

O REGULAMENTO (UE) N.º 1177/2010 E O DECRETO-LEI N.º 7/2014

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é a entidade responsável pela elaboração do relatório de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010 (regulamento), tal como disposto no seu artigo 26.º.

O regulamento tem como objetivos assegurar um elevado nível de proteção e de assistência aos passageiros em todos os Estados-Membros da União Europeia (UE) e garantir que os operadores económicos atuam em condições harmonizadas no mercado interno, estabelecendo para o efeito regras nos seguintes domínios:

- Acessibilidade, não discriminação e assistência às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida;
- Soluções automáticas e imediatas em caso de interrupção da viagem (atrasos, cancelamentos ou recusa de embarque);
- Obrigações de informação aos passageiros; e
- Tratamento das reclamações e meios de recurso, determinando que as funções de supervisão e de aplicação do regulamento devem ser prosseguidas por entidades independentes de interesses comerciais, com vista a assegurar o cumprimento das suas disposições.

O regulamento aplica-se aos passageiros que viajem utilizando serviços de transporte de passageiros (incluindo cruzeiros), sempre que o porto de embarque esteja situado no território de um Estado-Membro ou que sejam explorados por um transportador da UE (alínea e) do artigo 3.º do regulamento).

Noutro passo, o regulamento não se aplica, no entanto, aos passageiros que realizem viagens em navios com capacidade máxima de 12 passageiros, em navios com tripulação máxima de 3 pessoas, em trajetos inferiores a 500 metros, em navios sem propulsão mecânica e em excursões ou visitas guiadas que não sejam cruzeiros.

De uma forma global, o regulamento estabelece: que as tarifas e as condições contratuais devem ser oferecidas ao público em geral sem discriminação direta ou indireta em razão da nacionalidade (artigo 4.º); o direito ao transporte das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (artigo 7.º); as condições de acesso não discriminatório para o transporte de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e dos seus acompanhantes (artigo 9.º); o direito a assistência gratuita às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (artigo 10.º); a obrigação de estabelecer procedimentos de formação em matéria de assistência a pessoas com deficiência (artigo 14.º); a obrigação de informação em caso de partidas canceladas ou atrasadas (artigo 16.º); a obrigação de assistência em caso de partidas canceladas ou atrasadas (artigo 17.º); o reencaminhamento e reembolso em caso de partidas canceladas ou atrasadas (artigo 18.º); a indemnização do preço do bilhete em caso de atrasos à chegada (artigo 19.º); o direito a informações aos passageiros adequadas e em formatos acessíveis durante toda a viagem (artigo 22.º); e o direito a informações sobre direitos dos passageiros (artigo 23.º).

Mais especificamente no âmbito dos direitos das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, o regulamento impõe determinadas obrigações aos transportadores, operadores de terminais portuários, agentes de viagens e operadores turísticos, de forma a garantir que essas pessoas tenham iguais oportunidades de viajar por transporte marítimo ou por vias navegáveis interiores, nomeadamente a proibição da recusa de aceitar uma reserva ou de transportar passageiros, em razão da sua deficiência ou da sua mobilidade reduzida.

Os transportadores e os gestores dos terminais devem ainda criar condições de acesso não discriminatório, não podendo exigir às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida o pagamento de qualquer taxa adicional pelos seus títulos de transporte, devendo ser-lhes prestada, gratuitamente, a devida assistência nos portos e a bordo dos navios.

A execução na ordem jurídica nacional das obrigações decorrentes do regulamento é assegurada pelo Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, nomeadamente, através da definição do quadro de fiscalização e contraordenacional aplicável.

O referido decreto-lei consagra o mesmo âmbito de aplicação e exceções do regulamento, bem como a definição complementar de procedimentos e mecanismos funcionais da sua execução, estabelecendo, designadamente, as regras para o tratamento das reclamações.

O regime contraordenacional encontra-se definido no artigo 4.º do decreto-lei em apreço e abrange todas as obrigações constantes do regulamento, estabelecendo coimas de 300 euros a 3.740 euros ou de 500 euros a 15.000 euros, consoante se trate de pessoa singular ou coletiva.

Mais informação sobre o regulamento, o papel da AMT enquanto Organismo Nacional de Aplicação (ONA) e o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, pode ser encontrada nos relatórios de aplicação para os períodos 2015-2016 e 2017-2018, disponíveis no site da AMT¹.

Uma questão relevante no âmbito dos direitos dos passageiros prende-se com *“as necessidades das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida, nomeadamente em matéria de acessibilidade”* (considerando 7 do regulamento). Não obstante, o regulamento apenas estabelece condições genéricas de

acessibilidade, pelo que não se encontram expressamente previstos os direitos das pessoas com deficiência consagrados na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

A este propósito, é importante notar que a AMT efetuou uma recolha de informação junto das administrações portuárias sobre a aplicação do regulamento nos respetivos terminais marítimos de passageiros, nomeadamente sobre o acesso, informação e assistência a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida. Foram enviados ofícios a 5 administrações portuárias e foram recebidas 3 respostas (60%)².

De uma forma global, as administrações portuárias declaram cumprir o estabelecido no regulamento, nomeadamente através da garantia de condições de acesso não discriminatório para o transporte de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, assim como dos seus acompanhantes, incluindo em termos de sinalética informativa. As administrações portuárias referem ainda que também os operadores turísticos asseguram o acesso não discriminatório das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

As administrações portuárias declaram ainda, por um lado, dispor de pessoal com formação específica no atendimento a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida e, por outro, promover formação nesta área.

AS RECLAMAÇÕES

1. O procedimento

O Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, que institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, determina que o prestador dos serviços deve remeter as reclamações dos consumidores à entidade reguladora do setor de atividade no qual se insere (no caso presente, o setor dos transportes). Assim, a AMT recebe todas as reclamações relativas ao Ecosistema da Mobilidade

e dos Transportes, incluindo as reclamações respeitantes ao transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

As reclamações são recebidas na AMT, seja através do livro de reclamações físico, seja através do livro de reclamações eletrónico, seja, ainda, por correio eletrónico para o endereço institucional criado para o efeito (reclamacoes@amt-autoridade.pt).

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/2791/relatorio_direito_passageiros_modos_maritimo-fluvial_2015-2016.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2792/relatorio_direito_passageiros_modos_maritimo-fluvial_2017-2018.pdf.

² Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL), Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S.A. (APS) e Portos dos Açores, S.A.. Não responderam a Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (ADPL) e a APRAM – Portos da Madeira.

No caso das reclamações registadas no livro de reclamações, o tratamento dado pela AMT consiste, numa primeira fase, no seu registo e classificação e, numa segunda fase, no controlo e avaliação das respostas dadas pelo transportador às respetivas reclamações. Nos casos em que o transportador não deu resposta ao reclamante ou sempre que a legislação em vigor o exija, a AMT notifica-o para que dê cumprimento à lei, procedendo posteriormente a uma análise para decidir sobre o desenvolvimento de procedimentos adicionais ou o arquivamento da reclamação.

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, de 15 de setembro, esta Autoridade adotou os procedimentos anteriormente descritos, ou seja, registo, classificação e notificação ao transportador para que se pronuncie sobre as reclamações, com vista a posteriormente, após a análise dos elementos apresentados, decidir sobre a atuação a seguir e a resposta a dar ao reclamante.

Desde 2014, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, estatui que o passageiro abrangido pelo regulamento que pretenda apresentar uma reclamação, o faça junto do transportador ou do operador do terminal, no prazo de dois meses a contar da data da ocorrência do motivo da reclamação, devendo aqueles informar o passageiro sobre o estado da sua reclamação no prazo de um mês e decidir sobre a mesma no prazo máximo de dois meses.

Pese embora o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, não estabeleça mecanismos para o passageiro apresentar a sua reclamação diretamente junto do ONA, é certo que o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, veio permiti-lo, pelo que o ONA não funciona apenas como instância de recurso ao abrigo do artigo 25.º do regulamento.

O regulamento não indica a ordem cronológica na qual 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 apresentante da reclamação e o transportador, o que permite uma visão global do processo.

O regulamento não exclui o transporte turístico, sendo o respetivo regime também aplicável ao transporte turístico efetuado por empresas de animação turística e por agências de viagens³, entidades que se encontram sob a alçada do Turismo de Portugal e cujas contraordenações são da competência da Autoridade da Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

Sem prejuízo da necessidade de uma alteração legislativa que melhor articule o transporte público e o transporte turístico⁴, foram já iniciadas diligências junto das entidades competentes no sentido de a AMT receber informação sobre as reclamações que incidam sobre qualquer transporte de passageiros, independentemente daquelas entidades manterem competências no tratamento de reclamações no âmbito do transporte turístico, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

Para efeitos do presente relatório, e uma vez que as diligências referidas ainda não foram implementadas, a AMT solicitou informação à ASAE sobre reclamações relativas a empresas de animação turística. A ASAE informou a AMT de que teria havido 267 reclamações, 147 em 2019 e 120 em 2020. Não obstante a solicitação da AMT, a ASAE não partilhou o texto destas reclamações, pelo que não foi possível

³ 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 de 2015, relativa às viagens organizadas e aos serviços de viagem conexos, e veio revogar o Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio.

⁴ 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, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 130, de 7 de julho.

apurar se as mesmas se enquadravam nos motivos associados ao regulamento.

2. As estatísticas

De acordo com o que consta nos relatórios semestrais sobre reclamações da AMT, deram entrada nesta Autoridade 1123 e 440 reclamações relativas ao transporte marítimo e em vias navegáveis

interiores, em 2019 e 2020, respetivamente⁵. Para efeitos de elaboração do presente relatório, apenas foram consideradas as reclamações relativas ao transporte de passageiros, tendo a análise incidido sobre 1117 e 400 reclamações, respetivamente.

A Tabela 1 apresenta a distribuição das reclamações analisadas de acordo com os motivos de reclamação previstos.

Tabela 1 – Distribuição das reclamações por motivo (Fonte: AMT)

	2019	2020
Obrigações de aceitação de reserva e emissão de bilhete a PD ou PMR sem custos acrescidos	0	0
Acessibilidade não discriminatória para PD e PMR	1	1
Assistência específica gratuita a PD ou PMR nos terminais e a bordo dos navios	0	0
Acompanhamento gratuito de PD ou PMR quando exigido pelo operador	0	0
Formação do pessoal relacionada com a deficiência	0	0
Indemnização em caso de atrasos à chegada	0	0
Indemnização por perda ou dano do equipamento de mobilidade ou de outro equipamento específico	0	0
Informação em caso de cancelamento ou de atraso da partida	121	34
Assistência em caso de cancelamento ou de atraso da partida	0	5
Escolha entre reencaminhamento ou reembolso do preço do bilhete no caso de cancelamento ou de atraso da partida	1	1
Informações adequadas e compreensíveis sobre a viagem e sobre os direitos dos passageiros, e acessíveis a PD e PMR	15	0
Informação sobre as coordenadas dos organismos de aplicação	1	0
Mecanismo acessível de tratamento de reclamações	0	0
Incumprimento dos prazos para informar o passageiro do estado da reclamação	0	0
Não discriminação de PD ou PMR	0	0
Não discriminação dos passageiros com base na nacionalidade	0	0
Proteção de dados pessoais	0	0
TOTAL	139	41

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

A análise dos dados acima apresentados permite concluir que, em 2019, das 1117 reclamações ligadas ao transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, apenas 139 reclamações (12,4%) estão relacionadas com os motivos previstos no regulamento e no Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro. Em 2020, esse número foi de 41 (que

corresponde a 10,3% das 400 reclamações analisadas).

A distribuição das reclamações por motivos apresenta algumas diferenças nos dois anos em análise, embora o motivo mais frequentemente invocado seja o mesmo em ambos: a ausência de

⁵ A significativa redução que houve no número de reclamações que deram entrada na AMT em 2020 deve-se aos sucessivos estados de emergência que foram declarados em Portugal e que

resultaram numa acentuada redução da utilização do serviço público de transporte de passageiros.

informação em caso de cancelamento ou atraso da partida (87,1% em 2019 e 85% em 2020).

As principais diferenças na distribuição dos motivos das reclamações entre 2019 e 2020 prendem-se com o facto de ter havido 15 reclamações (10,8%) em 2019 relacionadas com a ausência de informações adequadas e compreensíveis sobre a viagem e sobre os direitos dos passageiros, e acessíveis a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e nenhuma em 2020. Pelo contrário, em 2020 houve 5 reclamações (12,2%) relacionadas com a ausência de assistência em caso de cancelamento ou atraso da partida, e nenhuma em 2019.

Por fim, em cada ano existe uma reclamação relacionada com a ausência de acessibilidade não discriminatória para pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida e uma reclamação relacionada com a ausência de escolha entre o reencaminhamento e o reembolso do preço do bilhete no caso de cancelamento ou de atraso da partida.

Não obstante a AMT ter procedido à análise de todas as reclamações do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, as ações de supervisão em curso, bem como o aprofundamento da articulação com outras entidades nacionais legalmente competentes na matéria permitirão, a todo o tempo, a obtenção de informação precisa e rigorosa sobre as reclamações relativas a eventuais infrações ao regulamento, separando-as das infrações quanto a matérias abrangidas pela legislação nacional e quanto a serviços de transportes no seu âmbito de aplicação.

Uma vez que a AMT recebe todas as reclamações relativas ao modo marítimo-fluvial com exceção das reclamações relativas ao transporte turístico neste modo, como anteriormente referido, algumas destas reclamações podem dizer respeito a transporte não abrangido pelo regulamento, nos termos do seu n.º 2 do artigo 2.º. No entanto, importa notar que 93% e 78% das reclamações recebidas na AMT, respetivamente, em 2019 e 2020, são relativas a transporte abrangido pelo âmbito de aplicação do regulamento⁶.

CONTRAORDENAÇÕES

De acordo com o 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."*

Os processos de contraordenação instaurados pela AMT seguem o regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, tal como determina artigo 39.º dos Estatutos da AMT.

Sucedem, todavia, que o mencionado Decreto-Lei n.º 7/2014, que, como já referido, assegura na ordem jurídica nacional as obrigações decorrentes do regulamento e que foi publicado meses antes da criação da AMT, consagra, ainda, no seu artigo 7.º, o IMT como

a entidade competente para *"instaurar e instruir os processos de contraordenação relativos às infrações previstas no presente decreto-lei, bem como proceder à aplicação das respetivas coimas a que haja lugar."*

Esta contradição entre as duas normas (da alínea f) do n.º 1 do artigo 15.º dos Estatutos da AMT e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro) é resolvida pela prevalência do disposto no Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, atendendo a que é o diploma que contém a competência específica sobre a matéria, enquanto que os Estatutos da AMT apenas atribuem uma competência genérica e com a salvaguarda de remeter para os *"termos da legislação em vigor"*.

Portanto, uma vez que a competência sancionatória não se presume mas tem de estar especificamente consagrada na lei, isto significa que, hoje em dia, ainda é o IMT a entidade competente para sancionar as infrações

⁶ De qualquer modo, foi efetuada proposta legislativa no sentido de se tornar inequívoca a aplicação do regulamento a todos os

serviços de transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, com as necessárias adaptações.

ao Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, e as violações ao regulamento.

A AMT já elaborou uma proposta legislativa ao Governo no sentido de alterar o mencionado Decreto-Lei n.º

7/2014, designadamente, substituindo o IMT pela AMT, no que respeita ao sancionamento dos ilícitos previstos tanto neste diploma como no referido regulamento, de forma a compatibilizar esta legislação com os estatutos de ambas as entidades, em vigor desde 2014.

CONCLUSÕES

A AMT é a entidade responsável pela elaboração do relatório de aplicação do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010 (regulamento), tal como disposto no seu artigo 26.º.

O regulamento tem como objetivos assegurar um elevado nível de proteção e de assistência aos passageiros em todos os Estados-Membros da UE e garantir que os operadores económicos atuam em condições harmonizadas no mercado interno.

A execução na ordem jurídica nacional das obrigações decorrentes do regulamento é assegurada pelo Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, nomeadamente através da definição do quadro de fiscalização e contraordenacional aplicável.

A AMT recebe, seja através do livro de reclamações físico ou eletrónico, seja por correio eletrónico, todas as reclamações relativas ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, incluindo as reclamações respeitantes ao transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

De acordo com os relatórios semestrais sobre reclamações da AMT, deram entrada nesta Autoridade 1123 e 440 reclamações relativas ao transporte

marítimo e por vias navegáveis interiores, em 2019 e 2020, respetivamente.

Para efeitos de elaboração do presente relatório, apenas foram consideradas as reclamações relativas ao transporte de passageiros, tendo a análise incidido sobre 1117 e 400 reclamações, respetivamente para cada um dos anos, sendo que apenas 139 reclamações (12,4%) e 41 (10,3%) estão relacionadas com motivos previstos no regulamento e no Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro.

A distribuição das reclamações por motivos apresenta algumas diferenças nos dois anos em análise, embora o motivo mais frequentemente invocado seja o mesmo em ambos: a ausência de informação em caso de cancelamento ou atraso da partida (87,1% em 2019 e 85% em 2020).

A AMT elaborou uma proposta legislativa ao Governo no sentido de alterar o decreto-lei em questão, designadamente, substituindo o IMT pela AMT, no que respeita ao sancionamento dos ilícitos previstos, tanto nesse diploma, como no regulamento, de forma a ter em conta os estatutos de ambas as entidades, em vigor desde 2014.