

MF

Sua Excelência
O Ministro das Infraestruturas e Habitação
Campus XXI, Av. João XXI, 63
1000-300 Lisboa

– Por protocolo –

Lisboa, 3 de julho de 2024

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência

S-PdJ/2024/6461

Q/2286/2023

Assunto: *Direito ao reembolso e à indemnização dos passageiros dos transportes rodoviário e ferroviário.*

1

RECOMENDAÇÃO N.º 2/A/2024

— Artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do Estatuto do Provedor de Justiça —

1. Em 2015, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que definiu o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte rodoviário de pessoas e bagagens («Regime do Transporte Rodoviário»). No mesmo ano, através do Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, o Governo alterou também o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de pessoas («Regime do Transporte Ferroviário»)¹.

Ambas as intervenções legislativas, que entre outros fins visaram aumentar a proteção dispensada aos passageiros dos transportes rodoviário e ferroviário, foram impulsionadas pelo direito da União Europeia. Em concreto, a aprovação do Decreto-Lei n.º 9/2015 serviu para dar satisfação ao Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, ao passo que o Decreto-Lei n.º 35/2015 veio dar

¹ O qual foi inicialmente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março.



MF

cumprimento ao Regulamento (CE) n.º 1371/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007.

De modo coerente, entre outras condições, estabeleceu-se em ambos os regimes jurídicos como condição de exclusão do direito de indemnização que o respetivo *“passageiro seja titular de uma assinatura, passe ou de um título de transporte sazonal”* (artigos 18.º, n.º 2, alínea *c*), do Regime do Transporte Rodoviário, e 16.º-A, n.º 5, alínea *d*), do Regime do Transporte Ferroviário, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 35/2015).

Posteriormente, em 2018, na sequência da [Diretiva \(UE\) 2016/2370](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que versava exclusivamente sobre a matéria do transporte ferroviário, o legislador governamental voltou a alterar o Regime do Transporte Ferroviário através do Decreto-Lei n.º 124-A/2018, passando agora a estabelecer como condição de exclusão do direito à indemnização que *“[o] passageiro seja titular de uma assinatura, passe ou título de transporte sazonal e, comprovadamente, existam alternativas viáveis para a sua deslocação por estes abrangidas, designadamente através de outros modos de transporte”*. Esta alteração materializou-se na redução do âmbito da exclusão do direito à indemnização no domínio do transporte ferroviário, com o conseqüente alargamento do âmbito do respetivo direito à indemnização.

Contudo, por não ter sido acompanhada de idêntica intervenção no domínio do transporte rodoviário — o que somente se explica pelo facto de nenhuma Diretiva ou Regulamento europeus o ter previsto —, a amplitude do direito à indemnização dos passageiros passou a ser diferente nos Regimes do Transporte Ferroviário e Rodoviário.

Dito de outra forma: em resultado da alteração legislativa realizada em 2018 ao Regime do Transporte Ferroviário, os passageiros do transporte ferroviário titulares de uma assinatura, passe ou título de transporte sazonal passaram a dispor de um nível de proteção superior ao dispensado aos passageiros do transporte rodoviário que se encontrem munidos de idêntico título.

2. Este órgão do Estado recebeu uma Queixa, na qual se arguia a inconstitucionalidade das normas que excluem os direitos ao reembolso e à indemnização dos passageiros titulares de assinatura, passe ou título de transporte sazonal do serviço de transporte rodoviário (artigo 17.º, n.º 4, e artigo 18.º, n.º 2, alínea *c*), do Regime do Transporte Rodoviário), e o direito à indemnização dos passageiros titulares de assinatura, passe ou título de transporte sazonal do serviço de transporte ferroviário (artigo 16.º-A, n.º 5, alínea *d*), do Regime do Transporte



Ferrovári), por violação do direito dos consumidores à reparação de danos e do princípio da igualdade (artigos 60.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da Constituição da República).

Atendendo à existência de jurisprudência constitucional consolidada no sentido de que o direito fundamental à reparação não implica, necessariamente, a obrigação de reparação da *totalidade* dos danos sofridos pelos consumidores², concluiu-se que a exclusão do direito à indemnização dos passageiros de transportes ferroviários e rodoviários que sejam titulares de assinatura, passe ou título de transporte sazonal num conjunto de situações enunciadas legalmente não implicava qualquer inconstitucionalidade, pela simples razão de, num quadro de reforço dos direitos dos passageiros dos diferentes transportes, estarem em causa meras *exceções* ao regime geral de ressarcimento dos prejuízos sofridos pelos respetivos consumidores.

