



**Relatório da ação de supervisão mensal
quanto ao tratamento de reclamações de
utilizadores de serviços de mobilidade**

I. Enquadramento

No Plano de Atividades da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) para 2024 consta a realização de uma ação de “[s]upervisão mensal e sistemática ao tratamento às reclamações de consumidores, dado por agentes económicos e entidades públicas, no sentido de apurar a eficácia da sua atuação e a resolução efetiva das questões reclamadas, em todos os mercados”.

Em 2023, a AMT recebeu 29.674 reclamações (15.494 no 1.º semestre e 14.180 no 2.º semestre).

A AMT é um regulador económico, com atribuições em matéria de promoção e defesa dos direitos dos consumidores e utentes (passageiros). Enquanto regulador setorial compete-lhe a monitorização do cumprimento do regime jurídico do livro de reclamações¹. Por via do mesmo, toma conhecimento de todas as reclamações feitas através do livro de reclamações, permitindo-lhe supervisionar o cumprimento dos diplomas aplicáveis, designadamente as normas relativas aos direitos dos passageiros, por parte dos operadores de transportes.

Nos termos da Lei-quadro das entidades reguladoras (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), aplicável à AMT, compete às entidades reguladoras a resolução de conflitos entre operadores sujeitos à sua regulação, ou entre estes e consumidores, designadamente, na sequência do tratamento das reclamações, ordenar aos operadores sujeitos à sua regulação a adoção das providências necessárias à reparação justa dos direitos dos consumidores.

Assim, a AMT pode promover a adoção de medidas corretivas junto dos operadores e, estando em causa a violação de normas legais ou regulamentares cujo cumprimento pelos operadores lhe caiba assegurar, proceder à abertura de processos contraordenacionais e à aplicação de coimas. Dependendo da matéria e quando esteja em causa a resolução de um caso concreto, a AMT remete os reclamantes para as entidades de resolução alternativa de litígios.

Por constituírem instrumento de monitorização do mercado, as reclamações podem dar origem a ações de supervisão e de fiscalização que poderão culminar em recomendações, instruções vinculativas, na adoção de medidas regulatórias, ou em propostas de alteração

¹ Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro.

legislativa tendo em vista a promoção e reforço dos direitos dos consumidores/utentes.

Nesse sentido, e com o objetivo de recolher informação adicional sobre as diligências promovidas pelas empresas reclamadas para dar resposta ao reclamante, bem como sobre o resultado da reclamação (reembolso, devolução, indemnização, abertura de processo de inquirição ou disciplinar a funcionário da empresa, entre outros), a ação de supervisão mensal visa dar resposta às preocupações acima assinaladas.

Esta ação de supervisão mensal ocorreu já em 2022 e 2023. Nesses dois anos, a lógica foi a de selecionar uma amostra mensal de reclamações do ano anterior por subcategoria dentro de cada modo de transporte e solicitar às empresas reclamadas informação sobre aquelas reclamações, incluindo as datas da reclamação e do fecho da mesma, a lista de diligências efetuadas para dar resposta à reclamação, a resposta enviada ao reclamante e respetiva data, assim como o resultado da reclamação.

Não obstante os impactos positivos da supervisão mensal no mercado da mobilidade e dos transportes, por via, por um lado, da promoção, nas empresas reguladas, de

mecanismos de reporte ao regulador e, por outro lado, do acesso a informação mais aprofundada sobre as reclamações selecionadas, nomeadamente o prazo de resposta e o seu resultado, importava ir mais longe nesta metodologia, através do enfoque em motivos que, pela sua descrição, possam configurar uma contraordenação.

II. Metodologia

As reclamações recebidas na AMT são categorizadas, de acordo com o seu conteúdo, em motivos principais e secundários. Na ação de supervisão realizada em 2024 foram abrangidas as reclamações categorizadas nos motivos 40A (cláusulas e/ou contratos abusivos) e 45B (pedidos de reembolso e/ou indemnização), sendo que, no ano de 2023, 1.186 reclamações foram classificadas no motivo 40A e 1.790 reclamações no motivo 45B.

