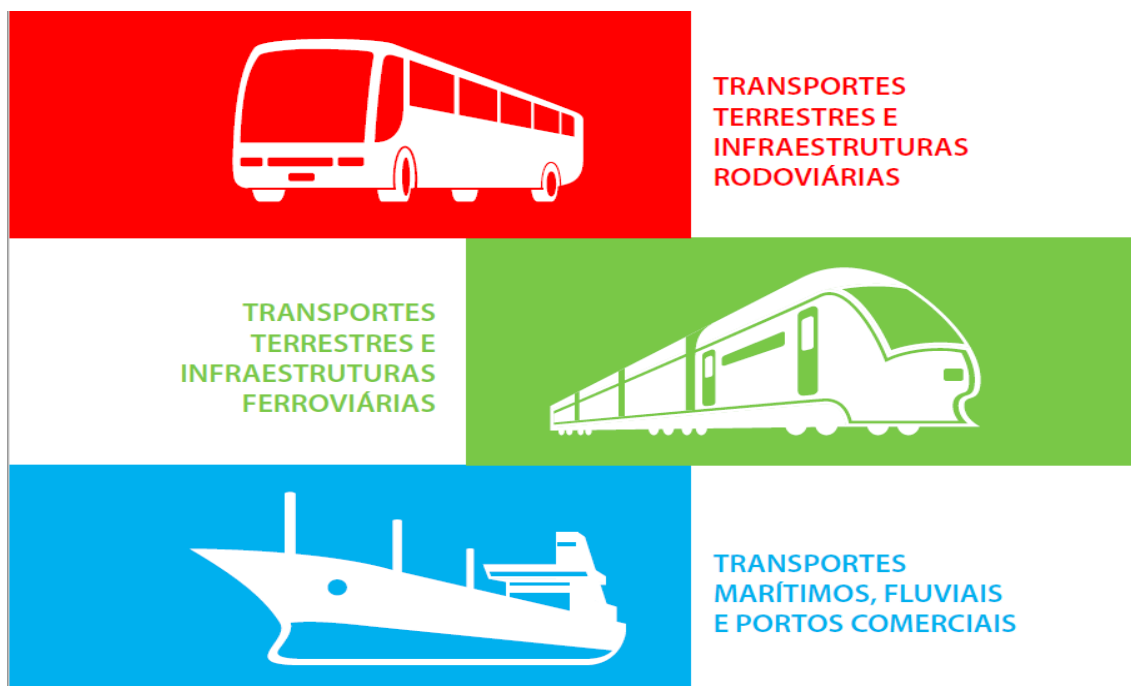


# RELATÓRIO DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (UE) N.º 181/2011, DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 16 DE FEVEREIRO, RESPEITANTE AOS DIREITOS DOS PASSAGEIROS NO TRANSPORTE DE AUTOCARRO



**Período 2017/2018**

## 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 .....	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 .....	12
3.	DESIGNAÇÃO DE TERMINAIS DE AUTOCARROS NOS QUAIS OS PASSAGEIROS COM DEFICIÊNCIA E OS PASSAGEIROS COM MOBILIDADE REDUZIDA PODEM BENEFICIAR DE ASSISTÊNCIA .....	17
II.	DO RELATÓRIO .....	19
1.	DAS RECLAMAÇÕES .....	19
1.1.	Do procedimento .....	19
1.2.	Estatísticas das reclamações .....	21
1.3.	Do tratamento das reclamações.....	26
2.	DAS CONTRAORDENAÇÕES.....	27
3.	AÇÕES DESENVOLVIDAS.....	29
3.1.	Estudos e diagnósticos .....	29
3.2.	Disseminação de informação sobre direitos dos passageiros .....	34
3.3.	Cooperação com outros ONA .....	35
III.	CONCLUSÕES .....	35

## I. INTRODUÇÃO

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o organismo nacional de aplicação do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro (regulamento), passou a ser a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), 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, sendo este o segundo relatório que se promove nesta sede, tendo sido previamente assumida a elaboração de um primeiro relatório à luz do disposto no artigo 29.º do regulamento, que dita que *"[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"*.

### 1. DO REGULAMENTO

Em rigor, o regulamento relativo aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro, estabelece um conjunto de direitos para os passageiros que viajam de autocarro na União Europeia (UE) 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, do mesmo passo, garantir que os operadores económicos atuam em condições harmonizadas no mercado interno, estabelecendo para o efeito regras para o transporte em autocarro nos seguintes domínios, à semelhança do referido no relatório anterior:

- 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**

Tal como aduzido em sede de primeiro relatório AMT sobre a matéria em apreço, 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 <sup>1</sup>.

São também aplicáveis aos passageiros dos serviços regulares, ainda que os referidos serviços tenham um percurso previsto de serviço 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 e reclamações e obrigatoriedade de designação de organismo nacional de aplicação), todos do regulamento.

---

<sup>1</sup> Além disso, um número limitado de disposições (sendo as mais importantes sobre a indemnização e a 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.

## 1.2. Das exclusões do âmbito de aplicação do regulamento<sup>2</sup>

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”*.

Assim, 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, e, em 2017, renovou a mesma por um período adicional de quatro anos<sup>3</sup>.

A exclusão de aplicação, para os motoristas de serviços regulares domésticos de transporte rodoviário de passageiros (independentemente da distância prevista para os mesmos), da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do regulamento, também foi solicitada por Portugal, tendo estado 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 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, o mais tardar, podendo ser reconduzidas uma vez<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> 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>

<sup>3</sup> 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>).

<sup>4</sup> No total, 13 Estados-Membros (Alemanha, Áustria, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Países Baixos e Reino Unido) concederam esta exclusão.

### **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 deslocam em serviços regulares com um percurso previsto de serviço igual ou superior a 250 km beneficiam igualmente dos seguintes direitos adicionais:

- 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 e pelo estabelecimento de sanções efetivas, proporcionais e dissuasivas, na legislação nacional, para sancionar os operadores que violem o regulamento.

Com efeito, o organismo nacional de aplicação do regulamento é a AMT, pelo que é esta a entidade responsável pela elaboração dos relatórios previstos no seu artigo 29.º a partir de 2015<sup>5</sup>.

A AMT é ainda o ONA para efeitos de implementação dos direitos dos passageiros consagrados nos Regulamentos (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (ferroviário) e Regulamento (UE) n.º 1177/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro (marítimo)

No período de 2017-2018, a que se reporta o presente relatório – e sem prejuízo das melhorias que poderão ser introduzidas em sede de recolha e tratamento das

---

<sup>5</sup> Neste âmbito, cumpre dar nota das alterações legislativas institucionais no que tange ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, dos últimos anos: O Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, aprovou a Lei orgânica do IMT, que foi objeto de alteração pelo Decreto-Lei n.º 44/2014, de 20 de março, e pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, que procedeu à reestruturação prevista nos artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto; O mencionado no n.º 1 do artigo 4.º da lei-quadro das entidades reguladoras, bem como o Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprovou os estatutos da AMT (Estatutos), vieram, assim, confiar à AMT as atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

reclamações - já foi possível efetuar uma análise mais abrangente e aprofundada das reclamações recebidas por esta Autoridade.

#### **1.4.1. Da missão e atribuições do atual ONA: Autoridade da Mobilidade e dos Transportes**

De acordo com o anteriormente mencionado, a AMT tem atribuições em matéria de regulação, de supervisão e 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*”.

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 Transportes<sup>6</sup>, 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,
- 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.

---

<sup>6</sup> Com exceção da vertente relacionada com a aviação civil, objeto de regulação pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC).

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:

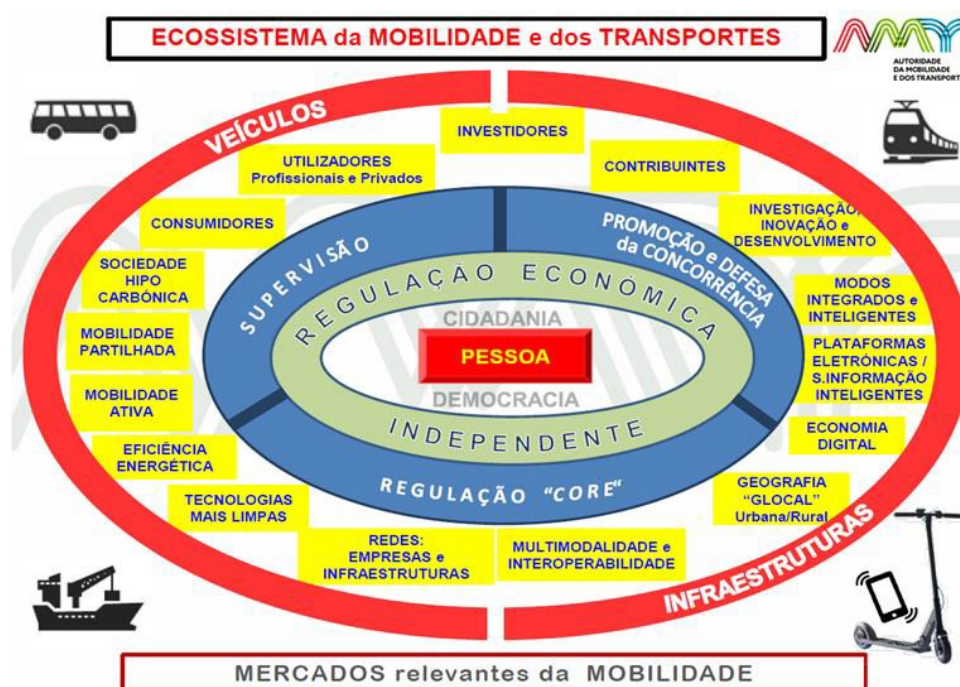
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias;
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público;
- Fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito 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 contribuintes.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Esta metodologia assegura uma abordagem holística e tem natureza interdisciplinar, numa reflexão crítica, tendo em

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.



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

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 impacte 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 em vista, também, 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.

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 empresas<sup>8</sup>, 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).

A Rede Nacional de Expressos (RNE)<sup>9</sup> 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 disponível<sup>10</sup>, 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.

---

<sup>8</sup> 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 Alfandeguense, 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 & C.ª.; 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 & C.ª., 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

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<sup>11</sup>.

Com a publicação da 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, promoveu-se 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”, respetivamente<sup>12</sup>.

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,

---

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> 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.

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 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 Portugal<sup>13</sup>.

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.

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;

---

<sup>13</sup> Implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - [http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/cs/site\\_rjsptp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2232/cs/site_rjsptp.pdf).



- 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 casos<sup>14</sup>.

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 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

---

<sup>14</sup> Para maior desenvolvimento deste ponto, veja-se a informação ao consumidor de 26/12/2016 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/>.

*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 agosto<sup>15</sup>, 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.º).

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<sup>16</sup>.

Portugal, neste âmbito, designou o terminal de autocarros de Évora e o terminal/interface central de autocarros de Sete Rios.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> O Decreto-Lei n.º 163/2006, de 08 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.

<sup>16</sup> Com base na lista disponibilizada pelo IMT, a AMT questionou, em 2020, as entidades operadoras/gestoras dos terminais sobre as condições aplicáveis às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Após análise e compilação das respetivas respostas, poderá eventualmente ser possível acrescentar novos terminais/interfaces à lista de terminais apresentados à Comissão Europeia anteriormente. O resultado desta consulta irá constar do relatório de aplicação do Regulamento n.º 181/2011, relativo ao período 2019/2020.

<sup>17</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/designated\\_bus\\_terminals.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/designated_bus_terminals.pdf).

## 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 atual<sup>18</sup>, 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](mailto: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 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,

---

<sup>18</sup> 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.

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 operador à entidade reguladora setorial, ficando aquele na posse de um triplicado e o reclamante 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 o ONA funcionar como uma instância de recurso se o passageiro não ficar satisfeito com a resposta dada.

Esta metodologia oferece a vantagem dos 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 viagens<sup>19</sup>, que se encontra na alçada do Turismo de Portugal e cujas contraordenações são da competência da Autoridade da Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

De qualquer modo, a AMT divulgou as orientações da Comissão Europeia sobre vouchers/vales alternativa ao reembolso por viagens canceladas, que se aplicam, sobretudo a viagens organizadas de âmbito turístico e não tanto quanto ao serviço público de transportes em si.<sup>20</sup>

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, elaborado em 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”*<sup>21</sup>.

Sem prejuízo de uma alteração legislativa que melhor articule o transporte público e o transporte turístico<sup>22</sup>, 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, 5472 e 5899 reclamações, em 2017 e 2018, respetivamente.

---

<sup>19</sup> O Decreto-Lei n.º 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.

<sup>20</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2511/recomendacoes\\_vouchers.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2511/recomendacoes_vouchers.pdf)

<sup>21</sup> O referido estudo de diagnóstico encontra-se disponível em: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico\\_transporte\\_passageiros\\_%C3%A2mbito-turistico.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_%C3%A2mbito-turistico.pdf).

<sup>22</sup> Que também se encontra, neste momento, a ser discutido 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.

**Tabela 1 – Número de reclamações analisadas**

<b>Modo rodoviário - transporte de passageiros</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
N.º indicado nos relatórios da AMT	5 472	5 899
Amostra	20%	30%
Anuladas	0	0
Em falta	32	10
Repetidas	1	0
Mal classificadas	3	2
Total de reclamações analisadas	1 046	1 752

Tendo em conta os motivos associados ao Regulamento n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e dos Conselho, de 16 de fevereiro, e ao Decreto-Lei n.º 9/2015 de 15 de janeiro, efetuou-se um exercício de recolha de uma amostra, por ano e operador de transportes, cuja dimensão foi de 20% em 2017 e 30% em 2018.

Assim, a dimensão da amostra considerada em 2017 foi de 1082 reclamações e em 2018 foi de 1754 reclamações. No entanto, a não consideração das reclamações em falta, repetidas e mal classificadas resultou na análise de 1046 e 1752 reclamações, em 2017 e 2018, respetivamente<sup>23</sup> (Tabela 1 supra).

A análise dos dados acima apresentados permite concluir que, no período em análise, houve um assinalável aumento do número de reclamações face aos números registados ao período 2015-2016, o qual se cifrou em 4186 reclamações ligadas ao modo rodoviário.

A Tabela 2 infra 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.

<sup>23</sup> De referir que, face a 2016, houve uma melhoria na classificação das reclamações permitindo, desta forma, obter uma redução significativa nas reclamações anuladas, em falta, repetidas e mal classificadas.

**Tabela 2 – Distribuição das reclamações por motivo**

	2017	2018
Obrigação de aceitação de reserva e emissão de bilhete a PD ou PMR	0	0
Acessibilidade não discriminatória para PD e PMR	6	4
Assistência específica gratuita a PD ou PMR nos terminais e a bordo dos veículos	0	2
Desaparecimento/furto ou dano de bagagem	0	8
Emissão de título de transporte	22	58
Formação do pessoal relacionada com a deficiência	0	0
Indemnização por atraso	0	0
Indemnização por perda ou dano do equipamento de mobilidade ou de outro equipamento específico	0	0
Informações adequadas e compreensíveis sobre a viagem e sobre os direitos dos passageiros, e acessíveis a PD e PMR	59	39
Informação aos passageiros de serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços	2	1
Mecanismos de tratamento de reclamações	0	0
Não discriminação de PD ou PMR	0	0
Não discriminação dos passageiros com base na nacionalidade	0	1
Obrigação de emissão de documento da ocorrência e duração do atraso	3	5
Paragem nas paragens, quando seja feito sinal	70	119
Prestação do serviço objeto do contrato de transporte com segurança e qualidade	29	297
Proteção de dados pessoais	0	0
Publicitação dos preços e horários de forma clara e acessível	2	32
Reembolso por atraso	5	29
Reembolso por título não utilizado	4	15
Transporte de bagagens (quando haja compartimentos) e animais de companhia	3	21
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>	<b>631</b>

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

A análise dos dados acima apresentados permite concluir que, em 2017, das 1046 reclamações ligadas ao modo rodoviário, apenas 205 reclamações (19,6%) estão relacionadas com motivos associados ao regulamento e ao Decreto-Lei n.º 9/2015. Em 2018, este número é 631 (que corresponde a 36% das 1752 reclamações analisadas).

Os motivos das reclamações são praticamente os mesmos nos dois anos, embora a sua proporção varie de um ano para o outro. Assim, os principais motivos de reclamações são os seguintes:

- A não prestação do serviço objeto do contrato de transporte com segurança e qualidade – 29 (14,1%) em 2017 e 297 (47,1%) em 2018;
- A ausência de paragem nas paragens, quando seja feito sinal – 70 (34,1%) em 2017 e 119 (18,9%) em 2018;
- Dificuldades na emissão de título de transporte – 22 (10,7%) em 2017 e 58 (9,2%) em 2018;
- 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 – 59 (28,8%) em 2017 e 39 (6,2%) em 2018;

- A ausência de acessibilidade não discriminatória para pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida – 6 (2,9%) em 2017 e 4 (0,6%) em 2018;
- A exigência de reembolso por atraso – 5 (2,4%) em 2017 e 29 (4,6%) em 2018;
- A exigência de reembolso por título não utilizado – 4 (2%) em 2017 e 15 (2,4%) em 2018;
- A ausência de publicitação dos preços e horários de forma clara e acessível – 2 (1%) em 2017 e 32 (5,1%) em 2018;
- O não cumprimento da obrigação de emissão de documento da ocorrência e duração do atraso – 3 (1,5%) em 2017 e 5 (0,8%) em 2018.

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.

Para 2019 e 2020, como forma de monitorizar as ferramentas disponibilizadas pelas transportadoras aos passageiros, a AMT: (i) analisou as condições de transporte aplicáveis àqueles serviços de transporte, designadamente, através do acompanhamento regular dos sítios da internet dos operadores; (ii) dirigiu pedidos de esclarecimentos sobre as ferramentas disponibilizadas aos passageiros; (iii) analisou as reclamações recebidas, quer através do livro de reclamações (físico ou eletrónico), quer as que foram remetidas diretamente através do correio eletrónico institucional criado pela AMT para o efeito; (iv) analisou a resposta dos operadores às reclamações dos passageiros e respetivo encaminhamento.

Cumprе realçar que à data de elaboração do presente relatório - 2020 -, a AMT está em fase de receção, análise e tratamento das respostas às seguintes questões colocadas a operadores e gestores de interfaces, sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 2011, bem como da monitorização da aplicação do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, e do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro:

Forma colocadas, aos operadores de transporte de longo curso, as seguintes questões:



- Informação sobre as linhas/percursos operados em Portugal e internacionais, tendo Portugal como ponto de partida ou destino, com indicação das autorizações para operar aquelas linhas, a origem e destino, os quilómetros de cada linha, e os quilómetros percorridos em Portugal, no caso das linhas internacionais;
- Identificação das linhas expresso cujas autorizações, emitidas pelo IMT, se mantêm ainda em vigor, bem como das linhas que deixaram de se efetuar (e desde que data);
- Indicação do cumprimento dos requisitos legais previstos nos artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro;
- Envio das cláusulas contratuais gerais em vigor, com indicação do *link* onde as mesmas podem ser consultadas;
- Demonstração do cumprimento do regulamento bem como das orientações transmitidas pela Comissão Europeia, designadamente, no que se refere a reembolsos;
- Informação sobre as reclamações recebidas desde fevereiro de 2020, via livro de reclamações, e por meios próprios, desagregando por mês e motivo da reclamação, bem como do encaminhamento dado e resposta dada.

Por outro lado, foram colocadas as seguintes questões aos gestores de terminais/interfaces<sup>24</sup>:

- Demonstração do cumprimento dos requisitos previstos no n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, com a indicação do/s sítio/s da internet onde pode ser encontrada a seguinte informação;
  - A listagem de todos os serviços prestados e respetivos preços;
  - As regras de programação da repartição de capacidade;
  - As regras de admissão ao terminal e respetivos serviços;
- Demonstração do cumprimento das obrigações constantes da alínea a) do anexo I e dos artigos 13.º e 14.º, n.º 5 do artigo 14.º, n.º 1 do artigo 16.º, n.º 1 e 2 do artigo 17.º, 20.º e 25.º todos do regulamento, no que se refere,

---

<sup>24</sup> Disponível em [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2019/Noticia%20-%20Interfaces-Transporte-Publico-Passageiros-Terminais-Rodoviaros/Listagem%20Interfaces\\_campos\\_22062020.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2019/Noticia%20-%20Interfaces-Transporte-Publico-Passageiros-Terminais-Rodoviaros/Listagem%20Interfaces_campos_22062020.pdf).

designadamente, a acesso, informação e assistência a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

A compilação da informação recebida será relevante, designadamente, para efeitos de eventual indicação de novos terminais/interfaces dotados de recursos humanos e materiais para prestar assistência adequada aos passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida, assim como para melhor conhecer o mercado em questão, permitindo uma análise mais eficiente das reclamações que se encontram no âmbito de aplicação do regulamento e a adoção de recomendações ou outras diligências pertinentes, no âmbito das atribuições da AMT.

Por ultimo, 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 Ecosistema 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 transportes<sup>25</sup>.

## 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

---

<sup>25</sup> 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 Intermorte*) 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.

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.

Revela-se, assim, claro que o IMT deixou de ter na sua esfera de atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal agora assumido pela AMT, ainda que tal transferência não se tenha refletido em toda a legislação relevante.

Com efeito, 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 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 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 áreas<sup>26</sup>.

<b>Anos 2017-2018</b>	<b>Número de contraordenações</b>	<b>Tipo de contraordenação imposta (valor da multa)</b>	<b>Motivo da Multa (que artigo do regulamento que foi violado)</b>
1 de janeiro a 31 de dezembro de 2017	0	0	
1 de janeiro a 31 de dezembro de 2018	0	0	

Informação e estatísticas sobre sanções aplicadas

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

<sup>26</sup> Neste âmbito, foi apresentada uma proposta legislativa que procede à atualização do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, no sentido mencionado.

### 3. AÇÕES DESENVOLVIDAS

#### 3.1. Estudos e diagnósticos

Para o desenvolvimento da sua missão enquanto regulador económico independente, a AMT considera da maior relevância dispor de um conhecimento compreensivo do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, com base em informação rigorosa e atualizada, dando correspondente conteúdo aos seus poderes de supervisão.

Nesse sentido, a AMT procede à análise periódica de indicadores operacionais, aferindo da sua eficiência, mas também do cumprimento de obrigações legais, regulamentares e contratuais, de forma a antecipar e mitigar impactos sociais, económicos e tecnológicos neste Ecosistema e seus reflexos na economia nacional.

Num relatório produzido em 2017<sup>27</sup>, sobre o cumprimento das obrigações de divulgação da informação relativa à prestação dos serviços de transporte público de passageiros, após uma ação de diagnóstico, e tendo em conta a monitorização das reclamações de passageiros<sup>28 29</sup>, a AMT concluiu que uma parte relevante dos operadores de transporte não possuíam ou não divulgavam todas as regras que vinculam e disciplinam a relação operador-passageiro, nem aquelas se encontram adequadamente coligidas num único documento, de carácter vinculativo e que fosse acessível publicamente, o que podia limitar o cabal exercício dos direitos dos passageiros ou a avaliação da legalidade das regras ou da qualidade dos serviços prestados. Neste contexto, foi expressamente recomendada a sanção desta fragilidade, constatando-se que tal recomendação tem vindo a ser prosseguida.

No mesmo relatório também se concluiu que o enquadramento legal necessita de ser reanalisado, designadamente:

- Maior objetividade e maior concretização de princípios demasiado genéricos em ordem a evitar dificuldades interpretativas extensíveis à aplicação de sanções;

<sup>27</sup> Cfr. [http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio\\_acao\\_diagnostico\\_-\\_condicoesgerais\\_transportepublicopassageiros.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1615/relatorio_acao_diagnostico_-_condicoesgerais_transportepublicopassageiros.pdf).

<sup>28</sup> Cfr. [http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre\\_operadores\\_economicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2056/lre_operadores_economicos.pdf).

<sup>29</sup> Cfr. [http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre\\_consumidores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2057/lre_consumidores.pdf).

- Mais uniformidade e compatibilização entre os diplomas legais aplicáveis aos diversos modos de transporte, com o objetivo de evitar diferentes tipos de proteção quando um passageiro usa diferentes modos na mesma viagem;
- Adequada previsão da intervenção das entidades competentes em ordem a evitar sobreposição de funções;
- Inclusão da intermodalidade com os modos metro, elétrico e fluvial, uma vez que a falta de referência expressa ou a incipiência de previsão de regras específicas desprotege os passageiros e dificulta a intervenção pública.

Nos restantes modos, considera-se ser ainda necessária a adaptação do normativo legal à nova organização institucional, no âmbito da qual as competências relativas aos direitos dos consumidores foram assumidas pela AMT.

Em seguida apresentam-se algumas ações que a AMT empreendeu à luz das competências e atribuições que lhe estão legalmente cometidas:

- Elaboração de diagramas dos diversos ecossistemas sobre regulação da AMT: Ecossistema portuário, marítimo e fluvial<sup>30</sup>; Ecossistema rodoviário<sup>31</sup>, Ecossistema ferroviários<sup>32</sup>.
- Aprovação da Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, que alterou a Lei n.º 23/96, de 26 de julho passando a incluir o serviço de transporte de passageiros no elenco de serviços públicos essenciais. Uma das consequências naturais de tal classificação passará por tendencialmente mitigar o custo de um processo.
- Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público, onde constem, por exemplo: índices de pontualidade e de regularidade; disponibilização de livro de reclamações; número de reclamações; inquéritos de satisfação ao cliente; taxa de disponibilidade dos meios mecânicos de acesso; taxa de disponibilidade das máquinas automáticas de venda de bilhetes; veículos com piso rebaixado; veículos com climatização; efetivo médio de motoristas e operadores de revisão e venda de bilhetes; lista das tipologias/modos de veículos da frota, indicando para cada,

<sup>30</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1697/setor-maritimo\\_fluvial-e-portuario.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1697/setor-maritimo_fluvial-e-portuario.pdf).

<sup>31</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1790/setor\\_rodoviario\\_amt.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1790/setor_rodoviario_amt.pdf).

<sup>32</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2001/setor\\_ferrovuario\\_e\\_outros\\_sistemas\\_guiados.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2001/setor_ferrovuario_e_outros_sistemas_guiados.pdf).

por exemplo: acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida; locais, horários e canais de atendimento ao público; disponibilização de informações em *website* ou aplicação própria, em pontos de acesso a rede (paragens/estacoes/terminais) ou nos veículos e em língua estrangeira e braille; número de acidentes e incidentes nos veículos; ruído produzido pelo material circulante<sup>33</sup>;

- Definição de orientações para a elaboração de relatórios públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007<sup>34</sup>;
- Elaboração de diagnóstico das empresas de transporte de passageiros, no perímetro das atividades turísticas, com propostas de alteração legislativa ao regime geral e melhoria de procedimentos administrativos e da sua transparência bem como proteção dos direitos dos passageiros<sup>35</sup>;
- Aprovação do regulamento de mediação e de conciliação no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos em matéria de transportes (Regulamento n.º 565/2018, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 160, de 21 de agosto)<sup>36</sup>;
- Elaboração de relatórios semestrais de acompanhamento das reclamações<sup>37</sup>;
- Concertação com a Direção-Geral do Consumidor sobre a implementação do Regulamento (UE) n.º 2017/2394, do Parlamento Europeu e do Conselho, que atribui relevantes e extensas competências a todas as entidades com competências na defesa do consumidor<sup>38</sup>;
- Assunção de competências expressas na aprovação de cláusulas contratuais gerais, na sequência da aprovação do novo regime jurídico das ligações rodoviárias de longo curso “Expressos”, que procede à sua liberalização<sup>39</sup> e que tem determinado a alteração ou reformulação de cláusulas relativas à

<sup>33</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf).

<sup>34</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf).

<sup>35</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico\\_transporte\\_passageiros\\_ambito-turistico.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1741/diagnostico_transporte_passageiros_ambito-turistico.pdf).

<sup>36</sup> <https://dre.pt/application/file/a/116112756>.

<sup>37</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclamacoes>.

<sup>38</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/comunicacao/noticias/implementacao-do-regulamento-ue-nº-20172394-do-parlamento-europeu-e-do-conselho-de-12-de-dezembro-de-2017/>.

<sup>39</sup> [http://www.amt-autoridade.pt/media/2137/novo\\_regime\\_juridico\\_servico\\_publico\\_transporte\\_passageiros\\_expresso\\_18set2019.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2137/novo_regime_juridico_servico_publico_transporte_passageiros_expresso_18set2019.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado\\_de-imprensa\\_18set2019.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf).

utilização de serviços de transporte de passageiros, também em favor da clareza e da transparência na relação entre os operadores e os utilizadores<sup>40</sup>;

- Divulgação da “*Carta Europeia do Passageiro*” da UITP - *International Association Of Public Transport* e da EPF – *European Passengers Federation*<sup>41</sup>;
- Implementação e disseminação do livro de reclamações eletrónico no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes<sup>42</sup>;
- Apoio ao Guião do CEER – *Council of European Energy Regulators* – sobre regras sobre “*bundled products*”, ou seja, “produtos e serviços em pacote” ou “produtos e serviços combinados”, o qual define diversos princípios a prosseguir pelas empresas que disponibilizam estes produtos<sup>43</sup>;
- Outras ações transversais dirigidas a todos os modos, e cujas conclusões e recomendações impactam em todo o Ecosistema e, em última análise,

---

<sup>40</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/1771/comunicadomelhor-legislaçãopara-uma-melhor-regulaçãopdf>.

<sup>41</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/divulga%C3%A7%C3%A3o-da-carta-europeia-do-passageiro-da-uitp-international-association-of-public-transport-e-da-epf-european-passengers-federation/>.

<sup>42</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>.

