **âmbito de aplicação** do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, e da Diretiva sobre o Seguro Automóvel não são coincidentes, uma vez que a Diretiva se aplica a qualquer utilização de um veículo que esteja em conformidade com a função habitual do mesmo enquanto meio de transporte (artigo 1.º, n.º 1-A), quer essa utilização seja privada ou comercial.
12. Isso mesmo resulta do artigo 3.º, n.º 1 alínea g) do anteprojeto, que adota uma definição de veículo em tudo idêntica à da Diretiva, ao passo que o artigo 4.º do anteprojeto estabelece que *“O uso de veículos automóveis consistente com a sua função habitual como meio de transporte, com estacionamento habitual em Portugal, tanto na via pública quanto em via privada, depende de a responsabilidade pela reparação de danos corporais ou materiais causados a lesados por acidente resultante desse uso se encontrar coberta por seguro nos termos do presente decreto-lei”*, abandonando, segundo cremos, o conceito de **“detenção de título específica”** para efeitos de obrigatoriedade de seguro.
13. Do exposto se conclui o seguinte:
 - A obrigação de seguro difere, no quadro legal nacional atualmente aplicável, consoante a utilização de veículos de micromobilidade, seja particular ou partilhada;
 - Caso a utilização seja particular, a legislação em vigor não estabelece a obrigatoriedade de seguro, **desde que não seja necessário título específico para a condução** e que estes veículos estejam equipados com motor com potência máxima contínua de 0,25 kW e velocidade máxima em patamar de 25 km/h;
 - No caso da utilização partilhada, existe a **obrigatoriedade de seguro** (ainda que não estando especificadas as respetivas condições) para todo o tipo de veículos.
14. A Diretiva (UE) 2021/2118, que se aplica quer à atividade particular quer à partilhada, estabelece um patamar abaixo do qual, por razões de proporcionalidade e subsidiariedade, não é exigível seguro (velocidade máxima de construção superior a 25 km/h, ou peso líquido máximo superior a 25 kg e velocidade máxima de construção superior a 14 km/h).
15. Note-se que este critério apresenta uma dificuldade prática pois, caso os dispositivos de micromobilidade não estejam sujeitos a procedimentos de homologação como os veículos automóveis (o que sucede atualmente por falta de aprovação do decreto regulamentar previsto no n.º 5 do artigo 112.º do Código da Estrada), não será possível

determinar se estão ou não excluídos da norma constante do Código da Estrada, por não ser possível apurar a “velocidade máxima por construção”.

16. Assim a transposição da Diretiva (UE) 2021/2118 constitui uma oportunidade que, no entender da AMT, não deve ser desperdiçada pela ASF, para clarificar o quadro legal aplicável, mantendo-se a aplicabilidade inequívoca de seguro de acidentes pessoais nas atividades de partilha de velocípedes, incluindo bicicletas e trotinetas, ainda que graduando as coberturas das respetivas apólices em função de, entre outras, a dimensão/peso dos veículos.
17. Em conclusão – tendo em conta as especificidades resultantes da necessária conjugação de regimes jurídicos, recomenda-se que:
 - O projeto de transposição da Diretiva sobre o Seguro Automóvel deve regular apenas a micromobilidade de utilização “particular”, nos termos propostos pela Diretiva, sendo de considerar, nesse âmbito, a alteração ao Decreto-Lei n.º 291/2017, de 21 de agosto, que estabelece a obrigatoriedade de seguro, no exercício de atividade particular ou comercial, aplicável aos veículos terrestres a motor para cuja condução seja necessário um título específico, o que, conjugado com a não obrigatoriedade de deter um título específico para a condução da maioria dos velocípedes com motor os exclui, nos termos desta norma, da obrigação de seguro (n.º 1 do artigo 4.º).
 - A regulação relativa a seguros de responsabilidade civil no âmbito da **micromobilidade partilhada**, ou seja, utilização comercial, deve ser incluída no âmbito da revisão do Decreto-Lei n.º 181/2012, mantendo-se a obrigatoriedade de disponibilização, pelo locador, de seguros de acidentes pessoais e de responsabilidade civil, a incluir no contrato de partilha (*sharing*)⁵. Tendo em conta que o Decreto-Lei n.º 181/2012 não especifica quais os termos obrigatórios do seguro de acidentes pessoais e de responsabilidade civil, **recomenda-se a previsão da necessidade de regulamentação a aprovar pelos membros do Governo competentes**, que deve incluir determinação específica sobre a extensão do seguro (âmbito da cobertura e modalidades de seguro) graduando as coberturas das respetivas apólices em função de, entre outras, a

⁵ Esta obrigação, aplicável à mobilidade partilhada abrange, na falta de distinção, qualquer velocípede independentemente das respetivas características.

dimensão/peso, a velocidade potencial dos veículos, a idade dos utilizadores ou as áreas de circulação dos veículos.

18. Por outro lado, no referido projeto legislativo foi também incluído um artigo 4.º relativo ao transporte em veículo descaraterizado a partir de plataforma eletrónica (TVDE), com a epígrafe *“Contrato de seguro de danos próprios celebrado no âmbito de uso do veículo em atividade de transporte em veículo descaraterizado a partir de plataforma eletrónica”*.
19. Contudo, atento o âmbito da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade TVDE, não se vislumbra o seu alcance, nem é claro o seu racional. pelo que se considera que tal disposição não deve ser mantida no anteprojecto, de forma a não gerar incerteza jurídica.
20. Ou seja, as matérias relativas ao seguro de responsabilidade civil no âmbito do mercado TVDE devem ser consideradas, na sua especificidade e no âmbito da legislação setorial aplicável, *i.e.* da Lei n.º 45/2018.

Lisboa, 16 de novembro de 2022.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino