

O REGULAMENTO (UE) N.º 181/2011 E O DECRETO-LEI N.º 9/2015

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é a entidade responsável pela elaboração do relatório bianual de aplicação do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, relativo aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro (Regulamento), tal como disposto no seu artigo 29.º. O presente relatório reporta-se aos anos de 2019 e 2020.

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;
- Direitos dos passageiros em caso de acidente decorrente da utilização do autocarro e também em caso de cancelamento ou atraso;
- Obrigações de informação aos passageiros; e
- Tratamento das reclamações.

O Regulamento aplica-se 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 km¹.

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.

De uma forma global, o Regulamento estabelece: bilhetes e condições contratuais não discriminatórias (artigo 4.º); acesso ao transporte sem custos adicionais para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (artigo 9.º); 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 (artigos 24.º e 25.º); imposição de um mecanismo de tratamento de reclamações (artigos 26.º e 27.º).

Os passageiros que se deslocam em serviços regulares com um percurso previsto igual ou superior a 250 km, beneficiam ainda dos seguintes direitos adicionais: a emissão de bilhetes ou de títulos de transporte (artigo 4.º); a indemnização e a assistência na eventualidade de morte, lesões, extravio ou dano de bagagens em caso de acidente (artigo 7.º); o direito ao reembolso integral do preço do bilhete ou ao reencaminhamento em caso de cancelamento ou atraso significativo na partida (artigo 19.º); a obrigação de informação em caso de cancelamento ou atraso da partida (artigo 20.º); a obrigação de assistência em caso de cancelamento ou

¹ 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.

atraso significativo, apenas para as viagens com duração superior a 3 horas (artigo 21.º).

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

A execução na ordem jurídica nacional das obrigações decorrentes do Regulamento é assegurada pelo Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.

Este diploma não estabelece diferenciação em função do percurso do serviço, aplicando-se *"ao transporte rodoviário nacional e ao transporte rodoviário internacional, que opere em território nacional"* (artigo 2.º) e estabelece, de forma clara, os direitos e os deveres dos passageiros no modo rodoviário, nomeadamente, através da definição do quadro de fiscalização e contraordenacional aplicável.

O regime contraordenacional encontra-se definido no artigo 27.º do decreto-lei mencionado e abrange todas as obrigações constantes do Regulamento (e do próprio decreto-lei), estabelecendo coimas de 200 euros a 3.740 euros ou de 400 euros a 7.500 euros, consoante se trate de pessoa singular ou coletiva.

Para mais informação sobre o histórico da aplicação deste Regulamento e o papel da AMT enquanto Organismo Nacional de Aplicação (ONA) e o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, podem ser consultados os relatórios de aplicação para os períodos 2015-2016 e 2017-2018, disponíveis no site da AMT².

Importa referir que o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso, bem como o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais rodoviários

de passageiros. A este serviço também se aplica o Regulamento e o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro.

Uma questão relevante no âmbito dos direitos dos passageiros prende-se com a aplicação do Regulamento pelos operadores de transporte de autocarro.

A este propósito, é importante notar que a AMT efetuou uma recolha de informação junto dos operadores sobre a aplicação do Regulamento. Dos 51 operadores de transporte de autocarro questionados, 34 (66,67%) responderam, considerando que cumpriam as obrigações decorrentes do Regulamento, tendo remetido *links* dos seus respetivos *sites* na internet onde constavam informações relativas aos direitos dos passageiros no modo rodoviário.

Estão em curso ações de supervisão e fiscalização quanto ao cumprimento das diversas obrigações previstas no Regulamento, designadamente quanto a matérias relativas a reembolsos em caso de cancelamento ou interrupção de serviços.

De referir, ainda, a supervisão e fiscalização ao cumprimento das obrigações relativas ao serviço público de transporte de passageiros expresso, no que se refere a contratos de adesão com uso de cláusulas contratuais gerais (10.º), a obrigações relativas a plataformas eletrónicas de reserva e reclamações (9.º) e ao acesso a interfaces (12.º), normas estas também cobertas pelas obrigações estabelecidas no Regulamento para gestores de interfaces.

Por fim, a AMT considera as entidades gestoras de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade como estando sujeitas à sua jurisdição, pelo que a disponibilização e intermediação de serviços de mobilidade e de transportes estão sujeitas às regras aplicáveis aos operadores de transportes, incluindo a divulgação de cláusulas contratuais gerais e a disponibilização de acesso ao livro de reclamações eletrónico.

² https://www.amt-autoridade.pt/media/2789/relatorio_direito_passageiros_modorodoviaro_2015-2016.pdf e [https://www.amt-](https://www.amt-autoridade.pt/media/2790/relatorio_direito_passageiros_modorodoviaro_2017-2018.pdf)

[autoridade.pt/media/2790/relatorio_direito_passageiros_modorodoviaro_2017-2018.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2790/relatorio_direito_passageiros_modorodoviaro_2017-2018.pdf).

1. O procedimento

O Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, 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, enquanto entidade reguladora setorial, a AMT recebe e trata as reclamações relativas ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, onde se incluem as respeitantes ao transporte rodoviário.

As reclamações recebidas na AMT, seja através do livro de reclamações (físico e eletrónico), seja por via postal ou através do endereço institucional de correio eletrónico disponível para o efeito (reclamacoes@amt-autoridade.pt) são objeto de tratamento diferenciado, considerando as respetivas especificidades.

Tratando-se de reclamações registadas no livro de reclamações, o seu tratamento consiste no registo e classificação das mesmas e, subsequentemente, na verificação da observância, pelos prestadores de serviços, do disposto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, designadamente o cumprimento dos prazos legais para resposta ao reclamante e de envio das reclamações à AMT, e na análise das respostas dadas. Nos casos em que não seja dada resposta ao reclamante e que a legislação em vigor o exija, a AMT notifica o prestador de serviços para que dê cumprimento à lei, procedendo posteriormente à sua análise tendo em vista decidir sobre o desenvolvimento de procedimentos adicionais ou o arquivamento da reclamação.

No caso das reclamações recebidas do endereço de correio eletrónico referido, não obstante não serem recebidas nos termos do previsto no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, a AMT adotou os procedimentos anteriormente descritos, ou seja,

registo, classificação e notificação ao prestador de serviços para que se pronuncie sobre as reclamações, com vista à análise dos elementos apresentados e à decisão sobre a resposta a dar ao reclamante e eventuais diligências adicionais.

Pese embora o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, não estabeleça mecanismos para o passageiro apresentar a sua reclamação diretamente junto do ONA, o certo é que o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, veio permiti-lo, pelo que aquele organismo não funciona apenas como instância de recurso para as reclamações não resolvidas pelos transportadores no âmbito dos mecanismos de que disponham para o efeito, ao abrigo do artigo 28.º do Regulamento.

O Regulamento não estabelece a tramitação relativa à apresentação das reclamações, permitindo aos Estados-Membros exigirem aos passageiros a apresentação das suas reclamações previamente ao prestador de serviços, funcionando o ONA como uma instância de recurso caso o passageiro não fique satisfeito com a resposta dada por aquele. Esta metodologia oferece ao ONA a vantagem de poder proceder ao tratamento das reclamações com maior eficácia e rapidez, uma vez que tem acesso a toda a correspondência trocada entre o reclamante e o prestador de serviços, permitindo-lhe uma visão global do processo.

2. As estatísticas

De acordo com os relatórios semestrais sobre as reclamações apresentadas à AMT, deram entrada nesta Autoridade 7.692 e 5.784 reclamações relativas ao transporte rodoviário (em autocarro), em 2019 e 2020, respetivamente³. Para efeitos de elaboração do presente relatório, apenas foram consideradas as reclamações relativas ao transporte de passageiros, tendo a análise incidido sobre 7.623 e 5.701 reclamações, respetivamente, em 2019 e 2020.

Não obstante, e considerando que as normas estabelecidas no Regulamento se aplicam, na sua

³ A significativa redução verificada no número de reclamações apresentadas à AMT em 2020 deve-se aos sucessivos estados de emergência declarados em Portugal, de que resultou uma

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

grande maioria a percursos de distância igual ou superior a 250 km⁴, a AMT questionou os operadores de transporte de autocarro sobre a distância dos seus percursos, e apenas considera os operadores que tenham declarado efetuar pelo menos um percurso com distância igual ou superior a 250 km, i.e., foram consideradas as reclamações relativas a 19 operadores⁵, com exceção das reclamações relativas à acessibilidade não discriminatória para pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida,

as quais foram consideradas as relativas a todos os operadores, uma vez que esta obrigação não depende da extensão do percurso.

Assim, a análise efetuada pela AMT incidiu sobre 3.100 e 2.511 reclamações, em 2019 e 2020, respetivamente. A Tabela 1 apresenta a distribuição destas reclamações de acordo com os motivos de reclamação previstos.

Tabela 1 – Distribuição das reclamações relativas aos 19 operadores, por motivo (Fonte: AMT)

	2019	2020
Obrigação de aceitação de reserva e emissão de bilhete a PD ou PMR	20	0
Acessibilidade não discriminatória para pessoas com deficiência (PD) e PMR	163	25
Assistência específica gratuita a PD ou PMR nos terminais e a bordo dos veículos	0	0
Desaparecimento/furto ou dano de bagagem	88	56
Emissão de título de transporte	157	120
Formação do pessoal relacionada com a deficiência	0	1
Indemnização por atraso	9	4
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	92	124
Informação aos passageiros de serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços	0	71
Mecanismos de tratamento de reclamações	9	100
Não discriminação de PD ou PMR	0	0
Não discriminação dos passageiros com base na nacionalidade	0	0
Obrigação de emissão de documento da ocorrência e duração do atraso	3	0
Paragem nas paragens, quando seja feito sinal	90	29
Prestação do serviço objeto do contrato de transporte com segurança e qualidade	620	267
Proteção de dados pessoais	0	1
Publicitação dos preços e horários de forma clara e acessível	79	94
Reembolso por atraso	42	10
Reembolso por título não utilizado	0	64
Transporte de bagagens (quando haja compartimentos) e animais de companhia	30	20
TOTAL	1402	986

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

A análise dos dados constantes desta tabela permite concluir que, em 2019, das 3.100 reclamações analisadas, cerca de 1.402 reclamações (45,2%) estão

relacionadas com os motivos previstos no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro. Em 2020, esse número foi de 986 (que

⁴ Os serviços com percursos de distância igual ou superior a 250 km são considerados serviço público de transporte de passageiros expresso, abrangido, pelo Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

⁵ A Giromundo, António Augusto Santos, Auto Viação Melgaço, Barraqueiro Transportes, Empresa Berrelhas de Camionagem,

CAIMA, EVA Transportes, Flixbus, Frota Azul, Ovnitur, Rede Nacional de Expressos, Rodonorte, Rodoviária da Beira Interior, Rodoviária da Beira Litoral, Rodoviária d'Entre Douro e Minho, Rodoviária do Alentejo, Rodoviária do Tejo, Transdev Interior e Transdev Norte.

corresponde a 39,3% das 2.511 reclamações analisadas). A redução na percentagem de reclamações relacionadas com o Regulamento prende-se com o aumento mais do que proporcional de reclamações com motivos associados à pandemia por COVID-19.

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 não prestação do serviço objeto do contrato de transporte com segurança e qualidade (44,2% em 2019 e 27,1% em 2020).

As principais diferenças na distribuição dos motivos das reclamações entre 2019 e 2020 prendem-se com

reclamações sobre ausência de informação aos passageiros sobre serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços (0 reclamações em 2019 e 71 reclamações em 2020), sobre mecanismos de tratamento de reclamações (9 reclamações em 2019 e 100 em 2020) e sobre reembolsos por título não utilizado (0 reclamações em 2019 e 64 em 2020).

O motivo relacionado com a acessibilidade não discriminatória para pessoas com deficiência ou pessoas com mobilidade reduzida apresenta, entre 2019 e 2020, uma redução significativa de 163 para 25.

CONTRAORDENAÇÕES

De acordo com o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 15.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, 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.

O Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto, que assegura a execução do Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores, estabelece claramente que, no que se refere ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, a AMT é a entidade nacional competente para as matérias relativas a direitos dos passageiros nos modos rodoviário, ferroviário, marítimo e em vias navegáveis interiores.

São referidos expressamente o Regulamento e o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, estabelecendo-se a sucessão de competências entre a AMT e o Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT).

Contudo, o mencionado Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, não prevê expressamente a competência da AMT, atribuindo a competência sancionatória para as infrações ao diploma às autoridades de transportes, as quais, por diversas vicissitudes, não têm condições de atuar. Nesse sentido, e porque, ainda que o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, preveja expressamente a competência da AMT em matéria de serviço público de transporte de passageiros expresso, a competência sancionatória não se pode presumir, mas tem de estar especificamente consagrada na lei, a AMT já elaborou uma proposta legislativa ao Governo no sentido de alterar o mencionado Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, designadamente substituindo a referência ao IMT e às autoridades de transportes por uma referência à AMT, no que respeita ao sancionamento dos ilícitos previstos tanto neste diploma como no 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 bianual de aplicação do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, relativo aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro, tal como disposto no seu artigo 29.º. O presente relatório reporta-se aos anos de 2019 e 2020.

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 9/2015, de 15 de janeiro, nomeadamente através da definição do quadro de fiscalização e contraordenacional aplicável, mas também, indiretamente, pelo Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

A AMT recebe, seja através do livro de reclamações físico e eletrónico, seja por correio eletrónico, as reclamações relativas ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.

De acordo com os relatórios semestrais sobre reclamações da AMT, deram entrada nesta Autoridade 7.692 e 5.784 reclamações relativas ao transporte rodoviário (em autocarro), em 2019 e 2020, respetivamente.

Para efeitos de elaboração do presente relatório, apenas foram consideradas as reclamações relativas ao transporte de passageiros em autocarro nos 19 operadores que declararam efetuar pelo menos um serviço com percurso superior a 250 km, tendo a análise incidido sobre 3.100 e 2.511 reclamações, respetivamente para cada um dos anos, sendo que

apenas 1.402 reclamações (45,2%) e 986 (39,3%) estão relacionadas com motivos previstos no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 9/2015, 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 não prestação do serviço objeto do contrato de transporte com segurança e qualidade (44,2% em 2019 e 27,1% em 2020).

As principais diferenças na distribuição dos motivos das reclamações entre 2019 e 2020 prendem-se com reclamações sobre ausência de informação aos passageiros sobre serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços (0% para 7,2% das reclamações em 2020), sobre mecanismos de tratamento de reclamações (0,6% para 10,1% das reclamações em 2020) e sobre reembolsos por título não utilizado (0% para 6,5% das reclamações em 2020).

Por fim, o motivo relacionado com a acessibilidade não discriminatória para pessoas com deficiência ou pessoas com mobilidade reduzida apresenta, entre 2019 e 2020, uma redução significativa de 163 (11,6%) para 25 (2,5%).

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.