<sup>43</sup> <http://www.amt-autoridade.pt/comunicação/notícias/produtos-e-serviços-integrados-proteção-dos-direitos-dos-consumidores/>.



provendo a transparência e o rigor, beneficiam os passageiros 44 45 46 47 48 49 50

51 52 53 54

<sup>44</sup> Consulta aos utilizadores de serviços portuários – em curso –, a qual permitirá à AMT conhecer a perceção dos diversos intervenientes no ecossistema marítimo e portuário, relativamente à qualidade dos serviços prestados nos portos nacionais, com base em critérios de avaliação harmonizados entre os diferentes intervenientes. Esta consulta, a par da recolha de informação estatística junto das diferentes entidades, irá permitir desenvolver, no futuro, um instrumento inovador – o Índice de Desempenho Portuário <http://www.amt-autoridade.pt/comunicacao/noticias/consulta-infraestruturas-e-servicos-portuarios/>.

<sup>45</sup> Elaboração do primeiro relatório do Ecossistema dos Metropolitanos com dados estatísticos e de observação do mercado junto das empresas e versando sobre matérias como a gestão da infraestrutura; a operação de transporte; os indicadores económico-financeiros, recursos humanos e materiais; e a segurança, qualidade e sustentabilidade da operação [http://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio\\_sistemas\\_metro\\_em\\_portugal\\_2012\\_2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2031/relatorio_sistemas_metro_em_portugal_2012_2017.pdf).

<sup>46</sup>; Realização de ações de monitorização, na sequência das atualizações tarifárias relativas ao serviço público de transporte de passageiros, tendo sido instaurados alguns procedimentos contraordenacionais pelo incumprimento de regras legais ou não prestação de informação adequada a passageiros [http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite\\_atualizacao-tarifaria\\_22-03-2018.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1609/csite_atualizacao-tarifaria_22-03-2018.pdf).

<sup>47</sup> Elaboração de relatórios sobre o mercado dos táxis em Portugal <http://www.amt-autoridade.pt/media/1569/amt-taxis-concursos-e-competencias.pdf> e <http://www.amt-autoridade.pt/media/1365/taxis-em-portugal-2006-2016.pdf>.

<sup>48</sup> Elaboração de relatório sobre os serviços de transportes em vias navegáveis interiores [http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio\\_vias\\_navegaveis\\_interiores.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf).

<sup>49</sup> Aprovação de cláusulas relativas a *rent-a-car*, *carsharing* e *bikesharing* recomendações e/ou determinação de alterações em favor da clareza e transparência na relação com os utilizadores, incluindo ações concertadas com a Direção-Geral do Consumidor (DGC) com o objetivo de promover a divulgação dos direitos dos passageiros e a introdução de regras orientadoras para o setor <http://www.amt-autoridade.pt/comunicacao/noticias/amt-promove-sessao-de-esclarecimentos-sobre-as-obrigacoes-legais-dos-operadores-de-sharing/> e [http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais\\_sessao-esclarecimentos\\_sharing\\_2019-07-19.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais_sessao-esclarecimentos_sharing_2019-07-19.pdf).

<sup>50</sup> Implementação de ações de auditoria, inspeção e fiscalização de natureza operacional e de verificação do cumprimento de obrigações de serviço público e relacionamento com os passageiros ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1344/relatorio-final\\_acao-inspetiva-mlx\\_10fevereiro2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1344/relatorio-final_acao-inspetiva-mlx_10fevereiro2017.pdf)); [http://www.amt-autoridade.pt/media/1420/relatorio-final-resende-sa\\_30maio2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1420/relatorio-final-resende-sa_30maio2017.pdf)); [http://www.amt-autoridade.pt/media/1655/relatorio-final\\_acao-fiscalizacao\\_soflusa.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1655/relatorio-final_acao-fiscalizacao_soflusa.pdf)); [http://www.amt-autoridade.pt/media/2059/relatorio-final\\_fiscalizacao\\_cp.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2059/relatorio-final_fiscalizacao_cp.pdf)).

<sup>51</sup> Elaboração de relatórios do ecossistema ferroviário, com dados estatísticos e de observação do mercado ferroviário, relativos aos anos de 2015 a 2017, com diversas vertentes de análise: a oferta e procura de transporte; a qualidade do serviço e a respetiva perceção por parte do cliente; a evolução dos preços; a vantagem comparativa relativamente a outros modos de transporte em termos de sustentabilidade (ambiental, energética) [http://www.amt-autoridade.pt/media/1943/relatorio\\_ferroviano\\_2017.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1943/relatorio_ferroviano_2017.pdf), [http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema\\_ferroviano\\_portugues\\_2012\\_2016.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema_ferroviano_portugues_2012_2016.pdf), [http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese\\_relatorio\\_en.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1941/sintese_relatorio_en.pdf) e [http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte\\_ferroviano\\_nacional\\_efu\\_ue\\_versao\\_revista.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1832/transporte_ferroviano_nacional_efu_ue_versao_revista.pdf).

<sup>52</sup> Consulta, em 2017 e 2019, aos representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários com o objetivo de avaliar a qualidade do serviço prestado [http://www.amt-autoridade.pt/media/1602/relatorio\\_consulta-utilizadores-de-servicos-ferrovianos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1602/relatorio_consulta-utilizadores-de-servicos-ferrovianos.pdf).

<sup>53</sup> Aprovação do Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, contendo indicadores de monitorização de desempenho contratual e com impactos em regras de formação de preços. Este regulamento foi elaborado com base em estudo económico e financeiros [http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo\\_suporte-regras\\_principios\\_gerais\\_ambito\\_tarifario\\_consulta-publica.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1885/estudo_suporte-regras_principios_gerais_ambito_tarifario_consulta-publica.pdf).

<sup>54</sup> Apresentação de recomendações, ao Governo e autoridades locais, para a necessidade de celebração de contratos de serviço público como um imperativo, pois só através da definição de regras claras, objetivas e transparentes, é possível conseguir uma melhor prestação de serviço, com os inerentes incentivos para o operador ou penalizações, em caso de falhas. Fundamentação do parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf) e *Road map* para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bublicos-de-transportes.pdf>.

### 3.2. Disseminação de informação sobre direitos dos passageiros

A AMT disponibiliza no seu sítio da internet – além da legislação aplicável ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes – informação relevante sobre direitos dos dos passageiros<sup>55</sup>.

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 Transportes<sup>56</sup>;
- Viajar nos transportes públicos com animais de companhia<sup>57</sup>;
- Transportes – direitos dos passageiros com necessidades especiais<sup>58</sup>;
- Troca, devolução e reembolso de títulos de transporte<sup>59</sup>;
- Livro de Reclamações – para que serve?<sup>60</sup>;
- Perdidos e achados – o que deve saber<sup>61</sup>;
- Título de transporte – obrigatoriedade e regime sancionatório<sup>62</sup>;

<sup>55</sup> No ano de 2020 e, em particular, após o episódio epidemiológico do Covid-19, na sequência de recomendações da Comissão Europeia, esta Autoridade disseminou, através do seu sítio da *internet*: a Recomendação (UE) 2020/648 da Comissão Europeia, de 13 de maio de 2020, relativa aos vales (vouchers) propostos aos passageiros e viajantes em alternativa ao reembolso de serviços de transporte e de viagens organizadas cancelados no contexto da pandemia de Covid-19 ([https://www.amt-autoridade.pt/media/2511/recomendacoes\\_vouchers.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2511/recomendacoes_vouchers.pdf)), bem como publicou no seu sítio da *internet* as Orientações da Comissão Europeia para a interpretação dos regulamentos da UE em matéria de direitos dos passageiros no contexto do desenvolvimento da situação da Covid-19, que visam clarificar as condições de aplicação de determinadas disposições da legislação europeia (*cf.* [https://www.amt-autoridade.pt/media/2327/covid-19\\_direitospassageiros.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2327/covid-19_direitospassageiros.pdf)), tendo sido recordado os potenciais interessados que questões ou reclamações relacionadas com direitos dos passageiros, poderão ser enviadas para [reclamacoes@amt-autoridade.pt](mailto:reclamacoes@amt-autoridade.pt) ou para contacto dedicado: [covid-19@amt-autoridade.pt](mailto:covid-19@amt-autoridade.pt), criado especialmente para receber e responder a questões e reclamações relacionadas com a situação epidemiológica do COVID-19, no sector da mobilidade e dos transportes.

<sup>56</sup> Desde 2016 (*cf.* <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclama%C3%A7%C3%B5es>).

<sup>57</sup> <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.

<sup>58</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/transportes-direitos-dos-passageiros-com-necessidades-especiais2/>, desde 2016.

<sup>59</sup> <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.

<sup>60</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/livro-de-reclama%C3%A7%C3%B5es-para-que-serve/>, desde 2017.

<sup>61</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/perdidos-e-achados-o-que-deve-saber/>, desde 2017.

<sup>62</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/t%C3%ADtulo-de-transporte-obrigatoriedade-e-regime-sancionat%C3%B3rio/>, desde 2017.

- Transporte rodoviários – direitos dos passageiros em caso de atraso ou cancelamento de viagens<sup>63</sup>;
- Meios de resolução alternativa de litígios<sup>64</sup>.

### 3.3. Cooperação com outros ONA

No período objeto do presente relatório, não se verificou a necessidade de contactar os ONA de outros Estados-Membros.

## III. CONCLUSÕES

A AMT recebeu, em 2017 e 2018, 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.

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 recebiam a devida resposta por parte dos operadores, designadamente no que concerne às queixas registadas nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005.

A análise dos dados das reclamações acima apresentados permite concluir que, em 2017, das 1046 reclamações ligadas ao modo rodoviário, apenas 205 reclamações (19,6%) estavam relacionadas com motivos associados ao Regulamento n.º 181/2011 e no Decreto-Lei n.º 9/2015. Em 2018, o número foi de 631 (que corresponde a 36% das 1752 reclamações analisadas).

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.

---

<sup>63</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/transporte-rodovi%C3%A1rio-direitos-dos-passageiros-em-caso-de-atraso-ou-cancelamento-de-viagens/>, desde 2017.

<sup>64</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/meios-alternativos-de-resolu%C3%A7%C3%A3o-de-lit%C3%ADgios/>, desde 2017.

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.

Afigura-se, ainda, essencial, prever claramente a competência sancionatória da AMT no que concerne às contraordenações constantes do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, de forma a garantir a efetividade dos procedimentos contraordenacionais por parte da AMT.

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