Dentro do motivo 40A, e considerando que a AMT tem a competência de análise das cláusulas contratuais gerais das empresas de rent-a-car² e que, recentemente, foi divulgado o Guia para a contratação de serviços de rent-a-car e rent-a-cargo³, foi dada prioridade às 1.018

² Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto

³ [https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-](https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/guia-para-a-contrata%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-rent-a-car-e-rent-a-cargo/)

[consumidor/guia-para-a-contrata%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-rent-a-car-e-rent-a-cargo/](https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/guia-para-a-contrata%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-rent-a-car-e-rent-a-cargo/).

reclamações relativas ao rent-a-car, distribuídas por 50 empresas.

Em relação ao motivo 45B, e considerando a relevância do transporte de passageiros no dia a dia dos cidadãos, assim como o seu potencial impacto na transição modal para o transporte público, foi dada prioridade às 1.338 reclamações relativas ao transporte de passageiros (transporte rodoviário, ferroviário e por vias navegáveis interiores e transporte em táxi/TVDE), distribuídas por 34 empresas.

III. Análise da informação remetida à AMT

Responderam ao pedido de informação da AMT 32 empresas de rent-a-car (i.e., 66,7% das empresas de rent-a-car abrangidas pela ação de supervisão⁴) e 28 empresas de transporte de passageiros (i.e., 82,4% das empresas de transporte de passageiros abrangidas pela ação de supervisão).

a) Análise da informação remetida à AMT pelas empresas de rent-a-car

Foram analisadas 100% das respostas das empresas de rent-a-car⁵ ao pedido de informação da AMT, relativas a 730

reclamações, o que corresponde a 71,7% do total de reclamações abrangidas (1.018).

Destas 730 reclamações, foram eliminadas da amostra, por motivos vários, 36 reclamações. A análise das restantes 694 reclamações permitiu concluir de forma indiciária que existem dois principais motivos de reclamação: os relacionados com danos no veículo (204; 29,4% das reclamações) e os relacionados com as condições de aluguer (entrega do veículo, documentos, taxas) (204; 29,4% das reclamações). Os restantes motivos de maior ocorrência estão relacionados com, por ordem decrescente de frequência, cauções (74; 10,7%), seguros (67; 9,7%), política de combustível (53; 7,6%), veículos (excluindo danos) (41; 5,9%) e portagens (33; 4,8%).

Uma análise mais pormenorizada das reclamações permite concluir que, em relação aos danos no veículo, diversos reclamantes se queixam de:

- Os danos serem pré-existentes, embora não tivessem sido identificados previamente ao início do contrato.

A este propósito, a AMT tem recomendado que, no início do contrato, seja efetuada uma

⁴ Duas das empresas abrangidas pela ação de supervisão encerraram, entretanto, pelo que não são consideradas nos números apresentados.

⁵ Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto

verificação detalhada e atenta do estado do veículo, tendo sido disponibilizado um relatório de inspeção do veículo⁶ para serem assinalados os danos na entrega daquele ao cliente, a assinar por ambas as partes, de forma a ser possível comprovar a pré-existência dos danos. Acresce que o contrato não pode incluir cláusulas que estabeleçam a aceitação pelo locatário de vícios não aparentes ou não reconhecíveis no veículo, uma vez que no momento da celebração do contrato, o locatário não tem condições para efetuar essa avaliação.

- A caução ou o depósito serem acionados sem que o locatário tenha manifestado a sua concordância em relação à existência de danos, nem em relação ao orçamento previsto para a sua reparação.

Sobre o acionamento da caução ou do depósito pela locadora sem informação e autorização prévias do locatário, é entendimento da AMT que são abusivas as cláusulas contratuais que determinam esta possibilidade.

A AMT recomenda que, no momento da entrega do veículo, o locador entregue ao locatário um documento comprovativo de que o veículo foi aceite pelo locador, o qual

pode ser também enviado em suporte eletrónico. Devem ser adotados mecanismos que permitam a conferência/inspeção conjunta do veículo pelo locador e locatário e a sua aceitação formal, traduzindo a concordância das partes quanto ao termo do contrato e ao estado. Nas situações em que a entrega do veículo ocorra fora de horas, e sejam identificados danos no veículo sem a presença do locatário, o contrato deve prever o direito de o locatário se opor aos danos e valores imputados.

Os contratos devem prever o envio ao locatário da documentação comprovativa dos danos e custos de reparação, bem como facultar um prazo para a sua análise e contestação (não inferior a 10 dias), durante o qual não deverão ser debitados quaisquer valores, podendo, no entanto, o locador manter em seu poder a caução prestada aquando da celebração do contrato (não podendo, para todos os efeitos, ser acionada).

