



RELATÓRIO BIENAL 2023-2024

DIREITOS DOS PASSAGEIROS DOS
SERVIÇOS FERROVIÁRIOS

APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (UE)
2021/782 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO, DE 29 DE ABRIL DE 2021



1. O REGULAMENTO (UE) 2021/782 E O DECRETO-LEI N.º 58/2008

A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é a entidade responsável pela elaboração do relatório bienal de aplicação do Regulamento (UE) 2021/782 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (Regulamento)¹. O presente relatório reporta-se aos anos de 2023 e 2024.

As competências da AMT, definidas nos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio², incluem, no âmbito dos seus poderes de supervisão, fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito da União Europeia e, no âmbito dos seus poderes de fiscalização e sancionatórios, fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição³.

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), incentivar as pessoas a viajar de comboio 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 e também em caso de cancelamento ou atraso;
- Obrigações de informação aos passageiros;
- Definição e controlo de normas de qualidade do serviço; e
- Tratamento das reclamações.

De uma forma global, o Regulamento estabelece: bilhetes e condições contratuais não discriminatórias (artigo 5.º); direito ao transporte de bicicletas (artigo 6.º); direito a informações corretas e em tempo útil

antes e durante a sua viagem em tempo real e em formatos acessíveis (artigo 9.º); acesso a bilhetes únicos (artigo 12.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 assistência (artigo 20.º); o direito ao transporte de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (artigo 21.º); o direito dos passageiros com deficiência ou com mobilidade reduzida a informações sobre a acessibilidade das estações e do material circulante, adequadas e em formatos acessíveis durante toda a viagem (artigo 22.º); o direito a assistência gratuita às pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (artigo 23.º); a obrigação de estabelecer procedimentos de formação em matéria de assistência a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida (artigo 26.º); a imposição de um mecanismo de tratamento de reclamações (artigo 28.º); a definição de normas de qualidade do serviço (artigo 29.º); e o direito a informações sobre direitos dos passageiros (artigo 30.º)

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

O Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro⁴ (Decreto-Lei n.º 58/2008), assegura na ordem jurídica nacional as obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que o Regulamento 2021/782 veio revogar.

Assim, a AMT já apresentou propostas legislativas ao Governo no sentido da atualização do Decreto-Lei n.º 58/2008, de forma que sejam asseguradas na ordem jurídica nacional as novas obrigações impostas pelo Regulamento.

¹ Tal como disposto no n.º 3 do artigo 32.º.

² <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2014-66384029-66396199>.

³ Para informação adicional sobre as atividades da AMT, consultar <https://www.amt-autoridade.pt/amt/instrumentos-de-gest%C3%A3o-amt/>.

⁴ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2008-66786852>.

Além da alteração relativa ao alargamento dos direitos conferidos pelo Regulamento, foram ainda apresentadas as seguintes propostas de alteração ao Decreto-Lei n.º 58/2008:

- Adequação do regime contraordenacional, no sentido de ajustar o elenco das contraordenações ao estabelecido no Regulamento.
- Dever de cooperação das empresas ferroviárias, dos gestores de estações, dos gestores de infraestrutura, dos vendedores de bilhetes e dos operadores turísticos para com a AMT.
- Clarificação das competências de processamento de contraordenações entre a AMT e o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., enquanto organismo responsável pela regulamentação técnica e licenciamento.

2. ISENÇÕES À APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

De acordo com a informação transmitida à AMT, o Estado português tomou a decisão de isentar, nos termos do artigo 2.º do Regulamento, os serviços ferroviários nacionais de passageiros da aplicação de determinadas regras. Segue-se a lista das isenções comunicadas por Portugal à Comissão Europeia.

Serviços (sub)urbanos

Isenção da aplicação da totalidade dos artigos do Regulamento, com exceção dos seguintes artigos:

- Artigo 5.º - Condições e tarifas não discriminatórias do contrato de transporte;
- Artigo 11.º - Disponibilidade de bilhetes e reservas;
- Artigo 13.º - Responsabilidade em relação aos passageiros e à bagagem;
- Artigo 14.º - Seguro e cobertura de responsabilidade;
- Artigo 21.º - Direito ao transporte de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida;
- Artigo 22.º - Informação para pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida;
- Artigo 27.º - Segurança pessoal dos passageiros; e
- Artigo 28.º - Queixas.

Serviços regionais

Isenção da aplicação da totalidade dos artigos do Regulamento, com exceção dos seguintes artigos:

- Artigo 5.º - Condições e tarifas não discriminatórias do contrato de transporte;
- Artigo 6.º - Bicicletas;
- Artigo 11.º - Disponibilidade de bilhetes e reservas;
- Artigo 12.º - Bilhetes únicos;

- Artigo 13.º - Responsabilidade em relação aos passageiros e à bagagem;
- Artigo 14.º - Seguro e cobertura de responsabilidade;
- Artigo 18.º(3) - Reembolso e reencaminhamento (direito ao auto-encaminhamento);
- Artigo 21.º - Direito ao transporte de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida;
- Artigo 22.º - Informação para pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida;
- Artigo 23.º - Assistência nas estações ferroviárias e a bordo para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida;
- Artigo 24.º - Condições para a prestação de assistência;
- Artigo 25.º - Indemnização pelo equipamento de mobilidade, dispositivos de assistência e cães-guia;
- Artigo 26.º - Formação do pessoal;
- Artigo 27.º - Segurança pessoal dos passageiros; e
- Artigo 28.º - Queixas.

O n.º 1 do artigo 12.º e o n.º 3 do artigo 18.º apenas se aplicarão a partir de 7 de junho de 2028.

