



**TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
RODOVIÁRIAS**

**TRANSPORTES
TERRESTRES E
INFRAESTRUTURAS
FERROVIÁRIAS**



**TRANSPORTES
MARÍTIMOS, FLUVIAIS
E PORTOS COMERCIAIS**

**RELATÓRIO DE AÇÃO DE DIAGNÓSTICO
QUANTO À DIVULGAÇÃO DE CONDIÇÕES GERAIS DE PRESTAÇÃO E
UTILIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS**

Observatório dos Mercados da Mobilidade, Preços e Estratégias Empresariais

Lisboa, 21 de abril de 2017

ÍNDICE

I – SUMÁRIO EXECUTIVO	3
II - INTRODUÇÃO	5
III - ENQUADRAMENTO	7
IV - ATUALIDADE/ADEQUAÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL	12
Recomendação	17
V - AÇÃO DE DIAGNÓSTICO	18
Recomendação	25
VI - CONCLUSÕES	29

I – SUMÁRIO EXECUTIVO

1. As políticas públicas nacionais e europeias pugnam pelo objetivo de assegurar que os passageiros de transportes públicos detêm um nível mínimo de proteção, designadamente através da existência e divulgação de regras claras e transparentes associadas a um contrato de transporte, destinado a assegurar a certeza jurídica das relações entre o operador e os passageiros e mitigar o tradicional desequilíbrio entre as respetivas posições jurídicas.
2. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, atua na promoção do suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado e na construção de um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições nem distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente, inclusiva e sustentável, promovendo ainda a confluência dos paradigmas societários subjacentes a diferentes racionalidades: investidores; profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; contribuintes.
3. Neste âmbito, foi desencadeada uma ação de diagnóstico junto de 59 operadores de diversos modos de transporte, para recolha de informação sobre regras constantes de cláusulas contratuais gerais em vigor em cada um deles, designadamente em matéria de direitos e obrigações de operadores e passageiros, sistema tarifário e de bilhética. A referida ação não incidiu sobre a legalidade sobre as referidas cláusulas, avaliação esta que será efetuada numa segunda fase.
4. Conclui-se que uma parte relevante dos operadores de transporte não demonstraram possuir ou não divulgam todas as regras que vinculam e disciplinam a relação operador-passageiro no respetivo serviço de transporte, nem aquelas se encontram adequadamente coligidas num único documento, de carácter vinculativo e que seja acessível ao passageiro e a outras entidades públicas, o que poderá, potencialmente, limitar o exercício dos direitos dos passageiros ou a avaliação da legalidade das regras ou da qualidade dos serviços prestados.
5. Tendo em conta as informações obtidas conclui-se que:

- 12% apresentam uma conformidade formal elevada, demonstrando possuir e divulgando um contrato de transporte e cláusulas contratuais gerais, contendo um amplo leque de normas regendo a relação entre o passageiro e o operador;
 - 44% apresentam uma conformidade formal média, não tendo demonstrado possuir ou divulgar um contrato de transporte, mas apresentando informação abrangente e com detalhe, designadamente nos respetivos sítios da internet;
 - 44% apresentam uma conformidade formal reduzida, não tendo demonstrado possuir ou divulgar um contrato de transporte e apresentando informação dispersa, com menor grau de detalhe e de menor acessibilidade, designadamente nos respetivos sítios da internet.
6. Neste sentido, a AMT recomenda aos operadores que procedam à reanálise das regras em vigor no respetivo serviço público de transportes, em conformidade com as normas legais aplicáveis, e à elaboração do contrato de transporte contendo todas as regras contratuais gerais que digam respeito à disciplina da relação com os passageiros, afigurando-se que o prazo máximo de quatro meses permitirá o reporte do *status* de implementação da recomendação efetuada.
7. Por outro lado, afigura-se que o enquadramento legal necessita de ser reanalisado, no sentido de uma maior uniformidade e compatibilização entre os diplomas legais aplicáveis aos diversos modos de transporte, designadamente para adequada proteção do passageiros de viagens multimodais, mas também da adequada previsão da atual geometria institucional das entidades competentes, dos modos metro, elétrico e fluvial, das entidades de gestão operacional de sistemas de bilhética e tarifários e de suporte à mobilidade.
8. Com esta iniciativa de diagnóstico e consequentes recomendações, a AMT pretende contribuir para, entre outros objetivos, melhor acomodar todas as componentes do *Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes* e com o objetivo último de proporcionar um maior quadro de estabilidade e previsibilidade aos operadores de transportes, proporcionar aos consumidores um melhor conhecimento e exercício dos seus direitos, além de facilitar a resolução de conflitos, bem como proporcionar um melhor acompanhamento e avaliação dos

níveis de serviço e de funcionamento do mercado por parte das entidades fiscalizadoras e de supervisão.

II – INTRODUÇÃO

9. A AMT, no âmbito da Lei Quadro da Regulação Económica, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, e nos termos dos seus Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, tem por missão regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres, marítimos e fluviais, e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes.
10. No artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, são estabelecidas diversas atribuições, entre outras:
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos,
 - Definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público;
 - Monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados do setor marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos de transporte;
 - Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e aos cidadãos em geral;

- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;
 - Assegurar a objetividade das regras de regulação e a transparência das relações entre operadores e entre estes e os consumidores/utilizadores;
 - Assegurar a criação e a gestão de uma base de dados com informação atualizada sobre setores regulados;
 - Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos, na sua vertente económica, bem como propor a adoção de medidas legislativas e regulamentares no âmbito das suas atribuições.
11. Nos termos do artigo 34.º do diploma citado, para o desempenho das suas atribuições, a AMT possui poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios e entre eles:
- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias;
 - Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público;
 - Fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito da União Europeia;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público;
 - Aprovar normas, designadamente sob a forma de instruções, destinadas ao desenvolvimento dos princípios legislativos ou relativas à definição da organização e funcionamento dos setores regulados;
 - Propor e homologar códigos de conduta e manuais de boas práticas dos destinatários da sua atividade;

- Apresentar, ao Governo ou à Assembleia da República, propostas que possam vir a consubstanciar iniciativas legislativas, com vista à revisão do quadro normativo em vigor.
12. Nesta sequência, a AMT nos termos das alíneas a) e m) do n.º 1 e alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 38.º e da alínea h) do artigo 40.º, todos do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, iniciou uma ação de diagnóstico destinada à recolha de informação sobre as regras vigentes e constantes de condições gerais do transporte, cláusulas contratuais gerais e contratos de adesão em vigor em todos os modos de transportes de passageiros, designadamente em matéria de direitos e obrigações de operadores e passageiros, em especial no que respeita ao sistema tarifário e de bilhética e informação ao público.
 13. Assim, ao abrigo do artigo 8.º do diploma mencionado, foi solicitado a 59 operadores de transportes dos diversos modos¹, bem como entidades gestoras de sistemas de bilhética, o envio de cópia das condições gerais do transporte, cláusulas contratuais gerais e contratos de adesão em vigor ou da responsabilidade daquelas entidades. Foram também consultados os respetivos sítios da internet, com especial enfoque nas matérias já mencionadas e que disciplinam a relação entre os operadores e os passageiros.

III – ENQUADRAMENTO

14. As políticas públicas nacionais e europeias pugnam pelo objetivo de assegurar que os passageiros detêm um nível mínimo de proteção, designadamente através da existência de regras claras e transparentes associadas a um contrato de transporte, que consubstancia o instrumento jurídico necessário para assegurar a certeza jurídica das relações entre o operador e os passageiros e, do mesmo passo, mitigar o tradicional desequilíbrio entre as respetivas posições jurídicas.
15. Tais objetivos de transparência são transversais a diversos aspetos da disponibilização de serviços de transporte público de passageiros, com uma especial relevância no que se refere ao sistema tarifário, tendo em conta que:

¹ Que representam a maior parte dos serviços de transporte de passageiros em Portugal: Cerca de 80% do mercado de transporte rodoviário e 100% do mercado do transporte ferroviário e de metro.

- É com a aquisição de títulos de transporte, pagando a respetiva tarifa, que o passageiro se vincula ao contrato de transporte;
 - A vinculação a determinadas regras exige a sua previsão, em termos claros, vinculativos e públicos;
 - A complexidade associada ao sistema tarifário, com a sua multiplicidade de títulos e tarifas de transporte, bem como diversos suportes físicos (cartões) ou desmaterializados (telefones por exemplo), nem sempre imediatamente perceptíveis, exigem uma maior transparência na elaboração e divulgação de regras de utilização e prestação de serviços, sobretudo quando estão em causa diversos operadores e sistemas intermodais.
16. No que se refere especificamente ao *Ecossistema* o contrato de transporte pode assumir diversas formas, designadamente através de cláusulas contratuais gerais, que disciplinam a relação entre o operador e o passageiro, e que implicam a mera adesão deste, designadamente quando adquire um título de transporte.
17. No rigor dos princípios, entende-se por:
- «Contrato de transporte», o contrato a título oneroso ou gratuito, celebrado com um operador de transporte público em que este se obriga a prestar ao passageiro, mediante título de transporte válido ou outro meio de prova, o serviço de transporte desde o local de origem até ao local de destino;
 - «Condições gerais de transporte», as condições definidas pelo operador que, com a celebração do contrato de transporte, se tornam parte integrante do mesmo;
 - «Título de transporte», o documento emitido pelo operador ou por outrem com autorização do operador, em suporte de papel ou outro, que confirma o contrato de transporte.
18. Ou seja, as regras em causa consubstanciam o vínculo contratual que é estabelecido entre o operador de transportes ou de bilhética e o passageiro, e não entre o operador e o concedente ou entidade pública competente, que, neste caso, assume normalmente a forma de contrato de concessão ou de serviço público.
19. Apesar de conceitos distintos, tal não significa que não possa existir coincidência de disposições constantes no contrato de transporte/condições gerais do

transporte e as disposições no contrato de concessão e/ou contratos de serviço público, designadamente se nestes últimos as partes pretenderem assegurar, a título de obrigações de serviço público, garantias de cumprimento de direitos dos passageiros.

20. Antes de mais, o Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, com a última alteração promovida pelo Decreto-Lei n.º 323/2001, de 17 de dezembro, institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, ou seja, as cláusulas de carácter contratual elaboradas sem prévia negociação individual, que proponentes ou destinatários indeterminados se limitam, respetivamente, a subscrever ou aceitar, não podendo influenciar o seu conteúdo.
21. Aquele diploma estabelece diversas obrigações transversais, tais como:
 - A sua comunicação aos aderentes, de forma integral, adequada, sem ambiguidades e com antecedência, sem prejuízo da prestação dos esclarecimentos que sejam solicitados;
 - Proibição de cláusulas que limitem de forma ilegítima a responsabilidade do operador quanto ao serviço prestado, a rescisão contratual ou a respetiva compensação (quando a ela haja lugar);
 - Proibição de prazos ou procedimentos excessivos que limitem exercício de direitos ou cumprimento de obrigações.
22. Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração emergente da Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o Regime Legal Aplicável à Defesa dos Consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometam a utilização adequada do bem ou do serviço.
23. Também a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no capítulo dedicado aos Títulos e Tarifas de Transportes, a necessidade de estabelecimento de regra gerais

relativas à definição dos títulos e tarifas de transporte a disponibilizar em determinado serviço público de transporte de passageiros, bem como a definição das regras específicas aplicáveis aos sistemas de transportes inteligentes, designadamente à gestão do sistema de bilhética, à disponibilização aos utilizadores de cartões de suporte e distribuição da respetiva receita e à recolha, disponibilização e tratamento de informação.

24. No anexo ao referido diploma também se estabelece que os níveis mínimos de serviço público de transporte de passageiros são definidos através de diversos critérios, entre eles o nível de informação prestada sobre o serviço público de transporte de passageiros disponível.
25. Considera-se assim que, como nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros, deve ser divulgada ao público, na Internet e por meio de diagramas em todos os pontos de acesso à rede, informação detalhada sobre as características do serviço público de transporte prestado incluindo:
 - O serviço público de transporte de passageiros, percurso, paragens com identificação dos interfaces e horários, com identificação do ponto de acesso em que se encontra;
 - Que permita, quando aplicável, uma fácil leitura da rota e horários para acesso à sede de concelho e à cidade de referência, incluindo transbordos e modos de transporte a utilizar para o efeito;
 - Sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e/ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos;
 - Sobre os direitos dos passageiros nos vários modos de transporte, bem como dos deveres a observar e as cláusulas contratuais gerais aplicáveis ao contrato de transporte entre o operador de transportes e o passageiro.
26. Acresce ainda que existe um enquadramento legislativo específico para os direitos dos consumidores no âmbito do *Ecossistema*. A saber:
 - Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser

observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro;

- Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores

27. Segundo aqueles diplomas constituem obrigações do operador, no âmbito do contrato de transporte, designadamente:

- Publicitar os preços e horários, de forma clara e acessível, nos locais de venda ao público dos títulos de transporte e nos respetivos sítios na Internet;
- Emitir o título de transporte ao passageiro, num dos suportes admitidos pela lei;
- Publicitar os direitos e obrigações estabelecidos naqueles diplomas e nas condições gerais de transporte, quando aplicável;
- Divulgar os vários canais de vendas dos títulos de transporte, bem como os locais de venda dos mesmos;
- Assinalar, devidamente, os lugares reservados, por ordem prioritária, destinados a pessoas com mobilidade condicionada, grávidas e pessoas com crianças de colo;
- Disponibilizar o livro de reclamações, nos termos da lei e do Regulamento

- Identificar os colaboradores da empresa, devendo estes proceder com urbanidade para com os passageiros;
 - Prestar aos passageiros todo o auxílio de que careçam, tendo especial atenção com as crianças, as pessoas com mobilidade condicionada e os idosos.
28. Os diplomas elencados preveem ainda disposições sobre o transporte de volumes de mão e animais, transporte de bagagens e mercadorias, aquisição, utilização e reembolso do título de transporte, indemnização do preço do bilhete, divulgação de preços, elementos dos títulos de transporte, responsabilidade civil, entre outros.
29. O operador pode ainda definir condições gerais de transporte específicas relativas ao serviço público de transporte de passageiros por si efetuado, desde que não contrariem o disposto naqueles diplomas, na demais legislação nacional e europeia aplicável, bem como no regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, ou na Lei de Defesa do Consumidor, sendo que aquelas condições estão sujeitas a prévia aprovação das entidades públicas competentes referidas nos diplomas citados.
30. Tal como decorre do já referido, poderá existir coincidência de disposições constantes do contrato de transporte e das condições gerais do transporte e disposições de contratos de concessão e/ou contratos de serviço público, designadamente se nestes últimos as partes pretenderem assegurar, a título de obrigações de serviço público, garantias de cumprimento de direitos dos passageiros.

IV – DA ATUALIDADE/ADEQUAÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL

31. Previamente à avaliação da conformidade da adequada divulgação de contrato de transporte/condições gerais do transporte será de referir que aqueles diplomas específicos do *Ecossistema* referem como entidade competente o IMT.
32. No entanto, há que ter em conta que:
- As alíneas a) e m) do n.º 1 e a alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º e o n.º 4 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, estabelece

como atribuições da AMT a promoção da defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade;

- Os pontos v) e vi) da alínea c) do n.º 2 e a parte final do artigo 19.º da Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que referiam a proteção dos direitos dos utilizadores como competência do IMT, foram precisamente revogados pelo artigo 7.º da parte preambular do Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.
 - As alíneas f) e i) do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro (anteriores estatutos do IMT) que se referiam à proteção dos direitos dos passageiros, foram revogados pelo Decreto-Lei n.º 77/2014, de 14 de maio, que aprova os novos estatutos do IMT.
33. Desta forma, afigura-se claro que o IMT deixou de ter nas suas atribuições e competências a proteção dos direitos e interesses dos consumidores, sendo tal agora assumido pela AMT.
34. No entanto, estas alterações legislativas não se refletiram em outros diplomas relevantes para esta matéria, porquanto:

No Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro (rodoviário), é referido que:

- As condições gerais de transporte são definidas pelo operador, mas estão sujeitas a prévia aprovação do IMT, ouvidas as autoridades de transportes competentes;
- A fiscalização do cumprimento das obrigações que incumbem ao operador ou ao gestor da infraestrutura, a instrução de processos de contraordenação e a aplicação e coimas cabe à (ex-)Autoridade Metropolitana de Transportes² competente ou ao IMT, consoante a respetiva área geográfica;
- O modelo de auto de notícia é aprovado pelo IMT;

² Com as alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, Decreto-lei n.º 77/2014, de 14 de maio e Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio deve ser adequadamente completado o razió de ação das autoridades de transportes e da AMT, bem como da sua articulação.

- O incumprimento pelo passageiro dos deveres que sobre ele recaem está sujeito a fiscalização por agentes do operador devidamente identificados e credenciados.
- O modelo de auto de notícia é aprovado pelo IMT.

No Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março (ferroviário), é referido que:

- As condições gerais de transporte são definidas pelo operador mas estão sujeitas a prévia aprovação do IMT, ouvida a (ex-) Autoridade Metropolitana de Transportes³ competente, no caso dos serviços urbanos e suburbanos de passageiros;
- A fiscalização do cumprimento das obrigações que incumbem ao operador ou ao gestor da infraestrutura, instrução de processos de contraordenação e aplicação e coimas, cabe à (ex-) Autoridade Metropolitana de Transportes competente ou ao IMT, consoante a respetiva área geográfica;
- O modelo de auto de notícia é aprovado pelo IMT;
- Existem normas de âmbito tarifário que atribuem competências de aprovação de preços tanto ao IMT como às (ex-) Autoridades Metropolitanas de Transportes⁴;
- Não são feitas referências expressas aos direitos dos passageiros em elétrico, metropolitano ligeiro e/ou de superfície ou metro pesado.

No Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro (marítimo e fluvial), é referido que:

- O IMT⁵ é organismo ao qual incumbe coordenar, implementar, fiscalizar e supervisionar a aplicação das medidas previstas no diploma, bem como instruir processos contraordenacionais e aplicar sanções;
- Não são feitas referências expressas ao transporte de passageiros por via fluvial, em meio urbano, suburbano e integradas em redes de transportes

³ Ver nota anterior.

⁴ Ver nota anterior.

⁵ Ver nota anterior.

intermodais, em meio portuário ou outro e que não se incluam em vias navegáveis interiores (conforme o conceito europeu aplicável).⁶

Na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, é referido que:

- Os operadores de serviço público devem divulgar ao público, na Internet, informação detalhada sobre as características do serviço público de transporte prestado, nos termos definidos pelo IMT⁷ e de acordo com as regras estabelecidas ou contratualizadas com as autoridades de transportes respetivas, em função do território ou dos serviços prestados.
35. Em suma, existem diversos diplomas sobre direitos de passageiros, para três modos de transporte e na sequência de três regulamentos europeus distintos⁸, com disposições gerais iguais ou semelhantes e disposições específicas em função dos modos de transporte, bem como disposições diversas quanto a tarifários e enquadramentos institucionais diversos que poderão estar desajustadas da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, não se englobando expressamente, naqueles diplomas, o modo metro, modo elétrico⁹ e o modo fluvial na sua totalidade.
36. O facto de existirem regras comuns e regras diversas para três modos de transporte representam uma dificuldade em proteger, adequadamente, o passageiro de viagens multimodais,¹⁰ ou seja, que numa mesma viagem utiliza diversos modos

⁶ O diploma está direcionado para o transporte marítimo e para o transporte fluvial por vias navegáveis interiores entre Estados-membros da União Europeia, seja para transporte público, de passageiros e mercadorias, seja para transporte turístico, contendo uma maior parte de regras não aplicáveis ao transporte urbano e suburbano e contendo regras que, nestes meios, se aplicam indistintamente a vários modos de transporte.

⁷ Ver notas 2, 3 e 4.

⁸ Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro; Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

⁹ Aliás, refira-se que, anteriormente, o Decreto n.º 155/74, de 17 de abril, estendeu o regime dos deveres dos passageiros previsto no Regulamento de Transportes em Automóveis aos transportes coletivos urbanos de tração elétrica. No entanto, com a revogação do RTA pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estamos perante um vazio legislativo.

¹⁰ A legislação nacional não protege adequadamente a viagem multimodal de passageiros que utilizam, na mesma viagem, diversos modos de transportes, em resultado dos diversos regimes. Essa necessidade foi já também suscitada pela Comissão Europeia - http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/consultations/2017-pax-rights-multimodal-transport_en

mas sujeitos regras diversas mas também representam um oportunidade de uniformizar o que for possível e apenas diferenciar aquilo que é específico.

37. Acresce ainda o facto de o enquadramento legal não levar em devida conta a existência de entidades de gestão operacional de sistemas de bilhética, como a OTLIS – Operadores de Transportes da Região de Lisboa e TIP – Transportes Intermodais do Porto¹¹, que resultam da associação de diversos operadores quanto à implementação e disponibilização de títulos e tarifas intermodais, bem como a existência de obrigações específicas destas entidades, e quanto à necessidade de uniformização ou diferenciação de regras em função de diversos modos de transportes.¹²
38. Será também de referir que as regras de âmbito tarifário são diversas nos distintos diplomas, sendo que no Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro (rodoviário), estabelece-se um prazo de 5 dias de antecedência para a divulgação ao público dos preços de transporte e respetivas alterações, sendo que o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro (marítimo e fluvial), não tem qualquer referência nesta matéria, e, por seu turno, o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março (ferroviário), não estabelece qualquer prazo, sendo as lacunas preenchidas pelo Decreto-Lei n.º 8/93, de 11 de janeiro, diploma desatualizado e não conforme com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que se aplica a títulos combinados em todos os operadores em todos os modos, mas estipula um prazo de 10 dias de antecedência para divulgação dos preços.
39. Acresce ainda a necessidade de ponderar a previsão, de forma adequada e abrangente, das regras gerais aplicáveis ao transporte de passageiros, seja em veículos pesados ou ligeiros, no âmbito de transporte público de componente de mobilidade quotidiana ou no transporte de passageiros que possa servir serviços turísticos, em exclusivo ou misto.
40. Num contexto em que surgem novos modelos de negócio quanto ao transporte de passageiros e em que as relações entre os operadores de transporte tradicionais

¹¹ A título de exemplo, a OTLIS – Operadores de Transportes da Região de Lisboa, elabora e aprova regras de âmbito tarifário para títulos de transporte intermodal, que vinculam os passageiros de diversos operadores de transporte, sendo que o contrato de transporte é celebrado com estes e não com aquela.

¹² Quanto a este aspeto, refira-se que o Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, ao estabelecer regras específicas aplicáveis à prestação de serviço público de transporte de passageiros flexível, representa um avanço considerável enquadramento legal destas entidades

e outros operadores de atividades diversas se tornam interdependentes e de contornos poucos definidos ou qualificáveis à luz de conceitos mais “tradicionais”, importa igualmente assegurar um grau mínimo de proteção do passageiro, não reconduzível ao regime geral de cláusulas contratuais gerais mas sim a um olhar específico sobre as mesmas, do ponto de vista do *Ecosystema da Mobilidade e dos Transportes*.

41. Tal implica um maior diálogo entre diversas entidades públicas e privadas, designadamente as que assumem competências no transporte público de passageiros, mas também no transporte de passageiros de raiz turística, bem como com outras entidades que, de diversas formas, promovem aqueles serviços, estabelecendo, direta ou indiretamente, regras vinculativas para o passageiro.

Recomendação

42. Ora, face a este contexto de alterações sucessivas de atribuições, designadamente operada pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, mas também pela Lei n.º 52/2015, de 9 de julho, afigura-se ser recomendável que todo este enquadramento legal seja analisado e adaptado à nova geometria institucional e ponderado o adequado tratamento das insuficiências supra mencionadas, para evitar dificuldades interpretativas, e a bem da transparência, da clareza e da objetividade das regras legais e na defesa e promoção dos interesses dos consumidores.¹³
43. Em suma, deverá ser ponderado, entre outras questões:
 - A adaptação do Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, ao Decreto-lei n.º 78/2015, de 14 de maio e à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e adequada

¹³ Em carta remetida à AMT pelo IMT, considerando este que a AMT é competente nestas matérias, nos termos da alínea b) do n.º 2 e da alínea f) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a Provedoria de Justiça suscitou sobre a necessidade de se estabelecerem regras claras aplicáveis à comercialização e utilização de cartões de suporte de títulos de transporte e bilhética sem contacto, na sequência de diversas reclamações de passageiros quanto às regras estabelecidas pelos operadores ou gestores de bilhética, seja quanto à sua falta de harmonização, falta de divulgação, seja quanto à sua legalidade, adequabilidade e/ou razoabilidade. Considerando que o artigo 38.º do RJSPPT estabelece a necessidade de se instituírem regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes, designadamente no tocante à gestão do sistema de bilhética, à disponibilização aos utilizadores de cartões de suporte e distribuição da respetiva receita e à recolha, disponibilização e tratamento de informação, afigura-se estar justificada a necessidade de se proceder à reavaliação do enquadramento legal e regulamentar nestas matérias.

regulamentação desta, em matérias tarifárias e comercialização e utilização de cartões de suporte de títulos de transporte e bilhética sem contacto;

- A adequada articulação entre entidades competentes quanto ao planeamento, organização e regulação do *Ecosystema* e em matéria de defesa dos interesses dos consumidores;
- A adequada consideração e integração, nesta geometria, das entidades de gestão operacional de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade, dos operadores em modo metro, elétrico e fluvial;
- A adequada previsão dos direitos de passageiros em viagens multimodais, ou seja, de passageiros que utilizam, na mesma viagem, diversos modos de transportes;
- A adequada articulação com os operadores turísticos que efetuam transporte de passageiros, sobretudo com componente de mobilidade quotidiana.

V – DA AÇÃO DE DIAGNÓSTICO

44. Como já referido, foi desencadeada uma ação de diagnóstico junto de 59 operadores de transportes, de diversos modos de transporte, bem como a entidades gestoras de bilhética e tarifários.

Operadores/Modo	Número
Modo Rodoviário	49
Modo Ferroviário/Metro	5
Modo Fluvial	3
Gestão de Bilhética	2

45. No âmbito de tal ação foi solicitado aos diversos operadores o envio das regras vigentes constantes de condições gerais do transporte, cláusulas contratuais gerais e contratos de adesão em vigor em todos os modos de transporte de

passageiros, designadamente em matéria de direitos e obrigações de operadores e passageiros, em especial quanto ao sistema tarifário e de bilhética e informação ao público, em vigor ou da responsabilidade daquelas entidades.

46. Paralelamente foram analisados os respetivos sítios da internet, para verificar que informação é disponibilizada ao público.
47. Tendo em conta as amplas constatações efetuadas anteriormente, cumpre-nos, de uma forma geral, considerar, quanto à divulgação de contrato de transporte/condições gerais de transporte e divulgação em termos integrais, claros, detalhados e acessíveis que:

Conformidade	Operadores	Observações
	7 (12%)	Possuem e divulgam contrato de transporte e condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte (ou bilhética) e/ou direitos dos passageiros e demais regras de relacionamento entre operador-passageiro.
Conformidade Formal Média	26 (44%)	Não possuem nem divulgam contrato de transporte e condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte (ou bilhética) e/ou direitos dos passageiros. Existe divulgação de informação sobre serviços prestados e tarifários, mas insuficiente ou dispersa sobre condições de prestação e utilização dos serviços e/ou direitos dos passageiros, designadamente acesso a bonificações.
Conformidade Formal Reduzida	26 (44%)	Não possuem nem divulgam contrato de transporte e condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte (ou bilhética) e/ou direitos dos passageiros Divulgam informação insuficiente, pouco clara ou pouco acessível sobre todas as matérias relacionadas com os serviços prestados e tarifários, condições de prestação e utilização e/ou direitos dos passageiros.

48. Ou seja, os operadores que apresentam “conformidade formal elevada”, possuem um documento autónomo contendo as regras que vinculam a relação operador-passageiro, considerando-se que as mesmas apresentam a clareza e vinculatividade necessárias. Os restantes operadores não possuem ou não demonstraram possuir tais regras compiladas ou harmonizadas, apresentando apenas informação dispersa nos respetivos sítios da internet, não se podendo

concluir pela sua estabilidade e vinculatividade. A diferença entre os operadores que apresentam “conformidade formal média” e “conformidade formal reduzida” está no maior e menor grau de profundidade e clareza da informação constante dos respetivos sítios da internet.

49. Refira-se que mesmo no âmbito da “conformidade formal média” ou “conformidade formal reduzida” existem relevantes disparidades entre os operadores, designadamente no que se refere à quantidade e clareza da informação divulgada, ainda que para nenhum deles se constate (ou seja divulgado e público) a existência de documentos autónomos relativos a contrato de transporte e condições gerais de transporte. Ou melhor, poderão existir diversos documentos autónomos - públicos ou não - mas não apenas um (ou o compêndio de vários) que colija todas as cláusulas contratuais que vinculem o passageiro e o operador.
50. Constatou-se que, na generalidade, as entidades em causa se encontram em estágios diferentes em diversas matérias, designadamente no que se refere à adequada divulgação de condições gerais de utilização e prestação de serviços de transportes, bem como de direitos e obrigações dos passageiros.
51. Desde logo, nas respostas obtidas, constatou-se que existe alguma dúvida na distinção de conceitos, a saber, entre “contrato de transporte/ condições gerais do transporte/cláusulas contratuais gerais” e “contrato de concessão ou de serviço público”. Quanto a este aspeto, ainda que os contratos de concessão/serviço público possam conter disposições relativas à qualidade, relação com passageiros, tarifários ou de responsabilidade, uma parte significativa dos operadores entendeu que contrato de transporte/contrato de concessão são conceitos sinónimos.
52. Por outro lado, a AMT não tem evidência - ou tal não é pública - da aprovação de cláusulas contratuais gerais, por qualquer entidade pública, em data anterior à presente, nem tal foi indicado pelos operadores.
53. Concretizando, foi constatado, que:
 - Além da informação em sítio da internet, não é generalizada a detenção e divulgação de documentação que configure um contrato de transporte/condições gerais de transporte, com a previsão expressa e

integral de todas as matérias associadas à utilização do serviço prestado, devidamente especificadas que possam assumir carácter vinculativo;

- Não é generalizada a referência, nos respetivos sítios da internet, a direitos e obrigações de passageiros e do operador, nem mesmo por remissão para os diplomas específicos de cada modo já referenciado, constatando-se ainda a referência a disposições do Regulamento de Transportes em Automóveis, diploma que foi revogado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;
 - Na generalidade, os sítios da internet de operadores contêm apenas informação sumária sobre tarifas e títulos de transporte, sem indicação de condições de utilização ou descrição de condições de acesso, designadamente bonificações, ou descrição de regras de acesso e utilização de cartões de suporte a títulos;
 - Na generalidade, os sítios da internet de operadores apresentam informação dispersa, de difícil ou pouco intuitiva acessibilidade ao passageiro, afigurando-se que o cidadão médio poderá ter dificuldades em apreender, de forma imediata, a oferta disponibilizada e os respetivos direitos e deveres;
 - Não é generalizada a disponibilização de diagramas sobre a oferta de serviços de transporte, abrangências geográficas de serviços e títulos de transporte, bem como a indicação de interfaces com outros operadores ou modos de transporte;
 - Não é generalizada a disponibilização de informação em outros idiomas e/ou sobre as necessidades das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, seja no acesso a material circulante/veículos ou instalações de apoio (paragens/estações) e sua (in)disponibilidade.
54. Será de sublinhar que, na generalidade, são os operadores ferroviários que, formalmente, melhor cumprem a obrigação de adequada divulgação de informação ao passageiro, não só pela informação abrangente que consta no sítio da internet mas porque estão sustentadas na existência efetiva de um contrato de transporte, incluindo condições gerais de transporte, também divulgadas no sítio da internet, e que coligem todas as regras relativas às condições de utilização do

serviço, incluindo a matéria tarifária ou de condições de responsabilidade do operador perante o passageiro¹⁴.

55. No que se refere aos operadores de sistemas de bilhética das Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa constatou-se também a existência de informação diversa e organizada de forma sistemática, sobre condições de utilização de cartões de suporte, bem como foi demonstrada a existência de condições gerais de utilização dos mesmos, mais detalhadas, envolvendo os operadores aderentes. Naturalmente, estes operadores não possuem “contrato de transporte”, mas apenas “regras gerais de disponibilização e utilização”.
56. Na generalidade, constata-se uma relevante falta de sistematização e uniformização, falta ou insuficiência de divulgação, clareza e integralidade da informação existente ou efetivamente disponibilizada, bem como diferentes suportes e/ou meios de divulgação.
57. De sublinhar que estas observações não incidem sobre a legalidade dos conteúdos de sítios da internet ou de cláusulas contratuais existentes ou sobre qualidade do serviço prestado e não se focam no aspeto gráfico dos sítios da internet¹⁵ mas sim no conteúdo substancial da informação que é divulgada e na sua efetiva vinculatividade e acessibilidade.
58. Contudo, e ainda que operadores divulguem diversas características relativas ao serviço por si prestado, com especial enfoque nos tarifários, horários e percursos, o facto é que alguma dessa informação apenas é expressa de forma simplificada nos sítios da internet, não constam de documento contratual com carácter vinculativo, não resultando claro se a informação divulgada corresponde à totalidade das regras definidas internamente pelo operador quanto à utilização do serviço de transportes.
59. Nesse sentido, não existe uma base sólida e clara, para cada um dos operadores, das regras que se encontram efetivamente em vigor (além daquelas que se encontram genericamente previstas na legislação mencionada) não se afigura

¹⁴ Tal poder-se-á dever ao facto de a legislação aplicável ao modo ferroviário (Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março) ter antecedido, em vários anos, a legislação aplicável aos restantes modos de transporte, permitindo a aquisição de maior experiência face às regras em causa, bem como a materialização de uma ação pedagógica e inspetiva mais assertiva e sistemática por parte das entidades públicas competentes.

¹⁵ Ainda que a forma como seja apresentado possa prejudicar ou beneficiar a clareza da mensagem.

exequível, para a AMT, proceder, desde já e nesta sede, à aferição do seu cumprimento legal, sendo tal avaliação efetuada numa segunda fase, após o cumprimento da recomendação adiante efetuada.

60. Em primeiro lugar, independentemente de os diplomas referidos vincularem diretamente os operadores, a existência efetiva de um contrato de transporte/condições gerais de utilização, referindo todas as regras específicas relativas aos circunstancialismos próprios de cada operador, é essencial para que se clarifique e delimitem, sem margem para dúvidas e com verdadeira vinculatividade, os direitos e obrigações das partes.
61. Em segundo lugar, a adequada divulgação das regras que regem a relação entre o operador e o passageiro é essencial, pois apenas dessa forma se poderão exercer, na sua plenitude, os direitos das partes e exigir o cumprimento das suas obrigações.
62. A divulgação de regras contratuais nos sítios da internet é da maior relevância. No entanto, habitualmente, a comunicação é sujeita a imperativos de simplificação e rápida e intuitiva busca de informação pelo que o caráter vinculativo de normas constantes de sítios da internet será incerto, sobretudo se não sustentado em cláusulas contratuais.
63. Refira-se ainda que se deverá ter presente que, se um operador remete, simplesmente, para os diplomas mencionados, considerar-se á que são apenas essas regras que vinculam a sua relação com o passageiro. Caso não elabore um contrato de transporte ou cláusulas contratuais gerais sobre todas as regras relativa à prestação do respetivo serviço, carecerão de vinculatividade quaisquer outras regras e procedimentos que o operador pretenda aplicar ao passageiro, não bastando a informação genérica e mutável constante de um sítio da internet.
64. De referir que a simples remissão para os diplomas específicos de cada modo não é suficiente, designadamente no que se refere à correta e completa informação ao passageiro.
65. A título meramente exemplificativo:
 - No que se refere ao Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro, a maior parte das disposições

aplicam-se apenas a serviços de longo curso (ou seja, mais de 250 km) nomeadamente quanto a indemnizações correspondentes a parte do preço do bilhete em caso de atraso, sendo que os serviços regulares domésticos, com exceção do n.º 2 do artigo 4.º, do artigo 9.º, do n.º 1 do artigo 10.º, da alínea b) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 16.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 17.º e dos artigos 24.º a 28.º, estão isentos da aplicação do regulamento pelo período de quatro anos após a data da sua aplicação;¹⁶

- No que se refere Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, os serviços domésticos, incluindo os serviços urbanos, suburbanos e regionais estão isentos, sem limite temporal, da aplicação dos artigos 8.º, 10.º, 13.º-17.º, 18.º(2), 20.º(2), 27.º, 28.º, bem como dos artigos 6.º-14.º e 32.º do Anexo I, Anexo II e Anexo III e os serviços domésticos de longo curso estão isentos dessa aplicação por um período de 5 anos, a contar da data de entrada em vigor do Regulamento (dezembro de 2009).¹⁷

66. Aliás, deve ser igualmente dada adequada publicidade aos Regulamentos europeus que estão na base dos diplomas legais nacionais sobre direitos dos passageiros, nos diversos modos de transporte, uma vez que estes últimos não subsistem por si só, remetendo para os diplomas europeus em diversas matérias.
67. Neste contexto, e em face do exposto, no âmbito da presente ação de diagnóstico – não de auditoria ou inspeção - e a título preliminar atentou-se apenas à verificação da adequada publicitação de contrato de transporte e de condições gerais de transporte não incidiu sobre a qualidade da oferta de transportes produzida e disponibilizada por cada um dos operadores em causa.
68. Por uma questão de transparência e certeza jurídica, julga-se que uma avaliação e fiscalização focadas e pormenorizadas, por parte da AMT, quanto ao

¹⁶ O artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, estabelece que os serviços regulares domésticos ficam isentos da aplicação do disposto nos artigos 8.º, 11.º e 21.º do Regulamento.

¹⁷ Não obstante as derrogações previstas, são aplicáveis, desde a entrada em vigor do Regulamento, para todos os serviços ferroviários dentro da União Europeia, as seguintes disposições:

- Regras relativas à disponibilidade de bilhetes, bilhetes únicos e reservas (artigo 9.º);
- Responsabilidade das empresas ferroviárias pelos passageiros e suas bagagens (artigo 11.º);
- Nível mínimo de seguro para as empresas ferroviárias (artigo 12.º);
- Direito ao transporte de passageiros com mobilidade reduzida (artigo 19.º);
- Informação relativa à acessibilidade dos serviços ferroviários (artigo 20.º);
- Obrigações relativas à segurança pessoal dos passageiros (artigo 26.º).

cumprimento objetivo de todas as regras deve recair, posteriormente, sobre documentos únicos, e de caráter jurídico estabilizados e não sobre outro tipo de informação, dispersa ou de abrangência ou localização incerta, sobretudo para se aferir do seu grau de vinculatividade, bem como aferir da efetiva prossecução de uma compreensão global e integral de condições de utilização e dos direitos dos passageiros.

Recomendação/linhas de orientação

69. Nesse sentido, é recomendável que os operadores procedam à elaboração do contrato de transporte e de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão relativos à sua atividade, preferencialmente e sempre que possível num único suporte documental, que inclua, especifique ou amplie e que não contrarie o que se encontra previsto na lei, sem prejuízo das suas competências próprias de gestão das ações de divulgação, suportes ou mensagens (na forma e conteúdo) que sejam transmitidas.
70. Entende-se que desta forma se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo (e vinculativas, sem qualquer dúvida), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.
71. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos.
72. Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização. Mas, sem que todas as regras operador-passageiros estejam adequadamente previstas em documento único, não existe garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou seja considerada, em caso de conflito, vinculativa.

73. Para o efeito, poderão ser tomados como referência, designadamente os operadores ferroviários^{18,19} quanto aos documentos autónomos que possuem e divulgam nos respetivos sítios da internet. Tal sugestão não significa que se considera que todo o conteúdo daqueles documentos está efetiva e totalmente conforme e sem falhas face ao enquadramento legal, mas apenas que representam uma boa prática em sede de compilação e divulgação de todas as regras que vinculam a relação entre o operador e o passageiro.
74. De qualquer modo, no que se refere a todos os operadores que já exibem um grau de conformidade substancial na elaboração e divulgação de contrato de transporte/condições e cláusulas gerais contratuais, é também recomendável que procedam à reavaliação daqueles documentos, de forma a confirmar que todas as regras específicas disciplinadoras da sua relação com o passageiro se encontram adequadamente previstas.
75. Julga-se que estas e outras obrigações devem ser cumpridas, independentemente do eventual acolhimento e implementação da recomendação de reavaliação e revisão dos diplomas legais específicos pois, considera-se que:
- a) Na perspetiva dos passageiros (utilizadores/utentes/consumidores e/ou cidadãos; e a contribuintes):
- O sistema tarifário apenas é compreensível e sindicável se for adequadamente comunicado e se estiver sustentado em regras claras, detalhadas e vinculativas;
 - Determinada componente inerente à prestação de serviços de transportes – em especial o sistema tarifário - apenas é sindicável se, para o efeito, existir uma noção, completa e integral dos direitos e deveres das partes contratantes;
- b) Na perspetiva das empresas (investidores e profissionais):
- O sistema tarifário, próprio e intermodal, apenas é adequadamente gerido e adaptável à realidade operacional da prestação de serviços de

¹⁸ https://www.cp.pt/StaticFiles/Passageiros/5_informacao/informacao_util/condicoes_gerais_transporte.pdf

¹⁹ <https://www.fertaqus.pt/pt/condicoes-gerais-de-transporte>

transportes se estiver sustentado em regras claras, detalhadas e vinculativas;

- A adaptação de todas as componentes da prestação de serviços de transportes – em especial o sistema tarifário – às expectativas dos passageiros apenas é possível se existir uma noção, completa e integral dos direitos e deveres das partes contratantes e sua adequada comunicação;

c) Na perspetiva das entidades públicas:

- O planeamento, gestão e fiscalização do sistema tarifário – cada uma das entidades no âmbito das respetivas competências – apenas é possível se as regras em vigor forem claras, detalhadas, vinculativas e sejam de integral e completo conhecimento de todos;
- A aferição do cumprimento dos direitos e deveres das partes apenas é possível se não só aquelas regras, como também as outras que vinculam as partes sejam igualmente do conhecimento de todos.

76. Por último, recomenda-se aos operadores que participem em sistemas tarifários em que exista intervenção de entidades gestoras de sistemas de bilhética ou de suporte à mobilidade e que procurem a harmonização e coerência na divulgação de informação e, naturalmente, nas regras contratuais que suportem tal informação, sobretudo para que os passageiros de viagens multimodais tenham, na medida do possível, um quadro estável e coerente de direitos e obrigações na relação com o sistema.

77. Em suma, os operadores deverão:

Conformidade Formal Média	<p>Proceder à reanálise do contrato de transporte e condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte, no sentido de identificação de melhorias a efetuar no respetivo conteúdo.</p> <p>Proceder à reanálise da informação constante em sítio da internet e outros suportes e inserção da mesma em contrato de transporte e condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte, coligindo num único documento todas as normas vinculativas na relação entre o passageiro e o operador, incluindo matéria tarifária, bilhética e exercício de direitos do passageiro.</p>	<p>4 meses – reporte dos trabalhos desenvolvidos, envio do contrato de transporte contendo todas as cláusulas gerais que vinculam a relação operador e passageiro, justificando as opções tomadas, por referência e em conformidade com a legislação aplicável.</p>
Conformidade Formal Reduzida	<p>Proceder à elaboração de contrato de transporte e condições gerais de prestação e utilização de serviços de transporte, inserindo num único documento todas as normas vinculativas na relação entre o passageiro e o operador, incluindo matéria tarifária, bilhética e exercício de direitos do passageiro.</p> <p>Disponibilização do contrato de transporte e da informação essencial, em sítio da internet, de forma clara e acessível a todos os passageiros. Introdução de informação mais completa sobre estas matérias, em sítio da internet e outros suportes, por referência e em conformidade com a legislação aplicável.</p>	

78. Tais recomendações deverão ser ponderadas não só pelos operadores observados, mas também pelos restantes, após exercício de autoavaliação da sua prestação nesta matéria.
79. A AMT procederá ao envio deste relatório ao Governo, ao IMT e aos operadores em causa, bem como procederá á divulgação pública do mesmo, para que os restantes operadores possam proceder a esta avaliação e prosseguimento da recomendação efetuada.
80. Não se considera ser relevante a divulgação nominativa da avaliação preliminar efetuada, por operador, tendo em conta que a mesma poder-se-á alterar após nova avaliação a efetuar decorrido que seja o prazo de 4 meses para implementação da recomendação referida.

VI - CONCLUSÕES

81. A AMT efetuou uma ação de diagnóstico destinada à recolha de informação sobre regras vigentes e constantes de contrato de transporte, condições gerais do transporte, cláusulas contratuais gerais e contratos de adesão em vigor em todos os modos de transportes de passageiros, designadamente em matéria de direitos e obrigações de operadores e passageiros, em especial quanto ao sistema tarifário e de bilhética e informação ao público.
82. Foram solicitadas informações a 59 operadores dos diversos modos de transporte, bem como o envio de cópia das regras/condições em vigor ou da responsabilidade daquelas entidades e foi ainda recolhida informação nos respetivos sítios da internet.
83. Constatou-se, na generalidade, que os operadores não possuem ou não divulgam as condições contratuais passageiro-operador, constatando-se a falta de divulgação clara e uniforme dos serviços prestados ou inerentes ao transporte bem como das regras que lhes estão subjacentes, não se afigurando, portanto, exequível proceder à aferição do cumprimento legal de cada uma das regras e critérios constantes do enquadramento legal, por cada um dos operadores.
84. Por uma questão de transparência e certeza jurídica, julga-se que a avaliação e fiscalização do cumprimento objetivo de todas as regras deve recair sobre documentos jurídicos e vinculativos, devidamente identificados, autonomizados e estabilizados e não sobre outro tipo de informação, dispersa ou de abrangência ou localização incerta, sobretudo para aferir do seu grau de vinculatividade, bem como da efetiva prossecução de uma compreensão global e integral de condições de prestação e utilização de serviços de transporte e dos direitos dos passageiros.
85. Nesse sentido, afigura-se ser de recomendar a todos os operadores de transportes e entidades gestoras de sistemas de bilhética e de suporte à mobilidade que reavaliem esta matéria à luz do enquadramento legal nacional e o europeu aplicável e procedam à elaboração do contrato de transporte incluindo todas as regras gerais de utilização e prestação do serviço de transporte e outras cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão que se verifiquem necessárias à sua atividade, para efeitos de aprovação e divulgação ao público,

que incluam, especifiquem ou ampliem - e que não contrariem - o que se encontra previsto na lei,

86. Para o efeito, considera-se que poderão ser seguidas as melhores práticas observadas – naturalmente com as necessárias adaptações – designadamente as praticadas pelos operadores ferroviários.
87. Mesmo no que se refere àqueles operadores que já exibem um grau de conformidade formal elevada, é recomendável a reavaliação dos respetivos contratos de transporte bem como de todo o universo de possíveis normas contratuais existentes e que estejam dispersas ou de outras componentes da prestação do serviço de transporte, na relação passageiro-operador, que necessitam de ser disciplinadas do ponto de vista jurídico.
88. Os operadores de transportes devem assim elaborar um documento único com todas as regras relativas à utilização do respetivo modo de transporte e que vinculam o operador e o passageiro, para que posteriormente possa ser analisado e aprovado, quanto à legalidade das respetivas cláusulas, e divulgado em local acessível²⁰.
89. Ademais, afigura-se que o prazo máximo de 4 (quatro) meses permitirá o reporte do *status* de implementação da recomendação efetuada, incluindo a descrição e fundamentação das opções tomadas pelo operador e documentos finais que cumpram a legislação já referida.
90. Apesar do referido no número anterior, não se impede a verificação, a todo o tempo, da existência de cláusulas contratuais gerais abusivas e a ponderação dos consequentes procedimentos legais e regulamentares tendentes à sua eliminação, por iniciativa de entidades públicas competentes ou com base em reclamações de passageiros.
91. Foi também constatado que o enquadramento legal relativo a direitos de passageiros, nos diversos modos de transporte, enferma de inconsistências e insuficiências e que poderá estar desajustado da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, pelo que se afigura ser recomendável que seja reavaliado e adaptado à nova geometria institucional, designadamente

²⁰ Julga-se que também só desta forma será possível averiguar a existência de cláusulas contratuais abusivas, sujeitas à fiscalização e sancionamento judicial por parte do Ministério Público.

no que se refere à sua harmonização e inclusão expressa dos modos metro e fluvial, a bem da clareza e da objetividade das regras legais e na defesa e promoção dos interesses dos consumidores.

92. Por outro lado, deverá existir uma adequada harmonização e compatibilização das regras contratuais e âmbito tarifário que envolvam operadores e entidades gestoras de sistemas tarifários, de bilhética e suporte à mobilidade, e de forma a garantir um mínimo de estabilidade e coerência à proteção dos passageiros em viagens multimodais.
93. Tal reavaliação do enquadramento legal e regulamentar deverá ainda ponderar as íntimas conexões e ramificações com demais legislação de âmbito tarifário, que estabelece normas contraditórias com os diplomas aqui referenciados, o que impede a existência de um quadro legal e administrativo com estabilidade e certeza.
94. A AMT poderá contribuir para esta reanálise, em conjunto com o Governo e o IMT, sem prejuízo da audição das autoridades de transporte de âmbito local e/ou de entidades públicas e privadas que integrem o Conselho Nacional do Consumo²¹, previamente ou após a eventual elaboração de alterações legislativas/regulamentares.
95. A objetividade e transparência das regras legais possibilitam aos operadores um maior quadro de estabilidade e previsibilidade na sua atividade, e proporcionam aos consumidores um melhor conhecimento dos seus direitos, além de facilitarem a resolução de conflitos, o acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento do mercado por parte das entidades fiscalizadoras e de permitirem identificar as situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, sobretudo de âmbito tarifário e de qualidade de serviço.
96. De referir, por último, que o IMT considerou este relatório como um *“útil contributo para ações que visem a melhoria do serviço público de transporte de passageiros”*, acrescentando que as *“observações relativas ao enquadramento legal, nomeadamente no que respeita à necessidade de harmonização dos diferentes*

²¹ Onde estão representadas as entidades que integram o sistema de defesa do consumidor, tal como previsto na Lei n.º 24/96, de 31 de julho, que aprova a Lei de Defesa do Consumidor.



diplomas aplicáveis à atividade transportadora, devem ser tidas em conta aquando da sua futura revisão”.

Lisboa, 21 de abril de 2017

O Conselho de Administração

João Carvalho

Cristina Pinto Dias
Administradora

Direção de Supervisão dos Mercados da Mobilidade
Divisão de Acompanhamento das Políticas Públicas sobre Preços e Coesão Territorial e Social

Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257