Assim, com base na ação de supervisão de que é questão no presente relatório, e face à importância que assume o tema do

⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-consumidor/guia-para-a->

[contrata%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-rent-a-car-e-rent-a-cargo/](https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-rent-a-car-e-rent-a-cargo/).

acionamento da caução e/ou depósito, a AMT continuará a acompanhar o mesmo.

Em relação às condições de aluguer, as reclamações versam essencialmente sobre:

- A não entrega do veículo na data acordada e consequente cobrança de valores adicionais respeitantes à extensão do período de aluguer.
- A necessidade de apresentação de determinados documentos para início de contrato e/ou recolha da viatura, nomeadamente cartão do cidadão, carta de condução válida e cartão de crédito físico.
- A cobrança de taxas, nomeadamente taxa *one-way*, taxa *no-show*, taxa por condutor adicional, taxa de limpeza, taxa de cancelamento, taxa fora de horas, taxa de saída do país, etc.

Em relação à cobrança de taxas, a AMT recomenda que, no clausulado das cláusulas gerais e/ou particulares, sejam listadas todas as taxas passíveis de serem cobradas e as respetivas condições de aplicação. De facto, os contratos devem incluir um conjunto mínimo de requisitos redigidos de forma clara, precisa e com caracteres legíveis, designadamente o preço total a pagar, com descrição de todos os seus componentes fixos e variáveis (por exemplo, taxas de

aeroporto, taxas associadas à idade do condutor, taxas de retorno ou de saída do território nacional, entre outras).

Em relação à caução, as reclamações versam essencialmente sobre:

- A obrigatoriedade de deixar uma caução, seja para o aluguer em si, seja para as portagens ou o combustível.
- O facto de o pagamento da caução não poder ser efetuado em numerário.
- O tempo de espera entre o fim do contrato de aluguer e o momento de devolução/desbloqueamento da caução.

Em relação aos seguros, os reclamantes queixam-se da necessidade de contratualizar um seguro que permita cobrir o montante da franquia, nomeadamente nas situações em que a reserva tenha sido efetuada com recurso a um intermediário e já tenha sido efetuada a contratualização de um seguro junto deste.

Em relação ao combustível, as reclamações prendem-se essencialmente com o facto de terem sido cobrados montantes por incumprimento da política de combustível.

Também a este propósito, a AMT recomenda que, no texto das cláusulas gerais e/ou particulares, seja clarificada qual a política de combustível, assim como as taxas

associadas ao incumprimento da mesma e o montante cobrado por litro de combustível.

Em relação aos veículos, as reclamações prendem-se essencialmente com o facto de o veículo disponibilizado no âmbito do contrato de aluguer não corresponder ao tipo de veículo específico desejado.

Por fim, e em relação às portagens, os reclamantes queixam-se da obrigatoriedade de pagamento do dispositivo da Via Verde, mesmo nas situações em que não pretendem usufruir do mesmo. Existem ainda algumas reclamações relativas aos montantes cobrados a título de portagens ou ao facto de os mesmos terem sido bloqueados no cartão de crédito sem conhecimento prévio ou autorização.

Neste caso, a AMT tem salientado que, nos termos do Decreto-Lei n.º 84-C/2022, de 9 de dezembro, a adesão automática ao serviço de pagamento eletrónico de portagens (Via Verde ou via CTT) por parte do locatário é obrigatória. O locador deve indicar no contrato de forma clara e objetiva a possibilidade da cobrança de encargos e custos suplementares que não possam ser calculados antes da celebração do contrato e informar o locatário de que a cobrança destes valores pode ser exigida em momento posterior. Por seu turno, o locatário deve,

para efeitos de pagamento, disponibilizar um cartão de crédito válido, assegurando a existência de saldo suficiente; caso o locatário não utilize as infraestruturas rodoviárias equipadas com portagem eletrónica durante o período de vigência do contrato, o valor do serviço de gestão de portagens, devido ao locador pela disponibilização do serviço de portagens (e correspondente aos custos administrativos suportados) deve ser devolvido no termo do mesmo.

Pela prestação do serviço de portagem, e desde que venha a confirmar-se a sua utilização pelos clientes, as empresas de aluguer de veículos sem condutor podem cobrar aos clientes os custos administrativos incorridos com o serviço, que constituem receita das empresas e são definidos nos termos do artigo 43.º. Sem prejuízo do disposto n.º 6 do artigo 27.º, apenas deverá ser debitado aos clientes das empresas de aluguer de veículos sem condutor o montante das portagens correspondente à utilização efetiva pelos mesmos de infraestruturas que disponham de um sistema eletrónico de portagens, acrescido dos eventuais custos administrativos definidos nos termos do artigo 43.º (artigo 27.º, n.º 5). Os custos administrativos a que se faz referência são fixados por portaria do membro do Governo

responsável pela área das infraestruturas (artigo 43.º).

Quanto aos temas indicados, remete-se para o Guia para a contratação de serviços de *rent-a-car* e *rent-a-cargo*, elaborado pela AMT em colaboração com a Direção-Geral do Consumidor (DGC) e com a ARAC (Associação dos Industriais de Aluguer de Automóveis sem Condutor), que define um modelo de contrato de *rent-a-car*, incluindo as condições gerais e particulares, com o objetivo de melhor informar o mercado, com regras claras e objetivas, sobre o relacionamento entre os consumidores/locatários e as empresas/locadores, garantindo a conformidade legal e a proteção dos consumidores/utilizadores.

De uma forma global, em relação às reclamações relativas às empresas de *rent-a-car* e classificadas no motivo 40A (cláusulas e/ou contratos abusivos), a sua análise permite concluir pela existência de indícios de cláusulas abusivas ou que carecem de clarificação no sentido de ser acrescentada informação, de forma que os locatários estejam plenamente informados, tema que continuará a ser acompanhado pela AMT.

b) Análise da informação remetida à AMT pelas empresas de transporte de passageiros

Foram analisadas 100% das respostas das empresas de transporte de passageiros ao pedido de informação da AMT, relativas a 1.323 reclamações, o que corresponde a 98,9% do total de reclamações abrangidas (1.338).

Destas 1.323 reclamações, foram eliminadas da amostra, por motivos vários, 21 reclamações.

A análise das restantes 1.302 reclamações permitiu concluir que houve lugar a reembolso em 67,9% das reclamações (884) e que, destas, foi enviado à AMT comprovativo de reembolso para 675 (76,4%).

As 209 reclamações para as quais não foi apresentado comprovativo do reembolso pelas empresas de transporte de passageiros podem ser divididas em dois grupos:

- Um primeiro grupo de reclamações relativamente aos quais os comprovativos enviados pelas empresas apresentam erros e não permitem confirmar os reembolsos aos quais dizem respeito (150 reclamações, 17% dos reembolsos). Foi solicitado às empresas o envio dos comprovativos corretos.

- Um segundo grupo relativamente ao qual as próprias empresas declaram não dispor de comprovativo do reembolso (59 reclamações, 6,7% dos reembolsos), essencialmente pelas seguintes razões:
 - Os clientes não disponibilizaram os dados bancários, não obstante os mesmos terem sido solicitados pelas empresas;
 - Os reembolsos foram efetuados com recurso a vouchers;
 - Os reembolsos foram efetuados manualmente, por equipas de suporte, e dos mesmos não existem comprovativos (esta situação apenas se aplica à empresa Uber B.V. - Representação Permanente em Portugal).

Em relação ao uso de vouchers para efeitos de reembolso, a AMT recomenda que o reembolso dos pagamentos ocorra através do mesmo meio de pagamento que tiver sido utilizado pelo consumidor na transação inicial, salvo acordo expresso deste, tal como se encontra previsto no n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, na sua redação atual, relativa aos contratos celebrados à distância, que estabelece que *“O reembolso dos pagamentos deve ser feito através do mesmo meio de pagamento que*

tiver sido utilizado pelo consumidor na transação inicial, salvo acordo expresso em contrário e desde que o consumidor não incorra em quaisquer custos como consequência do reembolso.”.

Sucedo que o mencionado decreto-lei não se aplica a contratos de serviços de transporte de passageiros (artigo 2.º, n.º 3 alínea l), com exceção do disposto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 5.º (requisitos de forma), razão pela qual importaria aditar o n.º 2 do artigo 12.º ao elenco de exceções em que o diploma é aplicável ao transporte de passageiros.

Das 1.302 reclamações, não houve lugar a reembolso em 32,1% destas (418), pelas seguintes razões principais:

- O pedido de reembolso não cumpre as condições gerais de transporte (337; 80,6% das situações em que não houve lugar a reembolso), nomeadamente porque: i) o motivo do atraso e/ou cancelamento foi uma greve; ii) o atraso não ultrapassou os prazos legalmente previstos; iii) o reembolso foi solicitado fora do prazo; iv) o reembolso solicitado diz respeito a bilhetes promocionais, não reembolsáveis;
- Os reclamantes não enviaram documentos comprovativos do objeto da sua reclamação, mesmo após solicitação

pelas empresas reclamadas (42; 10% das situações em que não houve lugar a reembolso);

- Os bilhetes em causa foram revalidados e utilizados, invalidando o pedido de reembolso (17; 4,1% das situações em que não houve lugar a reembolso).

De uma forma global, é possível concluir que a maioria das reclamações relacionadas com pedidos de reembolso no transporte de passageiros resulta, efetivamente, num reembolso e que, quando isso não acontece, o fundamento alegado é o incumprimento das condições gerais de transporte. Nesta medida, a AMT continuará a efetuar uma supervisão sistemática às condições gerais de transporte dos operadores abrangidos.

No entanto, é também possível concluir que não é incomum os reclamantes não darem resposta a solicitações das empresas reclamadas, incluindo solicitações de documentos comprovativos e/ou de dados bancários para poder ser efetuado o reembolso, com prejuízo para os reclamantes.

IV. Recomendações

Face ao exposto, após a análise indiciária realizada pela AMT às reclamações

selecionadas, pode concluir-se e recomendar-se o seguinte:

1. Relativamente à atividade de rent-a-car:

- Foram analisadas sumariamente 730 reclamações relativas a 32 empresas de rent-a-car, concluindo-se que existem dois principais motivos de reclamação: os relacionados com danos no veículo e os relacionados com as condições de aluguer (entrega dos veículos, documentação exigida, taxas). Os restantes motivos de maior ocorrência estão relacionados com cauções, seguros, política de combustível, veículos (excluindo danos) e portagens.
- A AMT, tendo em conta o Objetivo Operacional 2.3. do Plano de Atividades para 2025 – “Promover uma supervisão que atue de forma dissuasora nas situações de incumprimento com os normativos legais em vigor e com as recomendações da AMT” – continuará a analisar a conformidade legal dos contratos de adesão, de forma a assegurar a objetividade, a transparência e a legalidade no relacionamento entre operadores de transporte e os utilizadores.

- Reforça-se a relevância da divulgação do Guia para a contratação de serviços de rent-a-car, quer junto dos consumidores/potenciais locatários, promovendo o conhecimento das regras aplicáveis ao relacionamento com as empresas/locadores, garantindo a conformidade legal e a proteção daqueles, quer junto das empresas de *rent-a-car*, uma vez que a análise e alteração das suas cláusulas contratuais gerais em linha com o referido Guia contribui para uma redução do número de reclamações associadas à atividade de rent-a-car.

2. Relativamente ao transporte de passageiros:

- A maioria das reclamações relacionadas com pedidos de reembolso no transporte de passageiros resulta, efetivamente, num reembolso e, quando isso não acontece, o fundamento alegado é o incumprimento das condições gerais de transporte.
- Das 1.302 reclamações analisadas sumariamente, conclui-se que não houve lugar a reembolso em 32,1% destas (418), na maioria (337; 80,6% das situações em que não houve lugar

a reembolso) porquanto o pedido de reembolso alegadamente não cumpre as condições gerais de transporte, porque: i) o motivo do atraso e/ou cancelamento foi uma greve; ii) o atraso não ultrapassou os prazos legalmente previstos; iii) o reembolso foi solicitado fora do prazo; iv) o reembolso solicitado diz respeito a bilhetes promocionais, não reembolsáveis.

- A AMT, tendo em conta o Objetivo Operacional 2.3. do Plano de Atividades para 2025 – “Promover uma supervisão que atue de forma dissuasora nas situações de incumprimento com os normativos legais em vigor e com as recomendações da AMT” – continuará a analisar a conformidade legal dos contratos de adesão, de forma a assegurar a objetividade, a transparência e a legalidade no relacionamento entre operadores de transporte e os utilizadores.
- Recomenda-se que as empresas de transporte de passageiros procedam aos reembolsos, quando a eles haja direito, através do mesmo meio de pagamento que tiver sido utilizado no momento da compra, em linha com o

disposto no n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, na sua redação atual, relativa aos contratos a distância.

Lisboa, 29 de maio de 2025