Serviços domésticos de longa distância

Aplica-se a totalidade do Regulamento, com exceção dos seguintes artigos (até dezembro de 2029):

- Artigo 15.º - Pagamentos adiantados;
- Artigo 17.º - Responsabilidade por atrasos, perdas de correspondência e supressões;
- Artigo 19.º - Indemnização; e
- Artigo 20.º(2a e 2b) – Assistência (fornecimento gratuito de refeições e bebidas e de alojamento).

A AMT considera importante garantir os direitos dos utilizadores dos serviços ferroviários de passageiros e

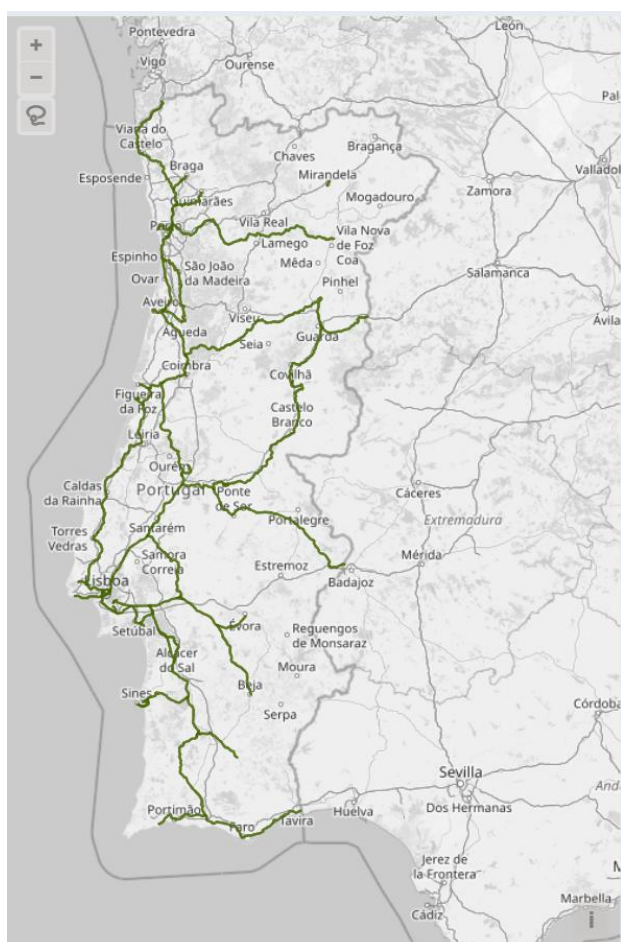
melhorar a qualidade e a eficácia de tais serviços, de modo a contribuir para o aumento da utilização do transporte ferroviário em relação aos outros modos de transporte.

Não obstante os consideráveis progressos que têm sido alcançados na defesa dos consumidores na UE, é ainda necessário melhorar a defesa dos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários, que são a parte mais fraca no contrato de transporte. Por essa razão, a AMT recomendou ao Governo a revisão das isenções comunicadas.

3. O MERCADO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

A Rede Ferroviária Nacional apresenta uma extensão total em exploração de 2.527km, a que corresponde, respetivamente, uma densidade por área e por população de 2,9km/100km² e 2,5km/10.000Hab (Portugal continental)⁵.

Figura 1 – Rede ferroviária ativa
Fonte: AMT



No setor do transporte ferroviário de passageiros português operam a empresa Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), enquanto gestor da infraestrutura ferroviária nacional; e a Comboios de Portugal, E.P.E. (CP) e a Fertagus – Travessia do Tejo, S.A. (Fertagus), enquanto operadores de transporte ferroviário de passageiros.

Ao passo que a CP, detida a 100% pelo Estado Português, explora serviços de longo-curso, regionais e inter-regionais, urbanos e suburbanos, a Fertagus, empresa privada detida pelo Grupo Barraqueiro, explora o serviço público de transporte suburbano no Eixo Ferroviário Norte-Sul entre as estações de Setúbal e Roma-Areeiro (Lisboa).

Os dados relativos ao mercado do transporte ferroviário de passageiros apresentados nesta secção abrangem a totalidade do mercado, por serviço.

A AMT disponibiliza informação, através do seu Observatório da Mobilidade e dos Transportes⁶ sobre o mercado do transporte ferroviário, designadamente nos anos de 2023 e 2024.

A Figura 1 apresenta os principais indicadores de oferta de transporte ferroviário de passageiros, a saber, o número de comboios realizados e o número de lugares.km oferecidos.

Para todos os serviços, verificou-se um aumento entre 2023 e 2024 no número de comboios realizados, sendo este aumento mais significativo no caso dos comboios de longo curso (+8,6%) e regionais/inter-regionais (+10%). Este aumento também ocorreu no número de lugares.km oferecidos, sendo os aumentos mais significativos nos serviços internacionais (+28,3%) e de longo curso (+9,5%).

Em relação aos indicadores de procura por transporte ferroviário de passageiros, a Figura 2 apresenta o número de passageiros, assim como o número de passageiro.km. Para ambos estes indicadores, regista-se um aumento em todos os serviços, com exceção dos serviços internacionais (-1,7% e -16,9%, respetivamente). No caso dos serviços regionais/inter-regionais, os aumentos chegaram aos 41,5% e 57,7%, respetivamente.

⁵ In "Análise Estatística - Transporte Ferroviário em Portugal 2023", AMT, <https://observatorio.amt-autoridade.pt/publicacao/transporte-ferroviario-em-portugal-2023>.

⁶ <https://observatorio.amt-autoridade.pt/>.

Figura 1 – Dados relativos à oferta de transporte ferroviário de passageiros

Fonte: AMT

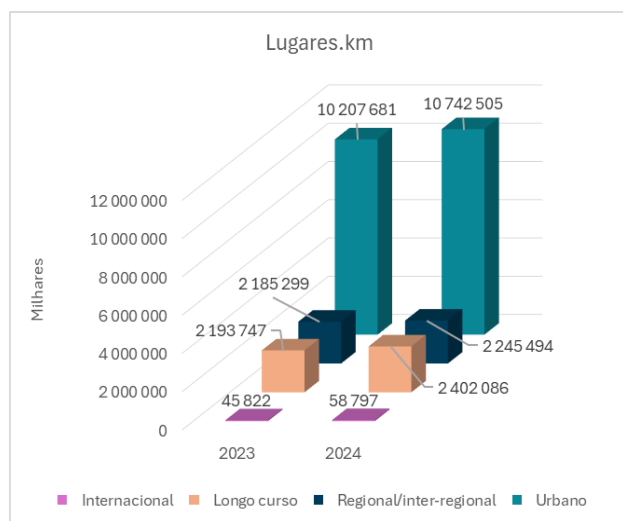
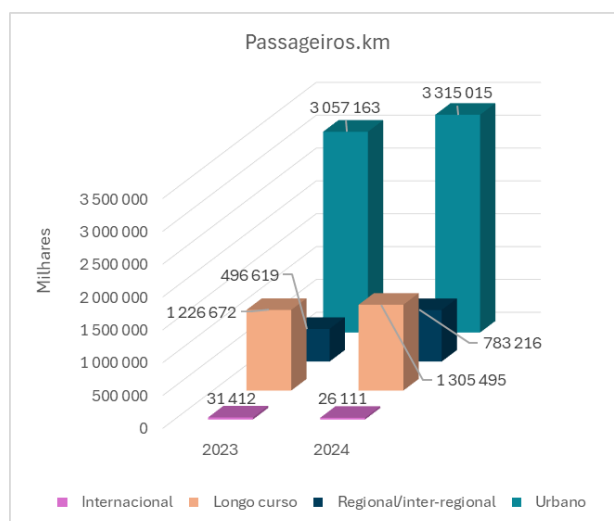
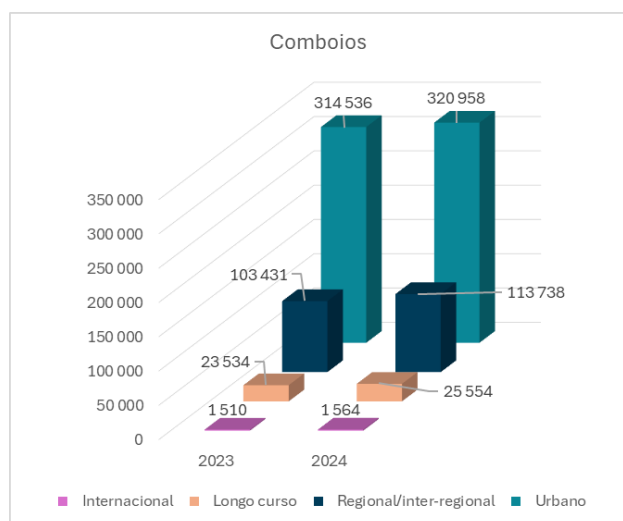
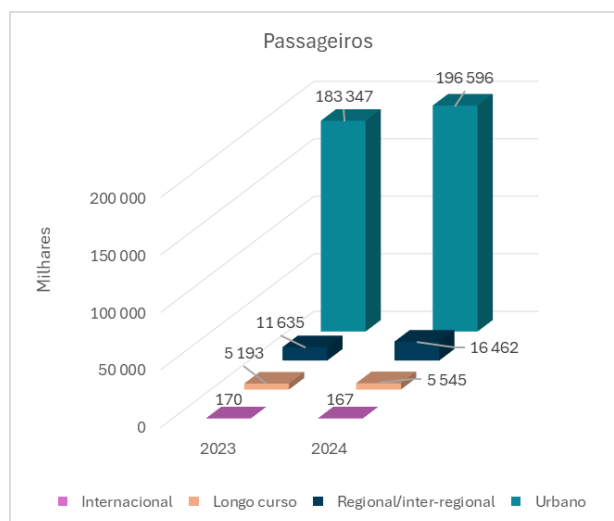


Figura 2 – Dados relativos à procura de transporte ferroviário de passageiros

Fonte: AMT



4. AS RECLAMAÇÕES

O procedimento

O Regulamento (artigo 33.º) prevê que, depois de ter, sem sucesso, apresentado queixa à empresa ferroviária ou ao gestor de estações nos termos do artigo 28.º, o passageiro pode apresentar queixa junto do organismo nacional de execução ou junto de qualquer outro organismo designado, num prazo de três meses a contar da data de receção da informação relativa à rejeição da queixa inicial, sem prejuízo dos direitos dos consumidores de procurar outras vias de recurso ou de apresentarem queixa diretamente junto do organismo nacional de execução..

Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual⁷ (Decreto-Lei n.º 156/2005), que institui a obrigatoriedade de existência e disponibilização do livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, determina que as reclamações dos consumidores são apresentadas junto do prestador dos serviços, o qual deve remetê-las 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 Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, onde se incluem as respeitantes ao transporte ferroviário.

As reclamações são recebidas na AMT por uma de três formas. A primeira, as que são registadas no formato físico do livro de reclamações, são posteriormente enviadas à AMT pela empresa reclamada, juntamente com os esclarecimentos desta e a resposta que foi enviada ao reclamante.

A segunda é a notificação das reclamações registadas na plataforma do livro de reclamações eletrónico⁸. Neste caso, as entidades reclamadas têm a obrigação de dar resposta ao reclamante no prazo máximo de 15 dias úteis, sendo a AMT notificada dessa resposta (e do cumprimento daquele prazo) e de quaisquer esclarecimentos providenciados a este último.

Importa referir que o regime jurídico do livro de reclamações estabelece uma diferença de procedimento entre as reclamações registadas no livro de reclamações e as registadas no livro de reclamações eletrónico. Com efeito, neste último caso, as entidades reclamadas são obrigadas a dar resposta a todos os reclamantes, no prazo máximo de 15 dias úteis, enquanto no caso de reclamações registadas no formato físico do livro de reclamações, a obrigatoriedade de dar resposta aos reclamantes apenas existe no caso de serviços públicos essenciais, definidos na Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na sua redação atual⁹. Assim, apenas o serviço público de transporte de passageiros é considerado um serviço essencial, nos termos da referida lei.

A AMT, em articulação com outros reguladores setoriais e com a Direção-Geral do Consumidor (DGC), tem efetuado diligências no sentido de promover uma maior harmonização entre os procedimentos aplicados aos formatos físico e eletrónico do livro de reclamações (ver secção 5).

Por fim, a AMT também recebe reclamações enviadas diretamente através de email ou do formulário institucional criado para o efeito¹⁰.

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, na monitorização 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 diretamente na AMT, não obstante não serem recebidas nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, 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

⁷ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2005-34431675>.

⁸ <https://www.livroreclamacoes.pt/Inicio/>.

⁹ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1996-34491275>.

¹⁰ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclama%C3%A7%C3%B5es-e-pedidos-de-informa%C3%A7%C3%B5es/>.

apresentados, decidir sobre a atuação a seguir e a resposta a dar ao reclamante. Trata-se de competências que também lhe advêm dos seus Estatutos, uma vez que a promoção e defesa dos direitos dos consumidores constitui uma das funções primordiais das entidades reguladoras em Portugal.

Pese embora o Decreto-Lei n.º 58/2008 não estabeleça mecanismos para o passageiro apresentar a sua reclamação diretamente junto do ONA (cf. n.º 2 do artigo 33.º do Regulamento), o certo é que prevê a obrigatoriedade de o operador disponibilizar o livro de reclamações nos termos da lei e do Regulamento (alínea h) do n.º 2 do artigo 4.º), pelo que aquele organismo, no caso, a AMT, não funciona apenas como instância de recurso para as reclamações não resolvidas pelos operadores no âmbito dos mecanismos de que disponham para o efeito, ao abrigo do artigo 33.º do Regulamento, uma vez que acompanha e monitoriza todas as reclamações apresentadas, podendo intervir, sempre que justificado.

Está prevista na lei a possibilidade de resolução extrajudicial de litígios de consumo, designadamente os relacionados com reclamações dos passageiros do transporte ferroviário (Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro¹¹). Para o efeito foram criadas entidades de resolução alternativa de litígios que asseguram procedimentos tendencialmente gratuitos, disponíveis e facilmente acessíveis.

A AMT assinou protocolos com os 7 centros de arbitragem existentes em Portugal continental, no âmbito dos quais os conflitos de consumo nas áreas da mobilidade e aos transportes podem ser dirimidos em sede de resolução alternativa de litígios. Esta opção permite reduzir os custos e o tempo de resolução de um conflito.

No entanto, tem sido possível observar que os consumidores com conflitos de consumo nestas áreas raramente recorrem à resolução alternativa de litígios. Uma explicação possível prende-se com os montantes relativamente baixos associados aos referidos conflitos.

A AMT também tem competências de mediação de conflitos (artigo 38.º dos seus Estatutos) e, em geral,

pode emitir determinações e instruções vinculativas ou aplicar coimas no âmbito de processos de contraordenação, as quais constituem decisões de cumprimento obrigatório (artigos 36.º e 40.º dos seus Estatutos).

Na generalidade, os consumidores estão alerta para os mecanismos de apresentação de reclamações, considerando que o Livro de Reclamações, físico e eletrónico, único para todos os setores de atividade, é objeto de campanhas de divulgação periódicas¹². A AMT também promove ativamente a divulgação dos direitos dos passageiros em todos os modos de transporte, designadamente através do seu site¹³ e das redes sociais.

Por fim, importa referir que a AMT, no âmbito das medidas de transformação digital da sua atividade, está a implementar o Sistema de Gestão de Reclamações (SGR), uma solução tecnológica de suporte à atividade de gestão e tratamento quer das solicitações que lhe são feitas através dos canais disponíveis para o efeito (pedidos de informação, de esclarecimento e queixas), quer das reclamações efetuadas pelos consumidores e utentes nos livros de reclamações físico e eletrónico dos operadores económicos e que lhe são remetidas para conhecimento, nos termos e por força do regime jurídico do livro de reclamações, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 156/2005.

Recorrendo a técnicas e componentes tecnológicos modernos como a Inteligência Artificial, aplicada ao processamento inteligente de documentos e aprendizagem automática, o SGR possibilitará ganhos de eficiência no tratamento das reclamações e dos pedidos de informação, bem como na disponibilização mais célere e sistematizada da informação proveniente das reclamações crítica para as atividades regulatória, de supervisão e sancionatória da AMT, o que se traduzirá num reforço da capacidade de monitorização do funcionamento dos mercados e da defesa dos direitos e interesses dos passageiros.

¹¹ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1900-119475005-119475104>.

¹² <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/guia-pr%C3%A1tico-sobre-quem-%C3%A9-quem-no-livro-de-reclama%C3%A7%C3%B5es/>.

¹³ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/informa%C3%A7%C3%A3o-ao-consumidor/>; <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/direito-dos-passageiros/>; <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/reclama%C3%A7%C3%B5es-e-pedidos-de-informa%C3%A7%C3%B5es/>.

As estatísticas

Como referido, o Decreto-Lei n.º 156/2005 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 reclamações relativas ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, incluindo as reclamações respeitantes ao transporte ferroviário.

De acordo com os dados apurados nos relatórios semestrais sobre as reclamações da AMT¹⁴, deram entrada nesta Autoridade 6.219 e 5.962 reclamações relativas ao transporte ferroviário de passageiros, em 2023 e 2024, respetivamente.

A Tabela 1 apresenta a distribuição destas reclamações em 2024¹⁵, de acordo com os motivos de reclamação previstos. A análise dos dados constantes permite concluir que, em 2024, das 5.962 reclamações analisadas, 647 reclamações (10,9%) estão relacionadas com os motivos previstos no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 58/2008.

A distribuição das reclamações por motivos permite concluir que os motivos mais frequentemente

invocados são a não disponibilização de informações adequadas e compreensíveis sobre a viagem e os direitos dos passageiros, acessíveis a pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e as dificuldades associadas ao reembolso por atraso (respetivamente, 29,7% e 44,1%).

Outros motivos relevantes, embora com alguma distância face aos motivos acima referidos, são: as dificuldades associadas à indemnização por atraso (5,9%); a não disponibilização da aquisição de bilhetes através de bilheteiras ou máquinas de venda automática ou através da internet, nem a bordo quando não exista alternativa na estação de embarque (2,8%); a ausência de informação aos passageiros relativa a serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços (2,8%); e a ausência de formação do pessoal relacionada com a deficiência (2,3%).

A Figura 3, que apresenta graficamente a distribuição das reclamações em 2024 por motivo associado ao Regulamento, permite concluir que a grande maioria das reclamações está associada a motivos de reembolso ou de informação.

Tabela 1 – Distribuição das reclamações por motivo

Fonte: AMT

	2024
Informação sobre descontinuação de serviços, de forma permanente ou temporária	5
Informação sobre aquisição de títulos de transporte em locais sem meios de aquisição de títulos	6
Publicação do relatório sobre desempenho em matéria de qualidade do serviço	0
Recusa de transporte de bicicleta sem motivo justificado e sem reencaminhamento ou reembolso/indemnização	2
Assistência em caso de atrasos na chegada ou partida, ou de supressão de um serviço	4
Disponibilização da aquisição de bilhetes através de bilheteiras ou MVA ou internet ou a bordo quando não exista alternativa	18
Disponibilização de bilhetes únicos quando os serviços são prestados por um único operador	0
Assistência adaptada a PD ou PMR, acompanhantes e cães-guia, em caso de cancelamento ou atrasos na chegada ou partida	1
Assistência gratuita a PD ou PMR no embarque, desembarque e durante o transporte	14
Informações adequadas e compreensíveis sobre a viagem e sobre os direitos dos passageiros, e acessíveis a PD e PMR	192
Informação sobre o ONA	1
Informação aos passageiros de serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços	18

¹⁴ <https://www.amt-autoridade.pt/consumidor/relat%C3%B3rios-das-reclama%C3%A7%C3%B5es-1/>

¹⁵ Em 2023, dificuldades tecnológicas tornaram impossível a classificação das reclamações daquele ano nos motivos associados ao Regulamento.

Formação do pessoal relacionada com a deficiência	15
Obrigação de emissão de documento da ocorrência e duração do atraso	9
Discriminação de PD e PMR	3
Discriminação dos passageiros com base na nacionalidade	14
Mecanismos de tratamento de reclamações	0
Transporte de bagagens (quando haja compartimentos) e animais de companhia	10
Possibilidade de escolha entre reembolso do custo total do bilhete ou reencaminhamento por cancelamento ou atraso	10
Indemnização por perda ou dano do equipamento de mobilidade ou de outro equipamento específico	2
Indemnização por atraso	38
Reembolso por atraso	285
TOTAL	647

Figura 3 – Distribuição das reclamações por motivo
Fonte: AMT

Reclamações - motivos associados ao Regulamento (2024)



5. 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, na sua redação atual¹⁶, tal como determina o artigo 39.º dos Estatutos da AMT, se relativos a contraordenações previstas nos referidos Estatutos ou, consoante o que estiver previsto na legislação setorial aplicável, aquele regime ou o regime jurídico das contraordenações económicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro¹⁷.

Em 2023 e 2024, não foram instruídos processos de contraordenação por incumprimento do Decreto-Lei n.º 58/2008, por diversas razões. A primeira prende-se com o facto, já previamente referido, de a execução do Regulamento ainda não ter sido assegurada na ordem jurídica nacional por diploma específico. Com efeito, e não obstante o Regulamento ter aplicação direta, a inexistência de norma nacional que defina o ilícito e a moldura contraordenacional impede a atuação da AMT.

Por outro lado, e conforme referido na Secção 2, o Estado português optou por isentar determinados serviços ferroviários da aplicação de certas regras estabelecidas no Regulamento. Assim sendo, o incumprimento daquelas regras por parte das empresas ferroviárias ou do gestor de infraestrutura não configura uma contraordenação, não havendo lugar à instrução de processo nesse sentido.

Isso não tem, refira-se, obstaculizado a que a AMT atue quando esteja em causa a proteção das pessoas com deficiência, por via do recurso à Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, na sua redação atual¹⁸, que proíbe e pune a

discriminação em razão da deficiência e da existência de risco agravado de saúde, no âmbito da qual são consideradas “(...) *práticas discriminatórias contra pessoas com deficiência as ações ou omissões, dolosas ou negligentes, que, em razão da deficiência, violem o princípio da igualdade, designadamente: (...) e) A recusa ou a limitação de acesso ao meio edificado ou a locais públicos ou abertos ao público; f) A recusa ou a limitação de acesso aos transportes públicos, quer sejam aéreos, terrestres ou marítimos; (...)*”.

O Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro¹⁹, regulamenta a Lei acima referida, e estabelece que “*A instrução dos procedimentos de contraordenação que tenham por objecto as práticas discriminatórias (...) incumbem à inspecção-geral, entidade reguladora, ou outra entidade com competências de natureza inspectiva ou sancionatória, cujas atribuições incidam sobre a matéria objecto da infracção (...)*”.