Sucedem que nem tudo o que se não materializa em inconstitucionalidade é necessariamente justo ou não merecedor de censura. E este é precisamente o caso em apreço pelas razões seguintes.

3. Conforme se referiu, a alteração legislativa realizada ao Regime do Transporte Ferroviário através do Decreto-Lei n.º 124-A/2018 conduziu a um estado de coisas em que o âmbito da exclusão do direito à indemnização titulado pelos passageiros do transporte rodoviário é superior ao que ocorre no domínio ferroviário. Consequentemente, malgrado encontrar justificação no meritório fim de fortalecer a proteção dos respetivos passageiros, tal alteração legislativa, na medida em que não foi acompanhada de idêntica alteração ao Regime do Transporte Rodoviário, teve como efeito colateral a atribuição aos passageiros do transporte ferroviário de um direito à indemnização de âmbito mais largo que o existente para o transporte rodoviário.

No entanto, atendendo ao facto de que nos encontramos perante regimes jurídicos tão parecidos, que obedecem teleologicamente aos mesmos princípios constitucionais e num contexto europeu que aconselha o reforço da proteção a dar aos passageiros tanto do transporte ferroviário como rodoviário, a diferenciação na proteção oferecida aos passageiros destes dois meios de transporte resultante da intervenção legislativa aludida não subsiste ao escrutínio da racionalidade política. Com efeito, no quadro apresentado não se consegue reconhecer coerência ou razoabilidade à diferenciação mantida entre a proteção dispensada

² Cfr., entre outros, os Acórdãos n.º 153/90, de 3 de maio, e n.º 444/08, de 23 de setembro.



aos titulares de uma assinatura, passe ou título de transporte sazonal no contexto dos transportes ferroviário e rodoviário.

Até se poderia pensar que o diferente grau de proteção encontraria explicação no facto de o transporte rodoviário conhecer mais alternativas que o transporte ferroviário, mas não parece existir qualquer evidência empírica neste sentido. Assim, e recordando que o legislador, até por imposição do direito da União Europeia, tem vindo progressivamente a reforçar os direitos dos passageiros dos transportes ferroviário e rodoviário, não pode deixar de se concluir que ficaram por equiparar as condições negativas para o exercício do direito à indemnização no âmbito do transporte rodoviário em relação às condições que, entretanto, foram introduzidas no Regime do Transporte Ferroviário.

Consequentemente, na falta de uma razão que justifique a manutenção da diferenciação identificada, e ainda que se considere inexistir qualquer inconstitucionalidade, é expectável que o legislador governamental continue a dar corpo à sua política de reforço da proteção dos passageiros do transporte rodoviário, assim condicionando a exclusão do direito à indemnização dos titulares de uma assinatura, passe ou título de transporte sazonal de transporte rodoviário à *existência de alternativas de transporte viáveis para a deslocação abrangidas pelo respetivo título de transporte*, em termos idênticos ao que se encontra já previsto no Regime do Transporte Ferroviário.

4

Em face do exposto, nos termos e para os efeitos no disposto na alínea *b)* do artigo 20.º do Estatuto do Provedor de Justiça,

RECOMENDO

A Vossa Excelência que:

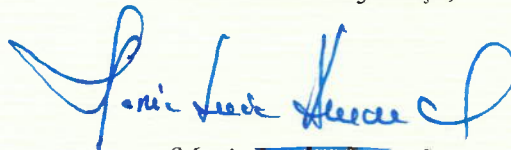
Proceda à alteração da alínea *c)* do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 9/2015, em moldes idênticos ao que sucede com a alínea *d)* do n.º 5 do 16.º-A do Decreto-Lei n.º 58/2008, na redação atual, por forma a equipar o grau de proteção dispensado aos passageiros dos transportes rodoviário e ferroviário no que toca ao respetivo direito de indemnização.



Muito agradeço que, em cumprimento do n.º 2 do artigo 38.º do Estatuto do Provedor de Justiça, me seja comunicada, no prazo de 60 dias, a posição assumida em relação à presente Recomendação.

Apresento-lhe, Senhor Ministro, os meus melhores cumprimentos,

A Provedora de Justiça,



(*Maria Lúcia Amaral*)