



Bruxelas, 23.7.2024
COM(2024) 309 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

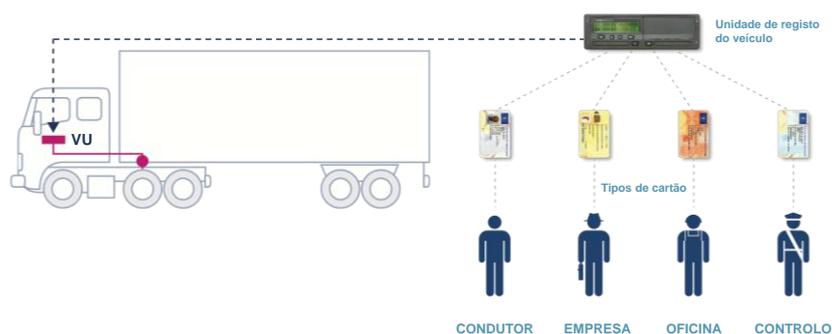
relativo à emissão de cartões de condutor temporários pelos Estados-Membros em conformidade com o artigo 26.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 165/2014

Introdução

O tacógrafo é o dispositivo que regista os tempos de condução, as pausas e os períodos de repouso, bem como os períodos de outro trabalho e de disponibilidade dos condutores envolvidos no transporte rodoviário de mercadorias ou de passageiros. O objetivo do tacógrafo é permitir controlos de conformidade com o conjunto de regras da UE destinadas a prevenir a fadiga dos condutores e a contribuir para boas condições de trabalho dos condutores, a segurança rodoviária e a concorrência leal. Os tacógrafos são instalados em determinados veículos afetos ao transporte de mercadorias ou de passageiros, abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 561/2006¹ relativo aos tempos de condução e de repouso e matriculados na UE². O sistema de tacógrafo digital da UE é também utilizado no território mais vasto da Europa e da Ásia Central ao abrigo do acordo europeu relativo ao trabalho das tripulações de veículos que efetuam transportes rodoviários internacionais («AETR»)³.

O sistema de tacógrafo digital funciona principalmente com base na inserção de um cartão tacográfico na unidade-veículo. Os cartões tacográficos podem ser emitidos a condutores, agentes de controlo, empresas, oficinas e instaladores, cada qual com o seu próprio objetivo. Um dos pilares do sistema de tacógrafo da UE é o princípio da interoperabilidade entre unidades-veículo e cartões.

Figura 1. Unidade-veículo de tacógrafo (VU) e tipos de cartões tacográficos (fonte: JRC)



Os cartões de condutor são emitidos pelos Estados-Membros aos condutores envolvidos em atividades abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 561/2006. Estes cartões armazenam dados eletrónicos sobre a atividade do condutor, incluindo os tempos de condução e de repouso, a velocidade e as distâncias percorridas. O processo de emissão assegura que os condutores são titulares de um cartão de condutor único e individual para operar um veículo com um tacógrafo digital. Este sistema não só facilita um controlo eficaz da conformidade com a regulamentação da UE em matéria de transporte rodoviário, como também

¹ Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CEE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (*JO L 102 de 11.4.2006, p. 1*).

² Em conformidade com o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 561/2006, tal aplica-se aos veículos concebidos para o transporte de mais de nove pessoas, incluindo o condutor, aos veículos afetos ao transporte de mercadorias em que a massa seja superior a 3,5 toneladas e, a partir de 1 de julho de 2026, aos veículos que transportem mercadorias em operações de transporte internacional ou de cabotagem, em que a massa do veículo seja superior a 2,5 toneladas.

³ Acordo europeu relativo ao trabalho das tripulações de veículos que efetuam transportes rodoviários internacionais (AETR) (*JO L 95 de 8.4.1978, p. 1*).

ajuda a salvaguardar o bem-estar dos condutores, promovendo a aplicação dos períodos de repouso e reduzindo o risco de acidentes relacionados com a fadiga. Os cartões de condutor são emitidos pelo Estado-Membro onde os condutores têm a sua «residência habitual». Em certos casos, e com base na definição de «residência habitual» conforme ao Regulamento (UE) n.º 165/2014⁴, os condutores de países terceiros podem não conseguir provar imediatamente a sua «residência normal» quando entram na União. Nesses casos, o artigo 26.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 165/2014 permite que os Estados-Membros emitam um cartão de condutor temporário, não renovável, válido por um período máximo de 185 dias aos condutores que não tenham residência habitual num Estado-Membro ou num Estado que seja parte contratante no AETR. Esta disposição pode apoiar os esforços para colmatar deficiências específicas na disponibilidade de condutores na UE.

