

PARECER N.º 67/AMT/2023

I – Antecedentes

1. Após solicitação da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (ASF), a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu o Parecer n.º 80/AMT/2022, de 16 de novembro de 2022, sobre o anteprojeto legislativo de transposição da Diretiva (UE) 2021/2118, relativa ao seguro de responsabilidade civil de veículos automóveis e do qual resulta a sua posição relativa à matéria da responsabilidade civil automóvel tendo em conta, em particular, o contexto da micromobilidade.
2. Posteriormente, a AMT publicou o Estudo "Linhas de Orientação sobre Regulação da Micromobilidade Partilhada"¹ (Estudo) onde foram formuladas um conjunto de recomendações dirigidas ao Estado Legislador, aos Municípios, à Administração Central responsável pela segurança rodoviária e pela regulação técnica e homologação de veículos, bem como aos responsáveis pelo planeamento e gestão do espaço público.
3. Importa recordar o que foi referido no Estudo:
 - No contexto da micromobilidade partilhada, no que se refere à partilha de velocípedes, o DL 181/2012, 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, ou veículo equiparado, independentemente das respetivas características.
 - Prevê, ainda, o 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.
 - Assim, o DL 181/2012, não especifica quais os termos obrigatórios do seguro de acidentes pessoais e de responsabilidade civil, nem remete para regulamentação a aprovar pelos membros do Governo competentes.
 - Uma vez que não existe determinação específica sobre a extensão do seguro (âmbito da cobertura e modalidades de seguro), esta fica dependente da capacidade financeira e negocial do locador e de uma variedade de exclusões potencialmente impostas pelas seguradoras, por exemplo, se o utilizador não usava capacete ou se não verificou previamente o bom estado de funcionamento do equipamento.

¹ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/media/3559/amt05012023.pdf>

- 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 entendeu que o processo de transposição da nova “Diretiva Seguro Automóvel” era 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.*
- De facto, a citada Diretiva vem ampliar o conceito de “veículo” previsto no n.º 1 do artigo 1.º da Diretiva 2009/103/CE, passando a abranger “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”.
- 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.
- 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 mas não abrangido pela definição de «veículo» constante dessa diretiva e para o qual, por conseguinte, a diretiva não exija esse seguro.
- Na verdade, tal como salientado no estudo da European Platform on Sustainable Urban Mobility Plans, 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.

- Importa, porém, salientar que o âmbito de aplicação do DL 181/2012 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 quer essa utilização seja privada ou comercial. Assim, no caso da micromobilidade a lei nacional vigente estabelece uma bifurcação da obrigação de seguro consoante o veículo seja de uso particular ou de uso comercial: (I) veículo particular: aplica-se o regime constante da Diretiva, a transpor, de acordo com a ASF, de idêntica forma para o direito interno; (II) veículo de uso comercial: obrigação de seguro, independentemente de velocidade máxima.

4. Havendo, ainda, que ter em consideração:

- 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 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);
- O 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

utilizados em sistemas de partilha, os exclui, nos termos desta norma, da obrigação de seguro;

5. Sem prejuízo, como já referido:
 - Do DL 181/2012, que estabelece a obrigatoriedade de seguro, no exercício da atividade comercial de partilha, aplicável a todo o tipo de velocípedes;
 - Da Diretiva (UE) 2021/2118, que estabelece a obrigatoriedade de seguro, no exercício de atividade particular ou comercial, apenas para os velocípedes com motor 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, sem prejuízo de os Estados-Membros exigirem, nos termos do seu direito nacional, o seguro automóvel relativamente a qualquer equipamento motorizado.
6. Assim a transposição da Diretiva (UE) 2021/2118 constitui uma oportunidade que, no entender da AMT, não deve ser desperdiçada pelo legislador, 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.
7. Em conclusão – tendo em conta as especificidades resultantes da necessária conjugação de regimes jurídicos, recomendou-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;
 - 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 DL n 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).

II – Proposta de Regime

8. A ASF vem referir que procurou incorporar a ponderação dos pareceres emitidos pelas entidades externas consultadas, tendo tido em consideração as posições da AMT constantes do Parecer n.º 80/AMT/2022, de 16 de novembro de 2022.
9. Refere a ASF que, para o seguro da micromobilidade, o conjunto de soluções previsto no âmbito da revisão do regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel teve em conta (i) a transposição da Diretiva (UE) 2021/2118 do Parlamento e do Conselho, de 24 de novembro de 2021, em particular o previsto no artigo 1.º, n.º 1), alínea a), e n.º 21), (ii) as preocupações manifestadas pela AMT e pela Associação Portuguesa de Seguradores, e (iii) um princípio de proporcionalidade entre o regime geral e o regime dos seguros especiais da micromobilidade comercial previsto no artigo 11º-A do Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto.
10. Mais refere que o conceito de "veículo" utilizado na presente intervenção legislativa é específico da legislação seguradora europeia, portanto distinto do conceito de "veículo" tanto da legislação (também europeia) sobre homologação de veículos, quanto do Código da Estrada.
11. Assim, o regime segurador previsto para a micromobilidade na presente intervenção legislativa divide-se em dois conjuntos regulatórios, distribuídos por duas sedes legais.
12. Em primeiro lugar, um regime da micromobilidade em geral, que, transpondo o previsto no artigo 1.º, n.º 1), alínea a), da Diretiva (UE) 2021/2118, irá sujeitar àquele seguro os veículos automóveis terrestres que possam ser acionados por uma força mecânica e cuja velocidade máxima seja, por construção, superior a 25 km/h, ou superior a 14 km/h e tenham um peso líquido máximo superior a 25 kg - portanto abrangendo os veículos de micromobilidade motorizada com capacidade de autopropulsão que tenham aquelas características de velocidade e peso.
13. A redação proposta será: *"Está igualmente sujeita à obrigação de seguro prevista no número anterior a circulação: [...] c) De veículos terrestres dotados de motor de assistência ao esforço do próprio condutor, assim como os seus reboques, caso a sua velocidade máxima seja, por construção, superior a 25 km/h, ou peso líquido máximo superior a 25 kg e velocidade máxima de projeto superior a 14 km/h."*
14. A ASF irá propor que o referido regime seja alargado aos veículos de micromobilidade motorizada *sem capacidade de auto-propulsão* (mas tão-só capacidade de

assistência à propulsão pelo esforço físico do utilizador, os chamados "pédélecs") que tenham as características de velocidade máxima por construção superior a 25 km/h, ou peso líquido máximo superior a 25 kg e velocidade máxima de projeto superior a 14 km/h³

15. Em segundo lugar, um regime da micromobilidade comercial (partilhada) regulado pelo Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, aplicável tanto a veículos motorizados não abrangidos pelo regime geral, quanto a veículos não motorizados, e consubstanciado nos dois seguros obrigatórios previstos no artigo 11º-A, cuja densificação ora se propõe, aclarando a natureza específica do seguro obrigatório de responsabilidade civil previsto nesse artigo face ao regime geral.
16. Propõe-se assim o aditamento das seguintes disposições:

Artigo 11.º-B Seguros obrigatórios

1-A utilização em sistema de sharing de qualquer veículo com função de transporte no solo deve estar coberta por seguro de responsabilidade civil e por seguro de acidentes pessoais, a subscrever pelo locador.

2 - A subscrição do seguro de responsabilidade civil prevista no número anterior é dispensada se o veículo estiver sujeito à obrigação de seguro de responsabilidade civil automóvel nos termos do regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, aprovado pelo Decreto-Lei n.º [...].

3-Os seguros previstos no n.º 1 abrangem a totalidade da frota do tomador do seguro, devendo este informar trimestralmente a empresa de seguros do número e características dos veículos que compõem aquela.

Artigo 11.º-C - Seguro obrigatório de responsabilidade civil

1-. - O seguro de responsabilidade civil previsto no n.º 1 do artigo anterior cumpre as seguintes condições:

- a) Capital mínimo de € [...], no caso de veículos com motor, e de € [...], no caso de veículos sem motor*
- b) Âmbito de cobertura idêntico ao da cobertura do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel previsto no artigo 8.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 14.º, e no n.º 1 do artigo 15.º do regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, aprovado pelo Decreto-Lei n.º [...], incluindo a cobertura dos atos dolosos, com exceção do disposto na alínea seguinte;*
- c) Não cobertura dos danos decorrentes de acidentes ocorridos em via privada não aberta ao trânsito público;*
- d) Aplicação dos direitos de regresso da empresa de seguros previstos no artigo 32.º do regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, aprovado pelo Decreto-Lei n.º [...], com as devidas adaptações;*

e) *Caso seja fixada uma franquia, não oponibilidade da mesma ao lesado.*

2 - Às ações destinadas à efetivação da responsabilidade civil coberta pelo seguro previsto no n.º 1 é aplicável, com as devidas adaptações, o estabelecido no artigo 58.º do regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, aprovado pelo Decreto-Lei n.º [...].

17. Refere a ASF que os concretos capitais mínimos a prever deverão ser propostos na sequência da ponderação dos pareceres das entidades externas relevantes.

18. Propõe-se ainda a seguinte disposição:

Artigo 11.º-D - Seguro obrigatório de acidentes pessoais

1 - O seguro de. acidentes pessoais previsto no n.º 1 do artigo 11.º-B cumpre as seguintes condições:

a) Capital mínimo de [...];

b) Cobertura do utilizador do veículo e passageiros, desde que legalmente transportados;

c) Cobertura das despesas resultantes do dano corporal do lesado sem dolo ou negligência grave, sendo consideradas despesas relevantes, em caso de morte, as havidas para salvar o lesado e as de funeral não participadas pela segurança social ou outros sistemas ou subsistemas de prestação previdencial, e, não falecendo o lesado, as devidas ao socorro, transporte, assistência e tratamento;

d) Não cobertura dos danos decorrentes de acidentes ocorridos em via privada não aberta ao trânsito público.

2-Os prémios dos contratos de seguro previstos no n.º 1 estão sujeitos à contribuição prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 80.º do regime do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel, aprovado pelo Decreto-Lei n.º [...]."

19. Atento o exposto, considera-se que foram atendidas as recomendações da AMT. através de uma proposta equilibrada e que constitui um passo relevante na melhoria do enquadramento legal aplicável a esta atividade económica.

20. Adicionalmente recorda-se que a AMT havia recomendado, no seu Estudo, que as coberturas das apólices de seguro devem ser graduadas “em função da dimensão, peso e velocidade potencial dos veículos, as suas áreas de circulação, bem como a idade dos utilizadores”, o que ainda poderá ser ponderado na proposta de regime ora analisada.

III – Conclusões

21. Face ao exposto, são as seguintes as conclusões do presente parecer:

- No que se refere ao Contexto da Intervenção Regulatória, a AMT emitiu o Parecer n.º 80/AMT/2022 em resposta à solicitação da ASF, que tratava da transposição da Diretiva (UE) 2021/2118 sobre seguro de responsabilidade civil de veículos automóveis. A AMT também publicou o Estudo "Linhas de Orientação sobre Regulação da Micromobilidade Partilhada", que ofereceu recomendações para diversas entidades a fim de regulamentar a micromobilidade;
- Quanto à Obrigatoriedade de Seguro em Micromobilidade Partilhada, o DL 181/2012 determina a obrigatoriedade de seguros de acidentes pessoais e responsabilidade civil para veículos de micromobilidade partilhada. No entanto, não especifica os detalhes desses seguros, levando a variações nas coberturas e exclusões potenciais impostas pelas seguradoras;
- A Diretiva (UE) 2021/2118 (Diretiva Seguro Automóvel), amplia o conceito de "veículo" e estabelece critérios como velocidade e peso para a obrigatoriedade de seguro automóvel. A introdução de novos modelos de veículos motorizados e elétricos motivou essa ampliação, visando um equilíbrio entre a segurança e a promoção da inovação;
- A AMT tem vindo a defender que a transposição da Diretiva é uma oportunidade para ajustar a legislação, esclarecendo as aplicações do seguro de acidentes pessoais na micromobilidade, graduando as coberturas conforme as características dos veículos.
- A ASF propõe um regime dividido em dois conjuntos regulatórios para a micromobilidade: um para a micromobilidade em geral e outro para a micromobilidade comercial (partilhada);
 - Regime de Micromobilidade em Geral: Esse regime abrange veículos terrestres com velocidade máxima superior a 25 km/h ou peso superior a 25 kg e velocidade máxima superior a 14 km/h. A redação proposta para o DL 181/2012 inclui os critérios da Diretiva (UE) 2021/2118.
 - Regime de Micromobilidade Comercial (Partilhada): Regulado pelo DL 181/2012, esse regime exige seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais para veículos utilizados em sistemas de partilha. A proposta

refere os capitais mínimos e as coberturas necessárias para esses seguros, ainda que remeta (parcialmente) a sua concretização para fase posterior, após receção dos contributos da consulta a entidades externas. Sem prejuízo destes contributos, recorda-se que a AMT já havia recomendado, no seu Estudo, que as coberturas das respetivas apólices devem ser graduadas *“em função da dimensão, peso e velocidade potencial dos veículos, as suas áreas de circulação, bem como a idade dos utilizadores”*.

22. A proposta da ASF procura atender às recomendações da AMT e criar um quadro legal mais adequado e equilibrado para a atividade de micromobilidade – incluindo a partilhada - contemplando as preocupações com segurança, inovação e proteção do consumidor, pelo que o parecer da AMT é favorável.
23. De referir que as referidas alterações legislativas ao DL 181/2021 apenas consagram, como é natural (uma vez que a proposta de regime é oriunda da ASF) a matéria relativa a seguros de responsabilidade civil e acidentes pessoais.
24. De realçar, no entanto, que do ponto de vista da AMT e tal como recomendado no Estudo, as alterações legislativas propostas no seu Anexo são mais amplas e devem ser consideradas em conjunto, por questões de coerência sistemática e de consolidação de uma verdadeira “reforma” do enquadramento jurídico e regulamentar da micromobilidade.

Lisboa, 23 de agosto de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino