



Exmo Senhor

Deputado António Prôa

Comissão de Economia, Obras Públicas,
Planeamento e Habitação

Data: 28 de março de 2023

N. Refª : PARC- 000088-2023

Assunto: Projeto de Lei 661/XV/1 - Devolver aos Utentes de Transportes Ferroviários o Valor do Passe Correspondente aos Dias em Que o Transporte Não é Prestado

Tendo tido conhecimento da iniciativa acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

1

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

DO PROJETO DE LEI EM GERAL

A DECO congratula-se com a presente iniciativa legislativa, a qual vai ao encontro das suas preocupações e reivindicações, no que respeita à proteção dos direitos e interesses dos passageiros do transporte ferroviário, mormente em situações de incumprimento por parte do prestador do serviço.

Na verdade, já em 2016 a DECO reivindicava o Direito ao Reembolso nas situações de atraso, cancelamento ou outras situações de incumprimento contratual, independentemente do título de transporte utilizado. Com efeito, já então defendíamos que sempre que o passageiro fosse titular de um cartão de suporte, a compensação deveria ser efetuada automaticamente, até à renovação do título ou do seu carregamento, devendo o reembolso ser aferido em função do modo de transporte utilizado, do horário programado e do tempo de viagem previsto e não realizado, bem como do preço efetivamente pago.

2

Na verdade, este Direito constava de um documento intitulado «Carta dos direitos dos passageiros do transporte público coletivo», apresentado por esta Associação junto das principais empresas de transporte de passageiros em Lisboa e no Porto.

Esta carta elencava, de forma sumária, objetiva e integrada, onze direitos que considerámos como fundamentais para os consumidores, enquanto passageiros dos diferentes modos de transporte, independentemente da sua gestão pública ou privada ou do seu âmbito nacional, regional, inter-regional ou urbano.

Na verdade, no quadro legislativo do setor dos Transportes, nacional e comunitário, está definido um conjunto de direitos e deveres para cada modo de transporte, designadamente, o rodoviário, o ferroviário e o marítimo/fluvial, dispersos em vários diplomas legais. Os direitos encontram-se estabelecidos de forma distinta, inexistindo uma verdadeira harmonização, sem prejuízo das características próprias de cada modo de transporte. Esta situação impede o passageiro de conhecer, de forma adequada, os seus direitos.

A Carta dos Direitos dos Passageiros de Transporte Público Coletivo constituía, por isso, um instrumento de harmonização de direitos fundamentais do passageiro, mas também um reforço da sua proteção, através da criação de novos direitos que ainda não se encontravam (e não encontram) legalmente consagrados.

Ao divulgá-la junto dos consumidores, pretendemos promover o conhecimento dos seus direitos e a proteção dos seus interesses enquanto passageiros, reforçando a sua capacidade de intervenção ativa e potenciando, assim, uma melhoria na qualidade da prestação do serviço.

Ao apresentar a Carta junto dos principais operadores de Lisboa e Porto, pretendemos sensibilizar o setor e promover a autorregulação, no sentido de uma harmonização de direitos fundamentais dos passageiros do transporte público coletivo, dispersos na legislação nacional, comunitária e nos regulamentos dos operadores para os diversos modos de transporte.

Não obstante, atualmente os consumidores titulares de passe, permanecem desprotegidos em caso de incumprimento por parte do prestador de serviço de

transporte, num claro desrespeito dos seus direitos, nomeadamente do direito à proteção dos interesses económicos. Este direito encontra-se consagrado no art.º 60º da Constituição da República Portuguesa e, bem assim, na Lei 24/96 de 31 de julho, na sua atual redação (vulgarmente conhecida por Lei de Defesa do Consumidor).

Neste particular, importa salientar que nos termos do art.º 9.º desta Lei, incumbe ao Governo adotar medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objeto bens e serviços essenciais, designadamente os transportes públicos, o que se impõe, nomeadamente em situações de disrupção (como greves frequentes nos transportes públicos) relativamente aos titulares de passe, que não só não têm acesso ao serviço, como não recebem o reembolso, ficando duplamente penalizados.

Ainda recentemente, no Dia Mundial dos Direitos do Consumidor, a DECO apresentou uma proposta dentro do mesmo espírito da presente iniciativa, constituindo uma das 18 medidas constantes de um «Roteiro para sobreviver a crise».

DO PROJETO DE LEI EM ESPECIAL

- **Questão prévia**

Importa salientar que o presente Projeto de Lei visa alterar o art.º 16 -A do Decreto-lei n.º 58/2008, de 26 de março, na sua atual redação, cuja disposição equivalente, no âmbito do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, atualmente em vigor, é o artigo 17.º, tendo inclusivamente a mesma epígrafe («Indemnização do preço do bilhete»).

Sucedem que, nos termos do art.º 2.º deste Regulamento, os Estados-membros podem, dentro de determinados limites, isentar determinados serviços ferroviários da aplicação de disposições do regulamento.

Neste âmbito, e no que se refere à ordem jurídica portuguesa, foram feitas diversas isenções, que constam do art. 4.º do Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março:

- 1) Sem limite de prazo, relativamente aos serviços urbanos, suburbanos e regionais;
- 2) Pelo prazo máximo possível, ou seja, até dezembro de 2024, em relação aos serviços domésticos de longo curso (https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-04/summary_table.pdf.)

Com efeito, Portugal isentou os referidos serviços da aplicação de várias normas do Regulamento 1371/2007, entre as quais, o artigo 17.º.

5

Ora, de acordo com o n.º 5 do citado art.º 4.º, enquanto as isenções vigorarem, serão aplicadas as correspondentes disposições do Decreto-lei n.º 58/5008.

Assim sendo, atualmente, e no que toca à indemnização do preço do bilhete em caso de atraso, não se aplica o art.º 17.º do Regulamento em crise, mas sim o art.º 16.º - A do Decreto-lei n.º 58/2008, relativamente aos serviços urbanos, suburbanos e regionais e aos serviços domésticos de longo curso.

Sucedde, porém, que a partir de 7 de junho de 2023, é aplicável o Regulamento (EU) 2021/782 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, data em que é revogado o Regulamento n.º 1371/2007.

Ora, nos termos do novo Regulamento, nomeadamente do art.º 2.º, as isenções concedidas a Portugal, vigoram:

- No que toca aos serviços urbanos, suburbanos e regionais, até 7 de junho de 2023, sendo que Portugal pode isentá-los posteriormente, dentro de determinados limites, mas sem restrições no que respeita ao art.º 19.º (disposição correspondente ao art.º 17.º do Regulamento 1371/2007, mas agora sob a epígrafe «Indemnização»);
- No que respeita aos serviços domésticos de longo curso, até 2024, sendo possível estender a isenção de aplicação do art.º 19.º por um período não superior a 5 anos (até 2029).

Nestes termos, salientamos que os presentes comentários são feitos à luz das isenções em vigor em Portugal, nomeadamente no que respeita à aplicação do atual art.º 17.º do Regulamento 1371/2007.

Num eventual cenário em que cessem as isenções, as alterações ao diploma em apreciação estarão naturalmente limitadas pelo disposto no Regulamento 2021/782, tendo em consideração que este é um normativo de aplicação geral, obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-membros da União Europeia, nomeadamente em Portugal.

- **Alínea b) do n.º 5 do Artigo 16.º-A - Indemnização do preço do bilhete**

Tendo em consideração o supra exposto, nomeadamente as isenções em vigor para Portugal - que incluem a isenção de aplicação do art.º 17.º do Regulamento n.º 1371/2007- e enquanto estas vigorarem, em matéria de atraso, aplica-se a disposição correspondente do Decreto-lei n.º 58/2008 na sua atual redação, não estando Portugal, nesta matéria, “limitado” pelo disposto no Regulamento Comunitário.

Não obstante, se compararmos o regime interno e o Regulamento 1371/2007, constatamos que o primeiro protege menos o consumidor, nomeadamente no que toca, entre outros, aos seguintes aspetos:

- Nos termos do n.º 1 do art.º 16-A, para que exista direito à indemnização em caso de atraso, é necessário que este seja imputável ao operador ou gestor de infraestrutura (conforme n.º 1), o que, atualmente, não se prevê no Regulamento 1371/2007. À partida, esta opção do legislador desprotege totalmente o consumidor, na medida em que abre portas a inúmeras outras causas de isenção da responsabilidade dos transportadores, para além das expressamente previstas na Lei, nomeadamente em situações de greve. Nesta matéria, a opção do legislador comunitário foi diferente, sendo atualmente taxativas as causas de isenção previstas no art. 17.º.

Curiosamente, mesmo no novo Regulamento 2021/782, as greves estão expressamente excluídas do conceito de «circunstâncias extraordinárias alheias à exploração ferroviária», não permitindo afastar a obrigação de indemnizar por parte da empresa ferroviária, em caso de atraso, perda de correspondência ou supressão (2.º parágrafo da alínea c) do n.º 10 do art.º 19.º).

- Nos termos do n.º 5 do mesmo art.º 16.º - A, não há lugar ao pagamento de qualquer indemnização nas seguintes situações, não previstas no Regulamento:

- Quando o valor a pagar, de acordo com as regras referidas nos números anteriores seja igual ou inferior a 4 euros (o Regulamento apenas prevê que as empresas ferroviárias podem prever um limiar mínimo – que não pode ser superior a € 4 – abaixo do qual não sejam pagas indemnizações, enquanto no diploma interno o direito a essas atribuições é sempre excluído, se o seu montante for igual ou inferior a esse valor) – alínea b) do n.º 5 do art.º 16.º-A;
- Quando o passageiro seja titular de uma assinatura, passe ou título de transporte sazonal e, comprovadamente, existam alternativas viáveis para a sua deslocação por este abrangidas, designadamente através de outros modos de transporte - alínea d) do n.º 5 do art.º 16.º - A.

Neste contexto, e considerando as supracitadas isenções do Estado português, relativamente à aplicação do art.º 17.º do Regulamento 1371/2007 (posteriormente, correspondente ao art.º 19.º do Regulamento 2021/782, conforme o disposto no art.º 40.º deste último), entendemos ser de alterar o art.º 16-A do Decreto-lei n.º 58/2008, na sua atual redação, nos seguintes termos:

- **N.º 1 do art.º 16-A**

A atual redação desprotege totalmente o consumidor, na medida em que abre portas a inúmeras outras causas de isenção da responsabilidade dos transportadores, para além das expressamente previstas na Lei. Para além disso, é manifestamente geradora de insegurança e incerteza jurídicas.

Em conformidade, propomos a seguinte redação alternativa:

«1 - Sem perda do direito ao transporte e caso não exerça o direito de reembolso estabelecido no artigo anterior, quando se verifique atraso entre o local de partida e de chegada indicados no título de transporte, ~~imputáveis ao operador ou ao gestor de~~

infraestrutura, o passageiro tem direito a uma indemnização, nas condições previstas nos números seguintes.»

Ainda que assim não se entenda, e sem conceder, importará então, nomeadamente por razões de segurança e certeza jurídicas, consagrar na Lei que situações de atraso, perda de correspondência ou supressão não serão imputáveis ao Operador, desde já considerando nós que as mesmas deverão expressamente excluir as situações de greve.

Sem conceder, cessada a isenção do Estado português relativamente à aplicação da norma correspondente à presente a nível do Regulamento comunitário 2021/782 (art.º 19.º, conforme o disposto no art.º 40.º do mesmo) em caso algum as situações de afastamento da obrigação de indemnizar em caso de atraso, perda de correspondência ou supressão, por parte da empresa ferroviária, deverão ir além do ali estabelecido a esse propósito.

- **Alínea b) do n.º 5 do art.º 16-A**

Não se encontra qualquer fundamento válido para a exclusão da obrigação de indemnizar o consumidor em caso de incumprimento, qualquer que seja o seu valor, sob pena, até, de enriquecimento sem causa por parte do operador inadimplente.

Ainda que Portugal não estivesse isento da aplicação do atual art.º 17 do Regulamento 1371/2007 (correspondente ao art.º 19.º do Regulamento 2021/782), e conforme acima descrito, o Regulamento apenas prevê que as empresas ferroviárias podem prever um limiar mínimo – que não pode ser superior a € 4 – abaixo do qual não sejam pagas indemnizações, enquanto no diploma interno o direito a essas atribuições é sempre excluído, por via de Lei, se o seu montante for igual ou inferior a esse valor, protegendo-

-se clara e injustificadamente o operador incumpridor, em manifesto prejuízo do consumidor.

Em conformidade, propomos que se elimine a presente alínea.

Sem prejuízo do exposto, mesmo em caso de cessação da isenção do Estado português, de aplicação da correspondente disposição do Regulamento (n.º 3 do art.º 17.º / n.º 8 do 19.º, consoante o caso) nunca o legislador deverá - e temos dúvidas de que poderá - ir mais longe do que o previsto no mesmo, “substituindo-se” aos operadores e estabelecendo, por via de Lei, o valor abaixo do qual não serão pagos quaisquer montantes, muito menos, pelo valor máximo possível.

- **Alínea d) do n.º 5 do art.º 16 - A**

Entendemos que a presente alínea deve ser eliminada, na medida em que desprotege infundada e injustamente o consumidor, em caso de incumprimento pelo operador e nomeadamente pela seguinte ordem de razões:

- No art.º 16 -A prevê-se uma compensação económica fixa, em caso de atraso, se o passageiro não for reembolsado nos termos do art. 16.º, sem perder o direito ao transporte.

Em bom rigor, apesar da terminologia utilizada pelos legisladores português e comunitário, este preceito não prevê uma verdadeira «indenização», mas sim um sistema de garantias mínimas, tal como acontece no Regulamento n.º 261/2004/CE, relativamente ao transporte aéreo.

Na verdade, está em causa uma compensação fixa, considerada em função do facto ilícito (incumprimento contratual) e não dos danos concretos produzidos, sendo que o

passageiro/consumidor nem sequer tem de demonstrar a existência de um dano, para poder beneficiar das compensações previstas. Com efeito, trata-se de um mecanismo de garantia e proteção dos direitos dos passageiros/consumidores (com uma nítida intenção dissuasora da prática infratora), que a aplicação das regras gerais relativas ao incumprimento, nos casos frequentes de atraso ou supressão do transporte, não conseguiria assegurar. No entanto, para além desta compensação, poderá sempre o passageiro consumidor obter uma indemnização (aí sim, uma “verdadeira indemnização”, nos termos das regras gerais sobre incumprimento), ao abrigo do art.º 28.º do Decreto-lei n.º 58/2008.

Nestes termos, não nos parece avisado excluir o direito do passageiro a esta compensação em caso de atraso ou supressão, mormente em função da existência de alternativas de transporte e da existência de “custos acrescidos” (no fundo, danos), porquanto esta compensação não afasta o direito ao transporte por parte do passageiro, nem é estabelecida em função dos danos do passageiro consumidor (cuja existência o mesmo nem sequer tem de provar).

Quando muito, estes aspetos (existência de alternativas viáveis e de custos acrescidos para o consumidor) poderiam relevar em sede de indemnização a atribuir nos termos do art.º 28.º do Decreto-lei n.º 58/2008.

Por fim, alerta-se para o facto de, mesmo quando cessada a isenção do Estado português relativamente à aplicação das normas correspondentes à presente a nível do Regulamento comunitário 2021/782, temos sérias dúvidas acerca do afastamento do direito a esta “indemnização” por parte dos titulares de passe, em função das circunstâncias indicadas.

- **Aditamento de novo número relativo à forma de pagamento da indemnização**

A nosso ver, deverá ser aditado um novo número ao presente artigo, no sentido de que a indemnização deve ser paga em dinheiro, salvo acordo em contrário por parte do passageiro.