O presente relatório apresenta uma análise das conclusões com base no artigo 26.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 165/2014, no que diz respeito às práticas e à experiência dos Estados-Membros na emissão destes cartões de condutor temporários. A análise inclui dados quantitativos e qualitativos recolhidos junto dos Estados-Membros. Estruturado em várias secções, o presente relatório analisa as implicações mais vastas para o mercado interno e a mobilidade laboral da UE. A secção I pormenoriza o procedimento de recolha de dados utilizado pela Comissão. A secção II pormenoriza o quadro jurídico e regulamentar subjacente ao cartão de condutor temporário, incluindo a forma como esta disposição apoiou os condutores ucranianos imediatamente após o início da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. A secção III analisa os dados relativos à emissão e utilização destes cartões. A secção IV avalia o impacto destas disposições no setor dos transportes e na dinâmica do mercado de trabalho, em especial à luz da escassez de condutores e das consequências da invasão russa da Ucrânia.

I. Recolha de dados pela Comissão

O presente relatório sobre a aplicação do artigo 26.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 165/2014 baseia-se nos dados nacionais relativos à emissão de cartões tacográficos de condutor temporários relativos ao período 2022-2023. Entre 2014 e 2022, a Comissão acompanhou regularmente a aplicação deste número, com dados que mostram que estava a ser emitida uma quantidade negligenciável de cartões de condutor temporários. Consequentemente, o presente constitui o primeiro relatório da Comissão sobre a aplicação desta disposição, abrangendo o período 2022-2023.

Os Estados-Membros foram convidados a apresentar os dados respeitantes ao período de 2022-2023 com base num breve questionário enviado pela Comissão. As perguntas dividiam-se em três categorias: i) informações gerais sobre os cartões de condutor temporários emitidos, ii) nacionalidades/países de residência habitual dos condutores aos quais foram emitidos cartões de condutor temporários e iii) potenciais impactos da emissão de cartões de condutor temporários no mercado de trabalho. Todos os Estados-Membros enviaram informações de retorno ao exercício de recolha de dados a convite da Comissão.

⁴ Regulamento (UE) n.º 165/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativo à utilização de tacógrafos nos transportes rodoviários, que revoga o Regulamento (CEE) n.º 3821/85 do Conselho relativo à introdução de um aparelho de controlo no domínio dos transportes rodoviários e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários (*JO L 60 de 28.2.2014, p. 1*).

II. Contexto legislativo e regulamentar

Os cartões tacográficos de condutor são individuais e únicos, sendo emitidos com um período máximo de validade de cinco anos. Estes cartões são emitidos pelas autoridades competentes do Estado-Membro de residência habitual do condutor, assegurando que cada condutor é identificado de forma inequívoca e em conformidade com as normas da UE. Os países não membros da UE signatários do AETR adotam procedimentos de emissão semelhantes, que permitem aos seus condutores exercer atividades de transporte rodoviário da UE em condições de segurança e regulamentação equivalentes. O artigo 26.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 165/2014 permite que os Estados-Membros emitam um cartão de condutor temporário, não renovável, válido por um período máximo de 185 dias a um condutor que não tenha residência habitual num Estado-Membro da UE ou num Estado que seja parte contratante no AETR. Esta disposição exige que o motorista se encontre numa relação de direito do trabalho com uma empresa estabelecida no Estado-Membro emissor e, na medida em que o Regulamento (CE) n.º 1072/2009⁵ for aplicável, apresente um certificado de motorista.

Este mecanismo permite aos Estados-Membros a flexibilidade para apoiar a mobilidade dos condutores, pendente de verificações adicionais, nomeadamente sobre as qualificações dos condutores. Tal permite igualmente aos condutores apresentar um novo pedido quando estiverem preenchidas as condições para o estabelecimento da «residência habitual» na aceção do regulamento.

Em 2022, a pedido de vários Estados-Membros, os serviços da Comissão deram orientações sobre esta disposição, que permitiram a emissão, a título excecional, de cartões de condutor temporários a condutores com residência habitual na Ucrânia, apesar de a Ucrânia ser parte contratante no AETR⁶. Tal foi executado tendo em conta as circunstâncias excecionais enfrentadas pelos condutores ucranianos, facilitando a sua integração nos sistemas de transportes da UE durante um período de crise, e com base no facto de a Ucrânia não poder ser considerada um país de residência «habitual» enquanto estivesse confrontada com a guerra de agressão da Rússia no seu território.

III. Panorâmica da emissão de cartões de condutor temporários pelos Estados-Membros

No período 2022-2023, sete Estados-Membros emitiram cartões de condutor temporários a condutores com residência habitual num país não signatário do AETR: Chéquia, Estónia, Croácia, Lituânia, Polónia, Roménia e Eslovénia. Todos os outros Estados-Membros comunicaram que não previam a possibilidade de emitir cartões temporários ou que não tinham emitido qualquer cartão desse tipo neste período.

Em 2022 e 2023, foram emitidos, no total, 4 459 cartões de condutor temporários⁷. Observam-se grandes diferenças quanto ao número de cartões de condutor temporários emitidos nestes países, variando desde 1 na Eslovénia a 13 na Roménia, 34 na Estónia, 256 na

⁵ Regulamento (CE) n.º 1072/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (*JO L 300 de 14.11.2009, p. 72*).

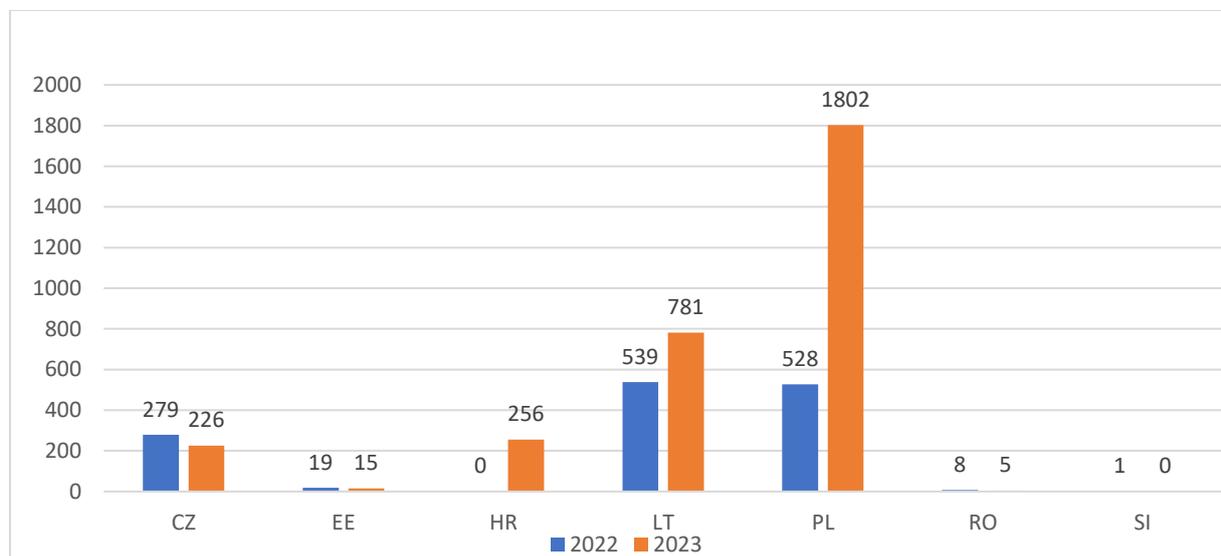
⁶ Ver também

https://transport.ec.europa.eu/ukraine/keeping-transport-running-smoothly/road-transport_en?prefLang=pt.

⁷ Entre estes 4 459 cartões de condutor temporários, 19 foram emitidos inadvertidamente a condutores que tinham residência habitual num país não membro da UE signatário do AETR.

Croácia, 505 na Chéquia, 1 320 na Lituânia e 2 330 na Polónia. A figura 2 apresenta o número de cartões de condutor temporários emitidos por país durante o período 2022-2023.

Figura 2. Número total de cartões de condutor temporários emitidos por Estado-Membro emissor em 2022 e 2023, na UE

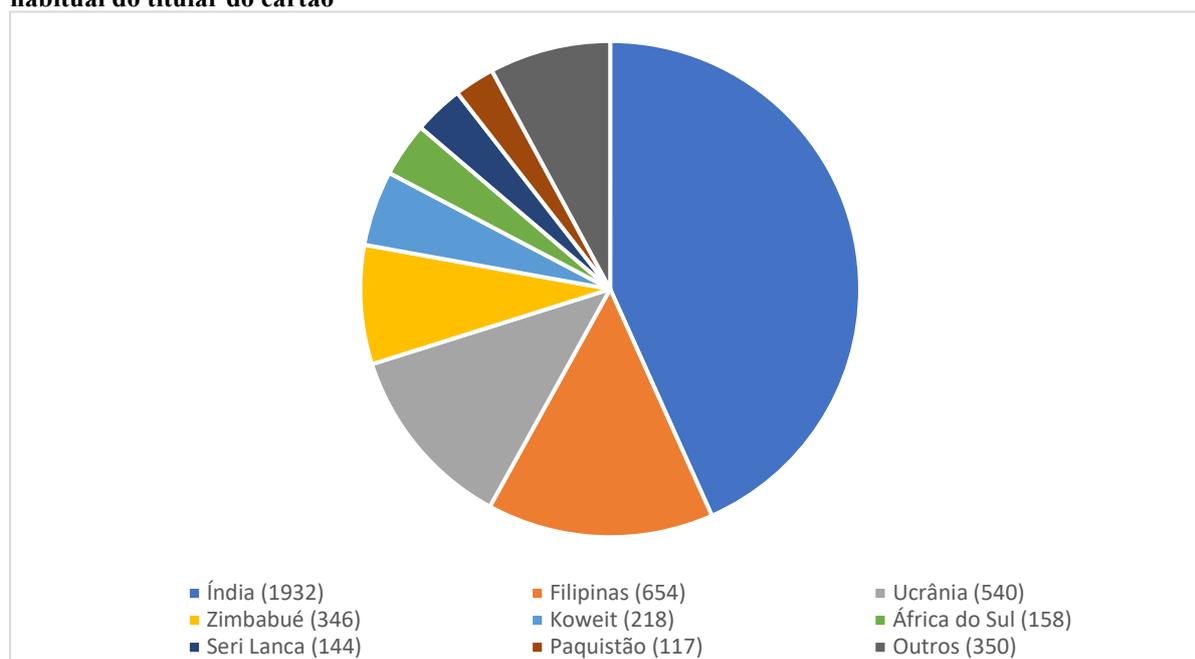


Ao mesmo tempo, a percentagem de cartões de condutor temporários de entre o total de cartões de condutor emitidos manteve-se baixa, com a Lituânia a apresentar a percentagem mais elevada de 2,6 %, seguida da Polónia (0,6 %) e da Chéquia (0,3 %).

Uma análise mais aprofundada revela os principais países de residência habitual dos condutores aos quais estes cartões de condutor temporários foram emitidos. A Índia surgiu como o país predominante, com um total de 1 932 cartões emitidos em ambos os anos. Seguiram-se as Filipinas, com 654 cartões emitidos, enquanto a Ucrânia representava 540 cartões. Outros destinatários importantes foram os condutores com residência habitual no Zimbabué (346), no Koweit (218), na África do Sul (158), no Seri Lanca (144) e no Paquistão (117).

Os dados revelam tendências significativas no que diz respeito aos países de residência habitual dos condutores que receberam cartões de condutor temporários nos diferentes Estados-Membros da UE. Por exemplo, os condutores ucranianos foram os maiores destinatários dos cartões de condutor temporários emitidos na Chéquia e na Estónia em ambos os anos. Os condutores com residência habitual na Índia receberam cartões de condutor temporários sobretudo na Lituânia e na Polónia, tendo correspondido aos cartões de condutor temporários mais emitidos nestes países. As Filipinas constituíram outra fonte notável de condutores, com um número significativo de condutores a receber cartões de condutor temporários na Croácia, na Lituânia e na Polónia. Por sua vez, também os condutores com residência habitual no Zimbabué receberam um número substancial de cartões na Polónia. A figura 3 apresenta uma panorâmica do número de cartões emitidos aos condutores em função do respetivo país de residência habitual.

Figura 3. Cartões de condutor temporários emitidos no período 2022-2023, por país de residência habitual do titular do cartão



Entre os restantes 350 cartões emitidos («Outros»), os países de residência habitual eram os seguintes: Nepal (70), Emirados Árabes Unidos (51), Catar (49), Kosovo* (32), Brasil (37), Tunísia (19), Uganda (12), Bangladexe (10), Arábia Saudita e Albânia (9 cada), Marrocos (8), Bielorrússia e Colômbia (7 cada), Egito (5), Cuba e Ruanda (4 cada), Irão (3), Botsuana e Geórgia (2 cada), Gana, Paraguai, Síria, Usbequistão e Argentina (1 cada)⁸.

IV. Avaliação do impacto das disposições no setor dos transportes e no mercado de trabalho

Com base na análise das práticas administrativas associadas à emissão de cartões de condutor temporários nos termos do Regulamento (UE) n.º 165/2014, é possível identificar um padrão distinto de utilização limitada e efeitos variáveis nos mercados de trabalho nacionais. Esta análise abrange as respostas de vários Estados-Membros, incluindo os Estados-Membros que emitiram cartões de condutor temporários e aqueles que não o fizeram.

A maioria dos países que emitiram cartões de condutor temporários, incluindo a Chéquia, a Estónia, a Lituânia, a Roménia e a Eslovénia, comunicou a inexistência de condições legislativas nacionais adicionais para solicitar um cartão de condutor temporário, para além das previstas nos regulamentos da UE. Do mesmo modo, estes países não emitem cartões de condutor temporários para o mesmo indivíduo em várias ocasiões. O impacto da emissão desses cartões nos mercados de trabalho nacionais foi geralmente descrito como negligenciável, com a Estónia a dar nota de um pequeno mas importante efeito positivo de atenuação da escassez de condutores. A Polónia comunicou um impacto positivo no seu mercado de trabalho, em especial na resposta à grave escassez de condutores, agravada pela

⁸ Os cartões emitidos aos condutores com residência habitual na Albânia, na Bielorrússia, na Geórgia e no Usbequistão foram emitidos inadvertidamente pelos Estados-Membros da UE.

* Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e é conforme com a Resolução n.º 1244/1999 do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

guerra de agressão contra a Ucrânia. Tal parece indicar que os cartões de condutor temporários podem ajudar a apoiar os esforços para colmatar parcialmente a escassez de mão de obra.

Em contrapartida, países como a Espanha e a Irlanda não emitem cartões de condutor temporários. A Espanha impõe requisitos rigorosos em matéria de autorização de residência e de trabalho a qualquer emissão de cartão de condutor. A Letónia não recebeu quaisquer pedidos de cartões de condutor temporários, mas não prevê impactos negativos no seu mercado de trabalho com a aplicação de tal medida, tendo em conta a escassez de condutores no mercado.

Além disso, a Comissão não recebeu quaisquer indicações de que desta disposição tenham resultado dificuldades operacionais ou problemas nos Estados-Membros. Tal constitui o reflexo de uma integração harmoniosa da disposição nos quadros existentes e da aparente ausência de impactos negativos em relação aos objetivos do regulamento.

Conclusão

A possibilidade de emissão de cartões de condutor temporários parece ajudar a dar resposta a necessidades específicas do mercado de trabalho no setor dos transportes da UE sem que daí resultem impactos negativos. As conclusões indicam que, embora a adoção desta medida tenha sido limitada a sete Estados-Membros, em 2022 e 2023 foram emitidos, no total, 4 459 cartões de condutor temporários. Durante o mesmo período, em nenhum Estado-Membro a emissão de cartões de condutor temporários foi superior a 2,6 % do total de cartões de condutor emitidos. A análise respeitante ao conjunto da UE mostra que os condutores com residência habitual na Índia, nas Filipinas e na Ucrânia foram os principais destinatários dos referidos cartões de condutor temporários.

Por conseguinte, a Comissão considera que, atualmente, a emissão de cartões de condutor temporários se revela eficaz e dela não resultam impactos negativos no mercado de trabalho. Os Estados-Membros podem tirar partido desta disposição, o que pode facilitar a sua resposta à escassez de condutores, desde que o direito da UE, incluindo a legislação da UE em matéria de trabalho e imigração, seja plenamente respeitada. A Comissão continuará igualmente a recorrer ao diálogo social para debater as eventuais implicações políticas das conclusões do presente relatório.

Por último, esta disposição contribuiu igualmente para ajudar 540 condutores ucranianos a prosseguirem as suas atividades de condução profissional imediatamente após o início da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia.