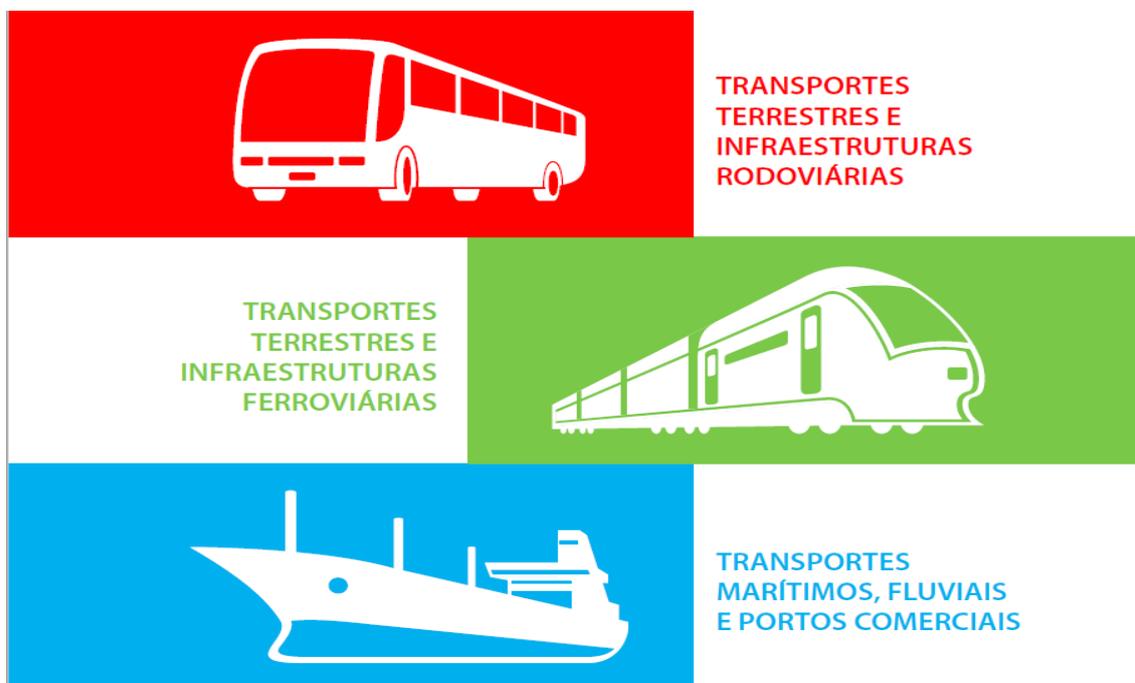


RELATÓRIO DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (UE) N.º 181/2011 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 16 DE FEVEREIRO, RESPEITANTE AOS DIREITOS DOS PASSAGEIROS NO TRANSPORTE DE AUTOCARRO



Período 2015/2016

Índice

I. INTRODUÇÃO.....	3
1. DO REGULAMENTO.....	3
1.1. Âmbito de aplicação do regulamento.....	4
1.2. Das exclusões do âmbito de aplicação do regulamento.....	5
1.3. Dos direitos dos passageiros consagrados no regulamento.....	6
1.4. Organismo Nacional de Aplicação.....	7
1.4.1. Da missão e atribuições do atual ONA: Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).....	8
2. DA LEGISLAÇÃO NACIONAL QUE EXECUTA O REGULAMENTO N.º 181/2011 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 16 DE FEVEREIRO NA ORDEM JURÍDICA INTERNA PORTUGUESA – DECRETO-LEI N.º 9/2015, DE 15 DE JANEIRO.....	13
3. DESIGNAÇÃO DE TERMINAIS DE AUTOCARROS NOS QUAIS OS PASSAGEIROS COM DEFICIÊNCIA E OS PASSAGEIROS COM MOBILIDADE REDUZIDA PODEM BENEFICIAR DE ASSISTÊNCIA.....	19
II. DO RELATÓRIO.....	20
1. DAS RECLAMAÇÕES.....	20
1.1. Do procedimento.....	20
1.2. Estatísticas das reclamações.....	22
1.3. Do tratamento das reclamações.....	25
2. DAS CONTRAORDENAÇÕES.....	26
3. AÇÕES DESENVOLVIDAS.....	27
III. CONCLUSÕES.....	27

I. INTRODUÇÃO

O Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro, relativo aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro, estabelece um conjunto de direitos para os passageiros que viajam de autocarro na União Europeia (EU) e tem como objetivos assegurar um elevado nível de proteção e de assistência aos passageiros em todos os Estados-Membros da UE, semelhante àquele que existe para o transporte aéreo, ferroviário e marítimo, e garantir que os operadores económicos atuam em condições harmonizadas no mercado interno, estabelecendo para o efeito regras para o transporte de autocarro.

Nos termos do disposto no artigo 29.º do regulamento, *"[a]té 1 de Junho de 2015 e em seguida de dois em dois anos, os organismos de aplicação designados nos termos do n.º 1 do artigo 28.º publicam um relatório sobre as atividades realizadas nos dois anos anteriores, o qual deve incluir, designadamente, uma descrição das medidas tomadas para aplicar o presente regulamento e estatísticas sobre as reclamações e as sanções aplicadas"*

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o organismo nacional de aplicação do regulamento passou a ser a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), e, como tal, esta passou também a ser a entidade responsável pela elaboração dos relatórios previstos no artigo 29.º do regulamento, atentas as suas competências em matéria de promoção e defesa dos direitos e interesses dos passageiros.

1. DO REGULAMENTO

O Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro (regulamento)¹, tem como objetivos assegurar um elevado nível de proteção e de assistência aos passageiros em todos os Estados-Membros da UE, semelhante àquele que existe para o transporte aéreo, ferroviário e marítimo, e garantir que os operadores económicos atuam em condições harmonizadas no mercado interno, estabelecendo para o efeito regras para o transporte de autocarro nos seguintes domínios:

¹ Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, respeitante aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 (JO L 55 de 28.2.2011, p. 1).

- Não discriminação dos passageiros no que se refere às condições de transporte oferecidas pelos transportadores;
- Direitos dos passageiros em caso de acidente decorrente da utilização do autocarro de que resulte a morte ou danos não patrimoniais ou o extravio ou danos nas bagagens;
- Não discriminação e assistência obrigatória às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida;
- Direitos dos passageiros em caso de cancelamento ou de atraso;
- Informações mínimas a prestar aos passageiros;
- Tratamento de reclamações;
- Regras gerais de execução.

1.1. Âmbito de aplicação do regulamento

O regulamento, que entrou em vigor no dia 1 de março de 2013, aplica-se, em regra, aos serviços regulares, ou seja, aos serviços com uma determinada frequência e um percurso específico, em que os passageiros são tomados e largados em paragens previamente estabelecidas, prestados a categorias não específicas de passageiros, em que o ponto de embarque ou de desembarque esteja situado no território de um Estado-Membro e sempre que o percurso previsto do serviço seja igual ou superior a 250 km ².

São também aplicáveis aos passageiros dos serviços regulares, ainda que os referidos serviços tenham um percurso previsto inferior a 250 km, as disposições constantes do n.º 2 do artigo 4.º (não discriminação em razão da nacionalidade), do n.º 1 do artigo 9.º (direito ao transporte das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida), do artigo 10.º (exceções ao direito ao transporte das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida), da alínea b) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 16.º (formação dos motoristas), dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º (indenização para cadeiras de rodas e outros equipamentos de mobilidade) e dos artigos 24.º a 28.º (regras gerais sobre informações

² Além disso, um número limitado de disposições, sendo as mais importantes relativas à indemnização e à assistência que os transportadores são obrigados a prestar em caso de morte, lesões, extravios ou danos provocados por acidentes rodoviários também se aplica aos "serviços ocasionais", quando o grupo de passageiros é constituído por iniciativa de um comitente ou do próprio transportador.

e reclamações e obrigatoriedade de designação de organismo nacional de aplicação), todos do regulamento.

1.2. Das exclusões do âmbito de aplicação do regulamento³

Até 28 de fevereiro de 2017, numa base transparente e não discriminatória, os Estados-Membros podiam decidir excluir os serviços regulares inteiramente domésticos, cujo percurso previsto de serviço fosse igual ou superior a 250 km, da aplicação de direitos não essenciais.

Esta exclusão podia ser renovada uma vez, por um período até quatro anos (cessando, o mais tardar, no dia 28 de fevereiro de 2021).

Dispõe ainda o artigo 18.º do regulamento que *“os Estados-Membros podem excluir os serviços regulares domésticos da aplicação da totalidade ou de parte das disposições do presente capítulo, desde que assegurem que o nível de proteção das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida ao abrigo das respetivas regras nacionais seja pelo menos idêntico ao previsto no presente regulamento”*.

Portugal, no uso da faculdade prevista no n.º 4 do artigo 2.º do regulamento, concedeu a exclusão da aplicação do mesmo aos serviços regulares domésticos pelo período de quatro anos após a data de aplicação do regulamento, pelo que, desde 2013, quando o regulamento se tornou aplicável, Portugal tem beneficiado desta exclusão^{4 5}.

A exclusão de aplicação, para os motoristas de serviços regulares domésticos de transporte rodoviário de passageiros (independentemente da distância prevista para estes mesmos serviços), da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do regulamento, também foi solicitada por Portugal, estando em vigor até ao dia 28 de fevereiro de 2018.

Ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 2.º do regulamento, os Estados-Membros podiam também conceder exclusões da aplicação do regulamento na íntegra para os

³ A Comissão publica uma lista atualizada das isenções concedidas pelos Estados-Membros com base nas informações que fornecem, no seguinte sítio Web: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/passengers/road/doc/exemptions-from-bus-coachpassengers-rights-and-obligations.pdf>

⁴ 13 Estados-Membros (Croácia, República Checa, Estónia, França, Grécia, Hungria, Letónia, Países Baixos, Portugal, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Reino Unido) concederam esta exclusão (cfr.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0179&from=en>).

⁵ No uso da faculdade prevista no n.º 4 do artigo 2.º do regulamento, Portugal renovou as exclusões anteriormente em vigor para os serviços regulares domésticos de transporte rodoviário de passageiros com um percurso previsto igual ou superior a 250 km (artigo 8.º, artigo 11.º, n.º 2 do artigo 13.º, n.º 3 do artigo 17.º e artigo 21.º), por um período adicional de 4 anos, com efeitos a partir de dia 1 de março de 2017.

serviços em que uma parte significativa do serviço (prevendo-se pelo menos uma paragem) é efetuada fora da UE, as quais deviam também ser concedidas numa base transparente e não discriminatória, exclusões essas que expiravam no dia 28 de fevereiro de 2017 e podiam ser renovadas uma vez⁶.

1.3. Dos direitos dos passageiros consagrados no regulamento

Ao abrigo do regulamento, os passageiros que viajam em qualquer tipo de serviço regular, independentemente da distância prevista do trajeto, beneficiam de um conjunto de direitos essenciais:

- Condições de transporte não discriminatórias (nomeadamente tarifas não discriminatórias);
- Acesso ao transporte por parte das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida sem custos adicionais (os transportadores só podem recusar o transporte de passageiros com deficiência se tal for fisicamente impossível, devido à conceção do veículo, da paragem de autocarro ou da infraestrutura do terminal, ou se tal constituir uma violação dos requisitos de saúde e segurança);
- Aplicação de regras mínimas sobre a informação facultada a todos os passageiros previamente à viagem e durante a mesma, incluindo informações sobre os seus direitos;
- Criação de um mecanismo para tratamento de queixas, que os transportadores devem disponibilizar a todos os passageiros; e
- Organismos nacionais de aplicação independentes em todos os Estados-Membros, responsáveis pelo controlo do cumprimento do regulamento e, se for caso disso, pela aplicação de sanções.

Os passageiros que se desloquem em serviços regulares com um percurso previsto de serviço igual ou superior a 250 km beneficiam igualmente dos seguintes direitos adicionais:

⁶ No total, 13 Estados-Membros (Alemanha, Áustria, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Países Baixos e Reino Unido) concederam esta exclusão.

- Emissão de bilhetes (eletrónicos ou em papel) ou de quaisquer outros títulos de transporte;
- Indemnização e assistência na eventualidade de morte, lesões ou extravio ou danos das bagagens em caso de acidente;
- Informação em caso de cancelamento ou atraso da partida;
- Direito ao reembolso integral do preço do bilhete ou ao reencaminhamento em caso de cancelamento ou de um atraso significativo na partida;
- Assistência adequada em caso de cancelamento ou de atraso significativo (apenas para as viagens com duração superior a três horas);
- Indemnização até 50% do preço do bilhete se o transportador não oferecer aos passageiros a possibilidade de optarem pelo reembolso do preço do bilhete ou pelo reencaminhamento, em caso de cancelamento ou atraso significativo; e
- Assistência específica, sem custos adicionais, para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, tanto nos terminais como a bordo dos autocarros.

1.4. Organismo Nacional de Aplicação

O regulamento exige que os Estados-Membros designem organismos nacionais de aplicação do regulamento (ONA), responsáveis pela aplicação do regulamento e pelo estabelecimento de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas na legislação nacional para sancionar os operadores que violem o regulamento.

Nos termos do disposto no artigo 29.º do regulamento, "*[a]té 1 de Junho de 2015 e em seguida de dois em dois anos, os organismos de aplicação designados nos termos do n.º 1 do artigo 28.º publicam um relatório sobre as atividades realizadas nos dois anos anteriores, o qual deve incluir, designadamente, uma descrição das medidas tomadas para aplicar o presente regulamento e estatísticas sobre as reclamações e as sanções aplicadas*".

Por força da lei orgânica do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT) - até à criação da AMT, aquele instituto era considerado o organismo nacional de aplicação

deste regulamento em Portugal, pelo que foi aquela entidade administrativa que redigiu e apresentou o relatório referido no artigo 29.º do regulamento, no que respeita ao período compreendido entre os meses de março de 2013 e dezembro de 2014.⁷

Com a criação da AMT, esta Autoridade passou a ser o organismo nacional de aplicação (ONA) do regulamento é a AMT, pelo que é responsável pela elaboração dos relatórios previstos no artigo 29.º do regulamento, a partir de 2015/2016.

A AMT é ainda o ONA para efeitos de implementação dos direitos dos passageiros consagrados no Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (ferroviário) e no Regulamento (UE) n.º 1177/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro (marítimo).

Face ao exposto, apresentar-se-á no presente relatório a análise relativa ao período 2015/2016, sendo o tratamento concedido às reclamações no ano de 2016.

1.4.1. Da missão e atribuições do atual ONA: Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)

De acordo com o anteriormente mencionado, a AMT tem atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

Nos termos do disposto no artigo 1.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, *“a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (...) é uma pessoa coletiva de direito público com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão, bem como de património próprio”*.

⁷ Na sequência da criação da AMT, e conseqüente alteração estatutária do IMT, este deixou de ter na sua esfera de atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal agora prosseguido pela AMT: As alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, e o n.º 4 do artigo 38.º dos estatutos da AMT, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, estabelecem como atribuições desta autoridade a promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; Os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 11/2014⁷, de 22 de janeiro, foram alterados pelo artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tendo sido eliminadas as anteriores referências às atribuições do IMT em matéria monitorização da defesa dos direitos e interesses dos utentes, à fiscalização do cumprimento das obrigações pelos operadores do sector, bem como à promoção da arbitragem e outros meios de resolução alternativa de litígios no sector, competências, atribuições essas que passaram para a AMT; As alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT) que se referiam à proteção dos direitos dos passageiros, foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, que aprovou os novos estatutos do IMT.

Ora, para que as entidades reguladoras possam prosseguir as suas atribuições com independência, o artigo 3.º da Lei-quadro das entidades reguladoras dispõe que estas devem observar os requisitos seguintes:

- a) Dispor de autonomia administrativa e financeira;*
- b) Dispor de autonomia de gestão;*
- c) Possuir independência orgânica, funcional e técnica;*
- d) Possuir órgãos, serviços, pessoal e património próprio;*
- e) Ter poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de fiscalização e de sanção de infrações;*
- f) Garantir a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.”*

A AMT tem como missão, enquanto regulador económico independente, com jurisdição no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes em todo o território nacional, regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e respetivas infraestruturas, e a atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, enquanto serviços de interesse económico geral e atividades baseadas em redes, através dos seus poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios, com atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privados, público, cooperativo e social, nos termos dos seus estatutos e demais instrumentos jurídicos.

A Lei-quadro das entidades reguladoras e os respetivos Estatutos garantem que a AMT se encontra dotada de independência nas suas decisões de organização, estrutura jurídica e tomada de decisões.

Como é visível, no artigo 5.º dos seus Estatutos, as atribuições da AMT são muito diversificadas e amplas, cobrindo a totalidade das vertentes económicas do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes⁸, nomeadamente:

- Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos,

⁸ Com exceção da vertente relacionada com a aviação civil, objeto de regulação pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).

- Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
- Assegurar a objetividade das regras de regulação e a transparência das relações entre operadores e entre estes e os consumidores/utilizadores;
- Assegurar a criação e a gestão de uma base de dados com informação atualizada sobre setores regulados;
- Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições.

Nos termos do artigo 34.º dos Estatutos, para o desempenho das suas atribuições, a AMT possui poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios e entre eles:

- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias;
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público;
- Fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito da União Europeia;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público;
- Aprovar normas, designadamente sob a forma de instruções, destinadas ao desenvolvimento dos princípios legislativos ou relativas à definição da organização e funcionamento dos setores regulados;

- Propor e homologar códigos de conduta e manuais de boas práticas dos destinatários da sua atividade;
- Apresentar, ao Governo ou à Assembleia da República, propostas que possam vir a consubstanciar iniciativas legislativas, com vista à revisão do quadro normativo em vigor.

Neste sentido, o cumprimento da plenitude da missão da AMT, enquanto regulador económico independente, consubstancia-se num modelo de regulação económica o qual, em síntese, se exprime nos seguintes pilares estratégicos: (i) desenvolvimento de um exercício de avaliação de *compliance* das vertentes determinantes para o Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes; (ii) conhecimento, compreensivo e atualizado, deste Ecosistema; (iii) supressão de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado, incluindo as de regulamentação; (iv) promoção da confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente das racionalidades não aditivas: investidores; pessoas, nelas se incluindo os profissionais, utilizadores/utentes, clientes e cidadãos em geral; e contribuintes⁹.

O diagrama seguinte integra as diversas macro componentes do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes através da ideia de "digitalização progressiva", sendo a partir desta realidade que o próprio conjunto de componentes assume maior inteligibilidade, mas sempre com o intuito de consolidar uma cultura de serviço aos utilizadores e cidadãos razão pela qual estes se apresentam no centro do Ecosistema. Integra um conjunto muito alargado de empresas, da ordem das 26 mil, que inclui empresas públicas e privadas de diversa natureza e diferente geometria institucional.

⁹ Esta metodologia considera uma abordagem holística e tem natureza interdisciplinar, numa reflexão crítica, tendo em conta o estado da arte relativo às linhas de transformação endógena e exógena do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes. A aplicação deste modelo pretende contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, assente, por um lado, na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, sindicáveis e de longo prazo, reduzindo os custos de contexto etendo impacto positivo nos mercados relevantes da mobilidade, que promovam a competitividade, e, por outro lado, na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência não falseada, ou seja sem restrições nem distorções. Tem-se em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável que constitui efetivamente também um direito de cidadania e apresenta potencialidades para induzir estabilidade do ponto de vista regulatório, tornando a economia portuguesa atrativa para o referido investimento sustentado, produtivo e estruturante.



Assim, no âmbito do sistema rodoviário, destacamos os seguintes grupos de entidades reguladas:

- As empresas gestoras da infraestrutura rodoviária do continente e regiões autónomas, designadamente as empresas concessionárias e subconcessionárias das autoestradas, os fornecedores do Sistema Eletrónico Europeu de Portagens (SEEP) e as entidades de cobrança de portagens;
- As empresas que desenvolvem atividades auxiliares e complementares aos transportes, devendo aqui destacar-se as escolas de condução e outras entidades formadoras homologadas para a obtenção de certificados de aptidão profissional para diversos profissionais da área dos transportes, os centros de exames públicos e privados, bem como os centros de inspeção técnica de veículos (CITV);
- As empresas de aluguer de veículos sem condutor, sejam veículos de passageiros (rent-a-car), sejam veículos com e sem motor (sharing), sejam veículos de transporte de mercadorias (rent-a-cargo);

- As empresas prestadoras de serviços de transporte de mercadorias e de passageiros, incluindo as empresas de transporte rodoviário de passageiros, nomeadamente, os operadores de serviço público de transporte de passageiros, bem como as empresas de transporte em táxi e ainda os operadores de transporte em veículo descaracterizado a partir de plataforma eletrónica (TVDE);
- As entidades gestoras de sistemas e serviços inteligentes de transporte, designadamente, as de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade, incluindo os operadores de plataformas eletrónicas.

2. DA LEGISLAÇÃO NACIONAL QUE EXECUTA O REGULAMENTO N.º 181/2011 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 16 DE FEVEREIRO, NA ORDEM JURÍDICA INTERNA PORTUGUESA – DECRETO-LEI N.º 9/2015, DE 15 DE JANEIRO

Importa realizar um enquadramento específico dos serviços de transporte de longa distância, por serem aqueles que, potencialmente, terão, entre outras, ligações com extensão superior a 250km e, por isso, estão abrangidos pelo regulamento.

De acordo com dados do IMT, em 2018 encontrava-se registado um universo de 53 empresas¹⁰, das quais 48 estavam licenciadas para operar um total de cerca de 516 serviços “Expresso” (ou seja, serviços que operam linhas de mais de 50 kms, localizadas entre terminais pré-determinados).

¹⁰ Empresas titulares de autorizações de serviços “Expresso” (informação dos serviços do IMT de julho de 2018): A Giromundo-Viagens e Turismo, Ldª.; Alfredo Farreca Rodrigues, Ldª.; António Atalaia - Viagens e Turismo, Ldª.; António Augusto Santos, Ldª.; Auto Transportes do Fundão, SA; Auto Mondinense, Ldª.; Auto Viação Almeida & Filhos, Ldª.; Auto Viação Cura, Ldª.; Auto Viação do Minho, Ldª.; Auto Viação do Souto, Ldª.; Auto Viação do Tâmega, Ldª.; Auto Viação Espinho, Ldª.; Auto Viação Feirense, Ldª.; Auto Viação Landim, Ldª.; Auto Viação Melgaço, Ldª.; Barquense – Agência de Viagens e Turismo, Ldª.; Barraqueiro -Transportes, SA; Caima Transportes, Ldª.; Charline – Transportes, Viagens e Turismo, Ldª.; EAVT - Empresa Automobilista de Viação e Turismo, Ldª.; Empresa Alfundeguesa, Ldª.; Empresa Berrelhas de Camionagem, Ldª.; Empresa de Transportes Courense, Ldª.; Empresa de Viação Beira Douro, Ldª.; Esteves, Braga & Andréa, Ldª. EVA-Transportes, SA; Fatimacar-Transportes e Turismo, S.A.; Interpinho-Transportes de Passageiros Unipessoal, Ldª.; Joalto - Rodoviária das Beiras, SA; Joaquim Gomes Calçada & Filhos, Ldª.; Joaquim Guedes, Filho & Genros, Ldª.; Joaquim Martins da Fonseca, Ldª.; José V. Pinto, Mendes, Paiva & Correia, Ldª.; Lopes & Filhos, Ldª. Manuel Pacheco & Cª.; Ldª. Marques, Ldª. Moisés Correia de Oliveira, Ldª. Ovnitur – Viagens e Turismo, Ldª. RENEX - Rede Nacional de Transportes, Ldª. Resende-Atividades Turísticas, SA Rodonorte -Transportes Portugueses, SA Rodoviária da Beira Interior, SA Rodoviária da Beira Litoral, SA Rodoviária D'Entre Douro e Minho, SA Rodoviária do Alentejo, SA Rodoviária do Tejo, SA Soares, Oliveira & Cª., Ldª. Soc. de Transportes Carrazeda Vila Flor, Ldª. Transcolvia - Transportes Colectivos de Viana do Castelo, Ldª. Transdev Interior, SA Vimeca Transportes - Viação Mecânica de Carnaxide, Ldª. Viúva Carneiro & Filhos, Ldª. Viúva Monteiro & Irmão, Ldª.

A Rede Nacional de Expressos (RNE)¹¹ é a principal rede para a prestação de serviços “Expresso” (serviços com uma distância de, pelo menos, 50 kms). Ainda que a RNE não seja a detentora dos veículos, uma vez que são propriedade das empresas de transporte rodoviário de passageiros que a integram, estes operam sob a marca “Rede Expressos”. De acordo com informação disponível¹², a RNE possui no mercado nacional destes serviços uma quota na ordem dos 70%.

No mercado europeu, as regras de acesso à atividade de transportador de passageiros em autocarro, encontram-se definidas no Regulamento (CE) n.º 1071/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro, enquanto as regras de acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte de passageiros em autocarro são definidas pelo Regulamento (CE) n.º 1073/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro.

Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1071/2009, os operadores do transporte rodoviário de passageiros devem preencher quatro requisitos de acesso à atividade, isto é, capacidade financeira, capacidade profissional, idoneidade e manutenção de um estabelecimento estável e efetivo no Estado-Membro respetivo.

Após verificação daqueles requisitos, é atribuída aos operadores uma “licença comunitária” (necessária para o transporte rodoviário de passageiros em território nacional e europeu). Em Portugal, o regime nacional de acesso à atividade do transporte rodoviário de passageiros (em território nacional e internacional) ainda se rege pelo disposto no Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro.

O desenvolvimento de novos tipos de transporte rodoviário de passageiros, decorrente quer da evolução tecnológica do material circulante, quer das necessidades de deslocação das populações, não se compadecia com as insuficiências reveladas pela

¹¹ A Rede Nacional de Expressos (RNE) é uma rede nacional de autocarros expressos em Portugal. A rede foi fundada em 1995 e é composta por várias empresas operadoras de autocarros: Transdev Portugal, SA; Rodoviária do Tejo SA; Barraqueiro Transportes, SA (incluindo Rodoviária do Alentejo, SA, Eva Transportes, SA), entre outros; Rodoviária da Beira Interior, SA, entre outros. A rede está inspirada nos serviços expressos interurbanos criados no final dos anos 70 pela Rodoviária Nacional. Em 2017, no dia 1 de julho a RENEX juntou-se à Rede Expressos.

¹² Em 2020, a AMT questionou todas as empresas que constam da lista do IMT, atualizada até 2018, que se encontram autorizadas a operar serviços «Expresso», bem como todas aquelas que foram entretanto indicadas pela RNE ou ainda que foram objeto de Reclamações junto da AMT, informação sobre: 1) as linhas de «Expresso» que se encontram a operar (com indicação da origem e destino) e respetivas autorizações existentes, 2) quais das linhas autorizadas pelo IMT tinham sido suspensas e desde quando, bem como 3) as paragens dos serviços e km efetuados em território português, por forma a atualizar a referida lista do IMT, bem como tendo em vista aferir o verdadeiro âmbito de aplicação do regulamento (181/2011) no que concerne ao universo português.

legislação, então em vigor, para a satisfação de uma procura predominantemente turística.

Os serviços “Expresso” foram criados em 1983 com a publicação do Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho, uma vez que foi reconhecido que as “Carreiras de Alta Qualidade” – criadas com o Decreto-Lei n.º 375/82, de 11 de setembro – tiveram como objetivo essencial satisfazer uma procura predominantemente turística.

Nos termos daquela legislação, os serviços “Expresso” caracterizam-se por: i) uma extensão de percurso não inferior a 50 km; ii) a utilização exclusiva de veículos pesados de passageiros, no mínimo da categoria II; e iii) um regime de paragens definido.

O Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho, determinava que podiam requerer *“a autorização para a exploração de expressos as empresas concessionárias de transporte coletivo de passageiros, individualmente ou associadas, desde que sirvam, com carreiras interurbanas de passageiros, pelo menos, um dos pontos terminais do serviço requerido e parte do percurso no mesmo itinerário paralelo”*.

Em suma, trata-se de uma prestação de serviços de média e longa distância – com uma extensão do percurso não inferior a 50 kms -, com maior rapidez e comodidade, quer através da utilização preferencial de vias de comunicação de hierarquia superior, quer pela imposição de um número máximo de paragens intermédias, com utilização exclusiva de veículos, no mínimo, da categoria II – veículos concebidos para transportar passageiros sentados.

Contudo, a inexistência de um quadro legal adequado permitiu uma desordenada proliferação de novos serviços, que cada vez mais se afastavam das características a que deveriam obedecer, causando sérias perturbações no funcionamento do sector, o que determinou a publicação do Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro.

O Decreto-Lei n.º 399-F/84 veio completar o regime legal das carreiras de transporte coletivo rodoviário de passageiros, as designadas «Expresso», definindo regras integrantes deste novo tipo de serviço – incluindo o regime sancionatório aplicável em caso de infração, inexistente até então – que se desenvolveu e ao qual se reconhecia constituir uma evolução na tipologia do transporte rodoviário de passageiros, que colheu a preferência dos utilizadores, por representar uma efetiva alternativa aos tipos convencionais de transporte coletivo e mesmo ao transporte individual.

Volvidos que foram mais de 30 anos, foi publicada a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), representando uma profunda alteração do modelo institucional de planeamento e gestão do serviço público de transporte de passageiros e do quadro legal de organização do respetivo mercado em Portugal, promovendo nesse sentido, entre outras, a revogação dos Decretos-Lei n.ºs 399-E/84 e 399-F/84, ambos de 28 de dezembro, os quais visavam completar os regimes legais de transporte rodoviário de passageiros das carreiras de “Alta qualidade” e dos serviços “Expresso”, respetivamente¹³.

Pese embora o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, ainda não tivesse sido aprovado na data a que se reporta o presente relatório, cumpre dar nota que o mesmo veio revogar definitivamente os regimes ainda em vigor, estabelecidos pelos diplomas antes identificados, a saber os Decretos-Leis n.º 375/82, de 11 de setembro, n.º 226/83, de 6 de julho, n.º 399-F/84, de 28 de dezembro, n.º 399-E/84, de 28 de dezembro e n.º 190/90, de 8 de junho.

Como ponto principal da alteração legislativa é concretizado o regime da “liberalização” (ou livre acesso ao mercado, através de mera comunicação prévia ao IMT, entidade que representa o Estado, enquanto autoridade de transportes competente) por parte de entidades/operadores que se proponham explorar um serviço “Expresso”, desde que essas entidades/operadores cumpram os requisitos estabelecidos pelo novo diploma.

O novo regime: (i) colmata “falhas de regulamentação” e completa o RJSPTP no segmento dos serviços “Expresso” e acesso a interfaces de transporte/ terminais rodoviários; (ii) clarifica os universos dos serviços em causa e estabelece as necessárias “pontes” entre o mercado liberalizado dos serviços de longa distância (serviços “Expresso”) – eliminando barreiras à entrada de novos operadores – e o mercado dos serviços de transporte público de passageiros (modo rodoviário), sujeitos a obrigações de serviço público (mercado sujeito ao regime da concorrência regulada, nos termos do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP), sobretudo através da realização da “análise económica simplificada” que compete ao regulador; e (iii) clarifica ainda as “fronteiras” no que se refere aos serviços de cabotagem efetuados no âmbito de um serviço

¹³ A 18 de setembro de 2019, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 140/2019, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso.

internacional, esclarecendo que são prestações de serviços que devem ser entendidas apenas no âmbito dessa operação internacional.

O Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, vem estabelecer as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, sem prejuízo do disposto no regulamento, aplicando-se ao transporte rodoviário nacional, bem como ao transporte rodoviário internacional, na parte que se refere à operação em território nacional.

No momento da aprovação do Decreto-Lei n.º 9/2015, ainda se encontrava em vigor o Regulamento de Transportes em Automóveis (RTA), aprovado pelo Decreto n.º 37272, de 31 de dezembro de 1948, que estabelecia as condições de realização e utilização do transporte rodoviário de passageiros e os respetivos direitos e deveres, o qual tinha sido aprovado em contextos económicos, políticos e sociais muito diversos e encontrava-se desajustado da realidade atual.

O RTA foi parcialmente revogado pelo Decreto-Lei n.º 9/2015 e, posteriormente, na sua íntegra, pelo Decreto-Lei n.º 52/2015, o qual representou uma profunda alteração do modelo institucional de planeamento e gestão do serviço público de transporte de passageiros e do quadro legal de organização do respetivo mercado, em Portugal¹⁴.

O Decreto-Lei n.º 9/2015 veio disciplinar o contrato de transporte rodoviário de passageiros, definindo os direitos e deveres das partes envolvidas – passageiros e operadores, criando um regime sancionatório contraordenacional pelo incumprimento das obrigações previstas, quer pelos operadores, designadamente no que diz respeito à matéria de atrasos e cancelamento de serviços, complementando assim o quadro legal definido em 2011, através do Regulamento UE n.º 181/2011, quer pelos passageiros, com o objetivo de dissuadir práticas abusivas que possam pôr em causa o normal funcionamento do serviço público de transporte rodoviário

De acordo com aquele diploma, a compra de um título de transporte configura, na prática, a celebração de um contrato de transporte entre o utente e o operador, sendo um instrumento necessário para assegurar a certeza jurídica das relações entre ambas as partes intervenientes e garantir aos passageiros uma proteção em caso de atrasos e cancelamento de viagens.

¹⁴ Implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/cs/site_rjsptp.pdf.

É dever fundamental dos diversos operadores de transporte rodoviário de passageiros prestar um serviço de qualidade e adequado às necessidades dos utentes, serviço esse que deve praticar horários que respondam à procura existente e satisfazer os requisitos de pontualidade, regularidade, continuidade e segurança.

Em caso de perturbações na prestação do serviço, nomeadamente por atraso ou não realização efetiva, qualquer que seja o motivo que os determine, é obrigação dos diversos operadores de transporte minimizar os transtornos causados aos utentes, devendo, desde logo:

- Disponibilizar toda a informação relevante sobre a ocorrência, indicando ainda, se aplicável, a nova hora prevista da partida, de forma clara, perceptível e rigorosa, nos locais próprios e suportes de comunicação com o cliente;
- Informar os passageiros, através dos meios adequados, dos serviços alternativos ao seu dispor, em caso de supressão temporária de serviços;
- Fornecer ao passageiro, sempre que este o solicite, um documento que ateste a ocorrência e a duração do atraso em relação ao horário previsto ou a supressão do serviço;
- Reembolsar o utente da quantia paga com a aquisição do título de transporte, pagar uma indemnização equivalente a uma percentagem do preço do bilhete ou do passe social e disponibilizar-lhe os meios necessários para a continuação da viagem ou o reencaminhamento para o seu destino final, sem custos adicionais, consoante os casos¹⁵.

Importa notar que o utente tem sempre direito a solicitar o livro de reclamações para exercer o seu direito de queixa em caso de atraso e/ou cancelamento de viagem, sendo a falta de disponibilização por parte do operador também punida com contraordenação, com coimas de montantes iguais aos acima referidos.

Todavia, porque de um contrato se trata, também os passageiros estão sujeitos a um regime sancionatório para os casos de incumprimento dos seus deveres, na utilização do transporte rodoviário, nomeadamente viajar sem título de transporte válido, entrar e

¹⁵ Para maior desenvolvimento deste ponto, veja-se a informação ao consumidor de 26 de dezembro de 2016 sob o título Troca, devolução e reembolso de títulos de transporte, disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/troca-devolu%C3%A7%C3%A3o-e-reembolso-de-t%C3%ADtulos-de-transporte/>.

sair do veículo fora das paragens, ocupar indevidamente lugares reservados a pessoas com mobilidade condicionada ou violação de outros deveres previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.

3. DESIGNAÇÃO DE TERMINAIS DE AUTOCARROS NOS QUAIS OS PASSAGEIROS COM DEFICIÊNCIA E OS PASSAGEIROS COM MOBILIDADE REDUZIDA PODEM BENEFICIAR DE ASSISTÊNCIA

De acordo com o disposto no considerando 9 do regulamento, “[a]quando da tomada de decisões sobre a concepção de novos terminais, ou quando procederem a renovações importantes, os organismos gestores dos terminais deverão procurar ter em conta as necessidades das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida, em conformidade com os requisitos da «concepção para todos». Em qualquer caso, os organismos gestores dos terminais deverão designar os pontos nos quais as pessoas com mobilidade reduzida podem anunciar a sua chegada e requerer assistência”.

“Os Estados-Membros deverão procurar melhorar as infra -estruturas existentes quando isso for necessário para permitir que os transportadores garantam a acessibilidade às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida, e prestem a assistência adequada” (cfr. considerando 11 do regulamento).

Ora, a alínea d) do artigo 3.º da Lei de Bases da Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação das Pessoas com Deficiência (Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto) determina “a promoção de uma sociedade para todos através da eliminação de barreiras e da adoção de medidas que visem a plena participação da pessoa com deficiência”.

O Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto¹⁶, estabeleceu o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, via pública e edifícios habitacionais, visando a construção de um sistema global, coerente e ordenado em matéria de acessibilidades, suscetível de proporcionar às pessoas com mobilidade condicionada condições iguais às das restantes pessoas, o qual também é aplicável às “centrais de camionagem” e às “paragens dos transportes colectivos na via pública” (alínea f) do n.º 2 do artigo 2.).

¹⁶ O Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, foi objeto de alteração pelos Decretos-Leis n.º 136/2014, de 9 de setembro, n.º 125/2017, de 4 de outubro, e n.º 95/2019, de 18 de julho.

O regulamento exige que os Estados-Membros designem terminais de autocarros dotados de recursos humanos e materiais para prestar assistência adequada aos passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida, a qual é de importância primordial, dado que os passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida requerem muitas vezes assistência para embarcar nos autocarros e desembarcar dos mesmos, uma exigência que pode, na maioria dos casos, ser mais facilmente satisfeita nos terminais com um elevado volume de tráfego de passageiros. Portugal, neste âmbito, designou o terminal de autocarros de Évora e o terminal/interface central de autocarros de Sete Rios¹⁷.

II. DO RELATÓRIO

1. DAS RECLAMAÇÕES

1.1. Do procedimento

A lei portuguesa estatui que o passageiro abrangido pelo regulamento que pretenda apresentar uma reclamação o possa fazer de acordo com o mecanismo previsto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual¹⁸, que institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, e determina que as reclamações de consumidores, efetuadas através deste meio, devem ser remetidas à entidade reguladora do sector de atividade no qual os agentes económicos se inserem (no caso presente, o setor dos transportes).

A AMT recebe todas as reclamações relativas ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, o que inclui as reclamações respeitantes ao modo rodoviário.

As reclamações são recebidas por duas vias: o livro de reclamações físico e por correio eletrónico para o endereço institucional da AMT criado para o efeito (reclamacoes@amt-autoridade.pt).

No caso das reclamações registadas no livro de reclamações, o tratamento dado pela AMT consistiu, numa primeira fase, no seu registo e classificação, de acordo com critérios adotados em articulação com a Direção-Geral do Consumidor, numa segunda

¹⁷ https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/designated_bus_terminals.pdf.

¹⁸ O Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, foi alterado pelos Decretos-Leis n.º 371/2007, de 6 de novembro, n.º 118/2009, de 19 de maio, n.º 317/2009, de 30 de outubro, n.º 242/2012, de 7 de novembro, n.º 74/2017, de 21 de junho, n.º 81-C/2017, de 7 de julho e n.º 9/2020, de 10 de março.

fase a AMT, procedeu ao controlo se o operador havia dado resposta à reclamação em causa, e, em caso afirmativo, se a mesma não suscitava qualquer necessidade de atuação por parte desta Autoridade.

Nos casos em que o operador não havia dado resposta ao reclamante e sempre que a legislação em vigor o exige-se, a AMT notificava o operador para que desse cumprimento à lei, procedendo posteriormente à análise para decidir sobre o desenvolvimento de procedimentos adicionais ou o arquivamento.

No caso das reclamações recebidas por endereço eletrónico na AMT, não obstante não serem recebidas nos termos do previsto no Decreto-lei n.º 156/2005, esta Autoridade adotou os mesmos procedimentos anteriormente descritos, ou seja, registo, classificação, e notificação ao operador para que se pronunciasse sobre as mesmas, com vista a posteriormente, após a análise dos elementos apresentados, decidir sobre a atuação a seguir e a resposta a dar ao reclamante.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, o original da folha de reclamação deve ser remetido no prazo máximo de 10 dias úteis, pelo transportador à entidade reguladora setorial, ficando aquele na posse de um triplicado e o reclamante na posse de um duplicado, por forma a garantir que todos os intervenientes no processo tenham acesso à reclamação.

Destaca-se também que, no período referente ao relatório agora apresentado, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, *supra* referido, o qual define as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens em serviços regulares e estabelece o regime sancionatório às infrações ao regulamento. Este diploma dispõe, na alínea h) do n.º 2 do artigo 5º, que é obrigação do transportador disponibilizar o livro de reclamações, nos termos da lei e do regulamento.

Os passageiros podem apresentar reclamações ao transportador (o regulamento obriga o transportador a dispor de um mecanismo de tratamento de reclamações) ou ao ONA por alegada infração do regulamento.

O regulamento não indica a ordem cronológica em que as reclamações devem ser apresentadas, mas permite que os Estados-Membros exijam que os passageiros apresentem as suas reclamações ao transportador em primeiro lugar, devendo os ONA

funcionar como uma instância de recurso se o passageiro não ficar satisfeito com a resposta dada.

Esta metodologia oferece a vantagem de os ONA poderem proceder ao tratamento das reclamações com maior eficácia e rapidez, uma vez que têm acesso à correspondência trocada desde o início entre o autor da reclamação e o transportador, o que permite uma visão global do processo do ponto de vista de ambas as partes.

O transporte turístico encontra-se expressamente abrangido pelo regulamento, sendo-lhe também aplicável o regime do transporte turístico efetuado por empresas de animação turística e por agências de viagens¹⁹, que se encontra na alçada do Turismo de Portugal e cujas contraordenações são da competência da Autoridade da Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

Sem prejuízo de uma alteração legislativa que melhor articule o transporte público e o transporte turístico²⁰, foram já iniciadas diligências junto das entidades competentes no sentido da AMT receber informação sobre as reclamações que incidam sobre o transporte de passageiros, independentemente de aquelas entidades manterem competências de tratamento de reclamações no transporte turístico, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

1.2. Estatísticas das reclamações

De acordo com o que consta nos relatórios da AMT, deram entrada nesta autoridade, em 2016, 4584 reclamações relativas ao modo rodoviário. Para efeitos de elaboração do presente relatório, não foram consideradas as reclamações anuladas, em falta, repetidas e mal classificadas, tendo a análise incidido na análise em 4186 reclamações²¹ (Tabela 1).

¹⁹ O Decreto-Lei nº 17/2018, de 8 de março, transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva (UE) 2015/2302 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos.

²⁰ Esta alteração também se encontra, neste momento, a ser discutida no âmbito do Grupo de Trabalho para o Acompanhamento da Animação Turística, criado pelo Governo, nos termos do Despacho n.º 6951/2020, de 7 de julho. Além disso, no âmbito de um estudo preliminar de Diagnóstico ao transporte de passageiros efetuado por agentes económicos licenciados para atividades turísticas e agências de viagens e turismo, de 2018, a AMT recomendou aos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos transportes e do turismo que ponderassem “a reavaliação do atual enquadramento legal aplicável ao transporte de passageiros (de âmbito turístico e público/regular) no sentido de solucionar as limitações [...] identificadas”. O referido estudo de diagnóstico encontra-se disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_%C3%A2mbito-turistico.pdf.

²¹ Em 2016, 12 reclamações foram anuladas e não foram classificadas como tal, 40 foram mal classificadas, 19 estavam repetidas e 327 estavam em falta, pelo que, no total, há 398 reclamações que não devem ser consideradas.

Tabela 1 – Número de reclamações analisadas

Modo rodoviário - transporte de passageiros	2016
N.º indicado nos relatórios da AMT	4 584
Anuladas	12
Em falta	327
Repetidas	19
Mal classificadas	40
Total de reclamações analisadas	4 186

A Tabela 2 apresenta a distribuição das reclamações analisadas de acordo com os motivos de reclamação apresentados no Regulamento n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e dos Conselho, de 16 de fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 9/2015 de 15 de janeiro.

Tabela 2 – Distribuição das reclamações por motivo

	2016
Obrigação de aceitação de reserva e emissão de bilhete a PD ou PMR	0
Acessibilidade não discriminatória para PD e PMR	11
Assistência específica gratuita a PD ou PMR nos terminais e a bordo dos veículos	0
Desaparecimento/furto ou dano de bagagem	4
Emissão de título de transporte	45
Formação do pessoal relacionada com a deficiência	0
Indemnização por atraso	1
Indemnização por perda ou dano do equipamento de mobilidade ou de outro equipamento específico	1
Informações adequadas e compreensíveis sobre a viagem e sobre os direitos dos passageiros, e acessíveis a PD e PMR	208
Informação aos passageiros de serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços	1
Mecanismos de tratamento de reclamações	1
Não discriminação de PD ou PMR	0
Não discriminação dos passageiros com base na nacionalidade	0
Obrigação de emissão de documento da ocorrência e duração do atraso	11
Paragem nas paragens, quando seja feito sinal	258
Prestação do serviço objeto do contrato de transporte com segurança e qualidade	59
Proteção de dados pessoais	0
Publicitação dos preços e horários de forma clara e acessível	1
Reembolso por atraso	0
Reembolso por título não utilizado	2
Transporte de bagagens (quando haja compartimentos) e animais de companhia	0
TOTAL	603

Nota: PD - pessoa com deficiência; PMR: pessoa com mobilidade reduzida

A análise dos dados acima apresentados permite concluir que, das 4186 reclamações ligadas ao modo rodoviário, cerca de 603 reclamações (14,4%) estão relacionadas com

motivos associados ao regulamento e ao Decreto-Lei n.º 9/2015, os principais dos quais são os seguintes:

- A ausência de paragem nas paragens, quando seja feito sinal - 258 (42,8%);
- A ausência de informação adequada e compreensível sobre a viagem e sobre os direitos dos passageiros e acessíveis a pessoas com deficiência e com pessoas com mobilidade reduzida - 208 (34,5%);
- A não prestação do serviço objeto do contrato de transporte com segurança e qualidade – 59 (9,8%);
- Dificuldades na emissão de título de transporte – 45 (7,5%);
- A ausência de acessibilidade não discriminatória para pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida – 11 (1,8%);
- O não cumprimento da obrigação de emissão de documento da ocorrência e duração do atraso – 11 (1,8%).

Efetivamente, os dados relativos a reclamações abrangem o total de reclamações recebidas nesta Autoridade quanto a todos os modos de transporte e não estão desagregadas tendo em conta as reclamações específicas relativas aos regulamentos.

Os resultados obtidos partiram do exercício de recolha de uma amostra, por motivos de reclamação, mas atentas as ligações de longo curso existentes em Portugal, e a dimensão do país, será de concluir que apenas uma parte daquelas ligações rodoviárias está efetivamente abrangida pelo regulamento. Nesse sentido, os números supra referenciados afiguram-se ser uma amostra muito aproximada da realidade.

De referir que a AMT procedeu à análise de todas as reclamações do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, sendo que as ações de supervisão em curso, bem como o aprofundamento da articulação com outras entidades nacionais legalmente competentes em razão da matéria, irão permitir, a todo o tempo, a obtenção de informação precisa e rigorosa das reclamações relativas às eventuais infrações quanto a matérias específicas do Regulamento, separando-as das infrações quanto a matérias abrangidas pela legislação nacional e quanto a serviços de transportes no seu âmbito de aplicação.

1.3. Do tratamento das reclamações

A AMT concede particular atenção às conclusões dos seus relatórios no âmbito da monitorização do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, bem como às conclusões retiradas da análise das inúmeras reclamações, uma vez que as mesmas permitem perceber quais os setores e as empresas de transportes que são objeto do maior número de reclamações, bem como as categorias de reclamação a que se deve dar um particular enfoque, tendo em vista a adoção de ações ulteriores.

A partir daquela análise pode ser desenvolver outras atividades subsequentes, designadamente, no que toca (i) à aprovação normas sob a forma de instruções vinculativas (*cfr.* previsto no artigo 36.º dos Estatutos da AMT), destinadas ao desenvolvimento dos princípios legislativos ou relativas à definição da organização e funcionamento dos setores regulados, (ii) à apresentação, ao Governo ou à Assembleia da República, propostas que possam vir a consubstanciar iniciativas legislativas, com vista à revisão do quadro normativo em vigor e (iii) à proposição e homologação de códigos de conduta e manuais de boas práticas dos destinatários da sua atividade.

De realçar, ainda, que a AMT, para além de ser a entidade competente para o tratamento das reclamações dos passageiros, é ao mesmo tempo a entidade competente para a defesa dos seus direitos, nos termos do Regulamento (UE) n.º 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro, à semelhança, aliás, do que se verifica com outros reguladores, conferindo-lhe poderes de investigação e atuação transversal a todas as matérias relacionadas com condições de atualização de serviços de transportes²².

²² A 29 de maio de 2020, a AMT notificou os principais operadores de transporte rodoviários em autocarro, de serviço expresso/longa distância (a *FlixBus*, a Rede Nacional de Expressos e *Transdev – Citi expresss* e *Internorte*) para que prestassem informação, no que respeita: 1) à comprovação dos requisitos legais previstos nos artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso; 2) ao envio das cláusulas contratuais gerais em vigor; 3) ao envio de informação relativa às reclamações recebidas desde fevereiro de 2020, desagregada por mês e motivo da reclamação, bem como do encaminhamento resposta dados, designadamente, no que se refere a reembolsos; 4) à demonstração do cumprimento do Regulamento (UE) n.º 181/2011, bem como das orientações transmitidas pela Comissão Europeia para aplicação do mesmo. Naqueles ofícios, os operadores foram ainda alertados para as regras em vigor no que respeita ao livro de reclamações e às melhores práticas a adotar, bem como para as Orientações da Comissão Europeia em matéria de implementação do Regulamento (UE) n.º 181/2011 e para a Recomendação (UE) 2020/648 da Comissão Europeia, de 13 de maio de 2020. Na sequência do recebimento de parte das respostas, não completamente satisfatórias, foram solicitados elementos adicionais. Em caso de incumprimento, poderão ser aplicadas contraordenações.

2. DAS CONTRAORDENAÇÕES

Ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 15.º dos Estatutos da AMT, compete ao Conselho de Administração da AMT *“Ordenar a abertura de processos de contraordenação e aplicar as respetivas coimas e sanções acessórias, nos termos da legislação em vigor, aos setores marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, sem prejuízo das competências contraordenacionais de outras entidades.”*

Por outro lado, por força do artigo 39.º dos Estatutos da AMT, *“as infrações às normas previstas nos presentes estatutos e no direito da União Europeia, cuja observância seja assegurada pela AMT, constituem contraordenação punível nos termos do disposto nos presentes estatutos”*, sendo-lhes aplicável o regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, designadamente no que respeita aos critérios de aplicação das coimas, as quais devem ser determinadas de acordo com a gravidade da contraordenação, o grau de culpa, a situação económica do agente e o benefício económico que este retirou da prática da contraordenação.

Informação e estatísticas sobre sanções aplicadas

Anos	Número de contraordenações	Tipo de contraordenação imposta (valor da multa)	Motivo da multa (artigo do regulamento que foi violado)
2015-2016			
1 de janeiro a 31 de dezembro 2015	0	0	
1 de janeiro a 31 de dezembro de 2016	0	0	

No período em análise não foi registada qualquer contraordenação relativa a infração ao regulamento em apreço.

Todavia, o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, estabelece, nos artigos 26.º e 28.º, a fiscalização do cumprimento das obrigações que incumbem ao operador e a instrução dos processos por contraordenações previstas naquele diploma são da competência das autoridades de transportes, consoante a respetiva área geográfica onde a infração é cometida, sem prejuízo das competências das autoridades policiais.

Além de se considerar que entidades que podem ser diretamente interessadas na infração não podem exercer poderes sancionatórios, afigura-se, também, essencial

atualizar o diploma e prever claramente a competência contraordenacional da AMT neste diploma (e em outros que consagram direitos dos passageiros), de forma a garantir procedimentos eficazes e a observância de critérios uniformes de aplicação de coimas nas diversas áreas²³.

3. AÇÕES DESENVOLVIDAS

A AMT disponibiliza no seu sítio da internet - além da legislação aplicável no setor da mobilidade e dos transportes - informação relevante sobre direitos dos passageiros.

Assim, entre 2016 e 2018, a AMT divulgou, no seu sítio da *internet*, a seguinte informação:

- Relatórios semestrais sobre as reclamações no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes²⁴;
- Viajar nos transportes públicos com animais de companhia²⁵;
- Transportes – direitos dos passageiros com necessidades especiais²⁶;
- Troca, devolução e reembolso de títulos de transporte²⁷.

Neste período a AMT não se verificou a necessidade de contactar os ONA de outros Estados-Membros.

III. CONCLUSÕES

A AMT recebeu as reclamações relativas ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, recebidas por duas vias, através do livro de reclamações e do endereço eletrónico institucional da AMT.

²³ Neste âmbito, foi apresentado uma proposta legislativa que procede à atualização do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro no sentido mencionado.

²⁴ Desde 2016 (*cf.* <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclama%C3%A7%C3%B5es>).

²⁵ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/viajar-nos-transportes-p%C3%BAblicos-com-animais-de-companhia/>, desde 2016.

²⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/transportes-direitos-dos-passageiros-com-necessidades-especiais2/>, desde 2016.

²⁷ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/troca-devolu%C3%A7%C3%A3o-e-reembolso-de-t%C3%ADtulos-de-transporte/>, desde 2016.

A análise dos dados das reclamações acima apresentados permite concluir que, das 4186 reclamações ligadas ao modo rodoviário, cerca de 603 reclamações (14,4%) estão relacionadas com motivos associados ao Regulamento n.º 181/2011 e ao Decreto-Lei n.º 9/2015.

Em ambos os casos, naqueles dois anos, o tratamento dado pela AMT a estas reclamações consistia no registo, classificação, análise e controle do cumprimento da legislação em vigor, bem como em assegurar que os reclamantes recebam a devida resposta por parte dos operadores, designadamente no que concerne às queixas registadas nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005.

Importa notar que o número de reclamações tratado pela AMT não corresponde ao número total de reclamações dos passageiros no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, na medida em que boa parte das reclamações são articuladas e resolvidas diretamente entre operador e passageiro, sem necessidade de intervenção desta Autoridade.

Por outro lado, algumas reclamações relativas ao transporte de passageiros não são enviadas diretamente à AMT – por se tratar de transporte turístico – embora este organismo já tenha diligenciado junto das entidades nacionais competentes em razão da matéria no sentido de receber informação sobre todas as reclamações que incidam sobre transporte de passageiros.

Sem prejuízo do antedito, tem-se constatado que os operadores procuram, sempre que justificável, satisfazer as reclamações dos utentes e seguir as orientações da AMT, o que tem evitado a necessidade de atuações sancionatórias.

De referir que, a AMT procedeu à análise de todas as reclamações do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, sendo que as ações de supervisão em curso, bem como o aprofundamento da articulação com outras entidades nacionais legalmente competentes em razão da matéria, irão permitir, a todo o tempo, a obtenção de informação precisa e rigorosa das reclamações relativas às eventuais infrações quanto a matérias específicas do Regulamento, separando-as das infrações quanto a matérias abrangidas pela legislação nacional e quanto a serviços de transportes no seu âmbito de aplicação.

Por último, importa realçar que, para além do tratamento e análise das reclamações no âmbito do Regulamento n.º 181/2011, a AMT desenvolve ainda inúmeras atividades relacionadas com a promoção e defesa dos direitos e interesses dos passageiros.

14-12-2020