Nesse sentido, no período em análise a AMT instruiu 12 processos de contraordenação por recusa ou limitação de acesso a transportes públicos a pessoas com deficiência ou com risco agravado de saúde no transporte ferroviário, 4 contra o gestor das infraestruturas (Infraestruturas de Portugal, S.A) e 8 contra a empresa ferroviária CP.

Por fim, a AMT instrui também 3 processos de contraordenação por incumprimento do dever de prestar atendimento prioritário a pessoas com deficiência ou incapacidade, nos termos do Decreto-Lei n.º 58/2016, de 29 de agosto, na sua redação atual²⁰, contra a empresa ferroviária CP.

¹⁶ https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=166&tabela=leis.

¹⁷ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/9-2021-155732595>.

¹⁸ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2006-156233888>.

¹⁹ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/34-2007-518015>.

²⁰ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2016-107548056>.

6. ATIVIDADES DE PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS E INTERESSES DOS PASSAGEIROS

A AMT atua a diversos níveis, com o objetivo de promover e defender os direitos e interesses dos passageiros.

Atividade de supervisão

Em 2023, a AMT efetuou uma ação de fiscalização ao cumprimento da obrigação de informação sobre os direitos e deveres dos passageiros e das condições gerais de transporte nos vários modos de transporte.

Com efeito, a AMT procedeu à verificação do cumprimento da obrigação de informação dos direitos e deveres dos passageiros e das condições gerais de transporte pelos operadores de transporte em autocarro, ferroviário, marítimo e por vias navegáveis interiores, à luz das disposições legais aplicáveis em matéria de direitos e obrigações de operadores e passageiros, nomeadamente da obrigação de informação das regras que disciplinam a relação operador-passageiro, atentando designadamente na transparência dos termos e condições em que os serviços de transporte são prestados e do sistema tarifário e de bilhética, bem como na forma/meios da sua divulgação/publicitação.

Em relação ao transporte ferroviário, foram abrangidos, no âmbito da ação de fiscalização, os dois operadores de transporte ferroviário de passageiros: CP – Comboios de Portugal, E.P.E. e Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes S.A.

De uma forma geral, foi possível verificar que:

- O título de transporte configura o contrato de transporte e as cláusulas contratuais gerais encontram-se num único documento escrito autónomo.
- O livro de reclamações é disponibilizado nos locais com atendimento ao público durante o horário de abertura ao público, assim como é disponibilizada informação sobre os contactos do operador, considerando as necessidades especiais de passageiros com deficiência visual e/ou auditiva.
- Os operadores disponibilizam, nos locais de atendimento ao público e no respetivo sítio na

internet, informação sobre as condições de acesso ao meio de transporte para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.

- Os operadores disponibilizam, nos locais com serviço de atendimento ao público e no respetivo sítio na internet:
 - Informação sobre condições de transporte de animais, bicicletas, trotinetas, bagagens e outros;
 - Informação atualizada sobre os horários dos serviços de transporte;
 - Informação sobre os preços dos títulos de transportes (na CP, apenas no sítio na internet, devido ao elevado número de preços possíveis).
- Em relação aos cancelamentos ou atrasos em viagens, a CP/IP recorre essencialmente a avisos sonoros (e, nas estações sem pessoal de apoio, o passageiro tem de contactar a linha de apoio) e a Fertagus, em caso de alguma ocorrência mais significativa, recorre ao site e às redes sociais.
- Em relação aos direitos de reembolso do preço do bilhete, a informação é disponibilizada nas cláusulas contratuais gerais, consultáveis no respetivo sítio na internet.

Nos anos de 2023 e 2024, a AMT efetuou uma supervisão mensal, com o objetivo de recolher informação mais detalhada sobre as diligências promovidas pelas empresas reclamadas para dar resposta ao reclamante e sobre o resultado da reclamação (reembolso, devolução, indemnização, abertura de processo de inquirição ou disciplinar a funcionário da empresa, entre outros).

Assim, em 2023, foram selecionadas reclamações, de forma aleatória, e foi solicitado aos operadores informação adicional sobre as respetivas reclamações, nomeadamente sobre diligências efetuadas e sobre o resultado da reclamação.

Em relação ao resultado da reclamação, em 31 reclamações abrangidas pela supervisão mensal e respeitantes a transporte ferroviário, 11 deram origem a reembolso e uma deu origem a reembolso e indemnização.

De uma forma geral, os operadores recebem as reclamações, recolham informação internamente e enviam resposta ao reclamante. O cumprimento do prazo de resposta de 15 dias úteis varia segundo o operador, sendo que existem operadores que incumprem recorrentemente este prazo. Nestes casos, a AMT instrui processos de contraordenação por incumprimento do regime jurídico do livro de reclamações.

Em 2024, a supervisão mensal centrou-se essencialmente nas reclamações relacionadas com pedidos de reembolso e/ou indemnização. De novo, o objetivo foi o de recolher informação adicional, nomeadamente informação sobre o resultado da reclamação (se houve ou não lugar a reembolso e, se não, a respetiva justificação).

Do total de reclamações abrangidas pela supervisão mensal e respeitantes a transporte ferroviário, 71,8% deram origem a reembolso.

Das reclamações que não deram origem a um reembolso, a grande maioria (84,4%) deveu-se ao facto de o direito ao reembolso não estar abrangido pelas condições gerais de transporte ou por resultar de situações de greve do pessoal da empresa ferroviária ou do gestor da infraestrutura. As restantes reclamações não resultaram num reembolso seja porque os reclamantes não enviaram os documentos solicitados pelo operador, seja porque optaram pela revalidação dos títulos de transporte para utilização futura.

Por fim, a AMT efetua, ainda, em permanência, a fiscalização ao cumprimento do regime jurídico do livro de reclamações. Com efeito, a AMT instrui processos de contraordenação quando, nomeadamente: i) os operadores não possuem ou não facultam o livro de reclamações nos locais de atendimento ao público; ii) os operadores não se encontram registados na plataforma do livro de reclamações eletrónico; iii) os operadores não dão resposta ao reclamante no prazo fixado legalmente; e iv) os operadores não remetem à AMT o original da reclamação e a respetiva resposta.

Em 2023 e em 2024, foram instruídos 4 processos de contraordenação por incumprimento daquele regime jurídico à empresa ferroviária CP, um por incumprimento da obrigação de dar resposta ao reclamante no prazo máximo de 15 dias úteis, um por incumprimento da obrigação de facultar o livro de reclamações mediante

solicitação e dois por incumprimento da obrigação de remessa, à AMT, do original da reclamação e da respetiva resposta.

Atividade de formação

Em 2023, a AMT efetuou uma ação de formação dirigida ao Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Braga, enquadrada nos protocolos assinados pela AMT com as entidades de resolução alternativa de litígios.

A ação de formação centrou-se nas atribuições da AMT, na definição dos direitos dos passageiros nos termos dos regulamentos europeus, assim como na gestão e tratamento de reclamações.

Em 2024, a AMT efetuou 4 ações de formação, em Lisboa, Vila Nova de Gaia, Leiria e Lagos, dirigidas aos Centros de Informação Autárquica ao Consumidor.

Estes centros são estruturas municipais, que resultam de protocolos com a DGC e que visam facilitar a resolução dos litígios de consumo, de modo mais célere e eficiente, em prol da defesa dos direitos do consumidor, através da prestação de informação e mediação nos conflitos de consumo, de resolução extrajudicial e de forma gratuita.

A ação de formação lecionada pela AMT tinha como objetivo assegurar que estes centros dispõem de informação completa e atualizada sobre os direitos dos passageiros. Nesse sentido, a formação abordava os seguintes temas: as competências e prioridades estratégicas da AMT, os mercados da mobilidade e dos transportes, os direitos dos passageiros estabelecidos nos regulamentos europeus e nos respetivos diplomas nacionais, os direitos dos passageiros nos setores dos táxis e dos TVDE, o direito ao transporte público gratuito ou a tarifas reduzidas, o regime jurídico do livro de reclamações e o sistema de gestão e tratamento das reclamações e estatísticas sobre as reclamações em 2023.

Outras atividades

Em 2023, a AMT publicou o relatório da quarta consulta aos representantes dos utilizadores de serviços ferroviários e utilizadores da infraestrutura ferroviária em Portugal.

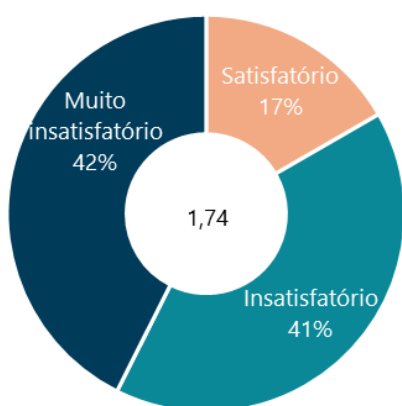
Com efeito, nos termos no n.º 8 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro²¹, “A AMT deve consultar periodicamente e, em qualquer caso, pelo menos de dois em dois anos, os representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários de mercadorias e de passageiros, a fim de ter em conta as suas opiniões sobre o mercado ferroviário”.

O relatório apresenta os resultados da avaliação dos serviços ferroviários de passageiros e de mercadorias, assim como da infraestrutura ferroviária, nos anos de 2021 e 2022.

Focando nos serviços ferroviários de passageiros, os maiores níveis de insatisfação dos utilizadores daqueles serviços prendem-se com atrasos e perturbações, e com a falta de acessibilidade e assistência a utilizadores com deficiência ou com mobilidade reduzida.

A satisfação global com os serviços urbanos e suburbanos é menor do que a satisfação com os serviços regionais ou de longo curso e a qualidade dos primeiros decresceu mais do que a qualidade dos segundos entre os relatórios de 2021 e 2023.

Figura 4 – Grau de satisfação global com os serviços ferroviários urbanos e suburbanos
Fonte: AMT



Além do mais, 83% dos respondentes classificou os serviços urbanos e suburbanos como insatisfatórios ou muito insatisfatórios, sendo esta percentagem de apenas 46% nos serviços regionais ou de longo curso.

Figura 5 – Grau de satisfação global com os serviços ferroviários regionais ou de longo curso
Fonte: AMT

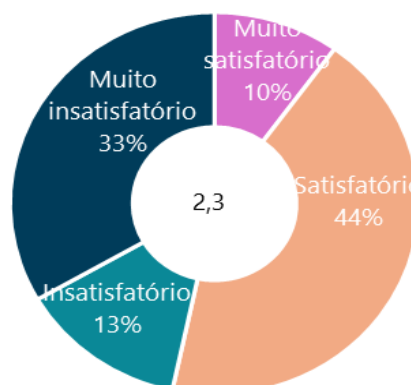
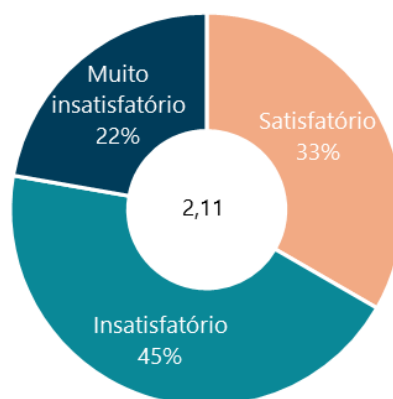


Figura 5 – Grau de satisfação global com o cumprimento da legislação relativa aos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários, designadamente dos passageiros com mobilidade reduzida
Fonte: AMT



Por fim, 67% dos utilizadores dos serviços ferroviários encontra-se insatisfeito ou muito insatisfeito com o grau de cumprimento da legislação relativa aos direitos dos passageiros dos serviços ferroviários, nomeadamente a relativa aos direitos dos passageiros com mobilidade reduzida.

A quinta consulta aos representantes dos utilizadores de serviços ferroviários e utilizadores da infraestrutura ferroviária em Portugal terá lugar no 2.º semestre de 2025.

²¹ <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-117551421>.

Em 2024, a AMT, enquanto entidade reguladora da mobilidade e dos transportes, e as outras entidades reguladoras nacionais apresentaram à DGC uma proposta de alteração do regime jurídico do livro de reclamações, no seguinte sentido:

- Alargamento do âmbito de aplicação daquele regime jurídico a todos os operadores que tenham contacto com o público, independentemente do local – fixo ou móvel – e do meio utilizado no exercício da sua atividade.
- Alargamento da obrigatoriedade de resposta ao reclamante a todos os operadores – e não apenas dos que prestam serviços públicos essenciais –, em linha com o disposto para o formato eletrónico do livro de reclamações, assim como da obrigatoriedade de enviar à entidade reguladora a reclamação e a respetiva resposta.
- Desmaterialização do livro de reclamações, em moldes a definir por cada entidade reguladora para o seu respetivo setor.
- Explicitação das competências de cada interveniente no sistema nacional de gestão e tratamento de reclamações.
- Agravamento de determinados ilícitos contraordenacionais.

Por fim, ainda no ano de 2024, a AMT foi chamada a dar contributos sobre o Estudo de impacto sobre novas regras para tornar o enquadramento dos direitos dos passageiros resiliente e preparado para o futuro e sobre a discussão das propostas de regulamentos relativos à aplicação dos direitos dos passageiros na União (*Omnibus*) e dos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais.

Em 2025, a AMT está a realizar uma supervisão às interfaces de transporte de passageiros, incluindo transporte ferroviário, com o apoio técnico do organismo nacional para a reabilitação de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida (Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P.). Pretende-se verificar as condições de acesso físico a estas infraestruturas, assim como a acessibilidade da informação. Será produzido um relatório com as principais constatações e com linhas de orientação para os operadores e gestores das interfaces,

que será tratado com maior profundidade no próximo relatório bienal.

7. CONCLUSÕES

A AMT é a entidade responsável pela elaboração do relatório bienal de aplicação do Regulamento (UE) 2021/782 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários, tal como disposto no seu artigo 32.º. O presente relatório reporta-se aos anos de 2023 e 2024.

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.

O Decreto-Lei n.º 58/2008 assegura na ordem jurídica nacional as obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, que o Regulamento 2021/782 veio revogar.

A AMT já apresentou propostas legislativas ao Governo no sentido da atualização do Decreto-Lei n.º 58/2008, de forma que sejam asseguradas na ordem jurídica nacional as novas obrigações impostas pelo Regulamento.

A AMT recebe, seja através do livro de reclamações nos formatos físico e eletrónico, seja através de mecanismos próprios, as reclamações relativas ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, incluindo as reclamações respeitantes ao transporte ferroviário.

De acordo com os relatórios semestrais sobre reclamações da AMT, deram entrada nesta Autoridade 6.219 e 5.962 reclamações relativas ao transporte ferroviário de passageiros, em 2023 e 2024, respetivamente.

A análise dos dados constantes desta tabela permite concluir que, em 2024, das 5.962 reclamações analisadas, 647 reclamações (10,9%) estão relacionadas com os motivos previstos no Regulamento e no Decreto-Lei n.º 58/2008.

A distribuição das reclamações por motivos permite concluir que os motivos mais frequentemente invocados são a não disponibilização de informações adequadas e compreensíveis sobre a viagem e os direitos dos passageiros, acessíveis a pessoas com deficiência ou

com mobilidade reduzida, e as dificuldades associadas ao reembolso por atraso (respetivamente, 29,7% e 44,1%).

Outros motivos relevantes, embora com alguma distância face aos motivos acima referidos, são: as dificuldades associadas à indemnização por atraso (5,9%); a não disponibilização da aquisição de bilhetes através de bilheteiras ou máquinas de venda automática ou através da internet, nem a bordo quando não exista alternativa na estação de embarque (2,8%); a ausência de informação aos passageiros relativa a serviços alternativos em caso de supressão temporária de serviços (2,8%); e a ausência de formação do pessoal relacionada com a deficiência (2,3%).

A atividade de supervisão da AMT assume duas dimensões principais. Por um lado, a dimensão contraordenacional, no âmbito da qual são instruídos processos de contraordenação pelo incumprimento do Regulamento/DL 58/2008, e de outros regimes jurídicos que visam a proteção dos direitos dos passageiros.

Por outro lado, a realização de diversas ações de supervisão, de formação e outras atividades, detalhadas no relatório, com o objetivo de promover e defender os direitos e interesses dos passageiros. Importa ainda referir, pela sua importância futura, os contributos que a AMT tem dado no âmbito da discussão dos regulamentos relativos à aplicação dos direitos dos passageiros na União (*Omnibus*) e dos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais, os quais, com particular relevância este último, poderão reforçar a proteção e o *enforcement* dos direitos dos passageiros.

A nível nacional, a AMT tem apresentado propostas de alteração legislativa tendo em vista a clarificação e alargamento do âmbito de aplicação dos diplomas que consagram direitos dos passageiros/consumidores, reforçam a competência sancionatória e harmonizam as regras aplicáveis aos vários modos de transporte que integram a sua esfera de competências.

