DIREITOS DOS PASSAGEIROS

A presente ficha temática explica os direitos dos passageiros da UE — as regras comuns que protegem os viajantes no que diz respeito ao transporte aéreo, ferroviário, marítimo e ao transporte em autocarro em toda a UE. Abrange os direitos basilares (informação, assistência, indemnização e igualdade de acesso para os passageiros com mobilidade reduzida) para cada modo de transporte. Descreve a evolução legislativa em curso, designadamente propostas sobre viagens multimodais e a aplicação da legislação, e retrata o papel do Parlamento na definição e no reforço destas proteções.

BASE JURÍDICA

— Artigo 91.º, n.º 1, e artigo 100.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

OBJETIVOS

A UE é a única região do mundo onde os passageiros estão protegidos por um conjunto abrangente de direitos quando se deslocam de avião, comboio, navio ou autocarro. As viagens na Europa aumentaram nas últimas décadas e, paralelamente, a UE introduziu regras comuns para proteger os passageiros e evitar uma miscelânea de diferentes normas nacionais. Estes direitos assentam em três grandes princípios: igualdade de tratamento sem discriminação, informação clara e atempada e assistência adequada quando necessário. A legislação da UE relativa aos direitos dos passageiros visa assegurar um nível mínimo e harmonizado de proteção em todos os modos de transporte, no intuito de facilitar a mobilidade e incentivar o recurso aos transportes coletivos.

RESULTADOS

Ao longo do tempo, a UE foi-se dotando de regras para proteger os passageiros, independentemente do modo de transporte utilizado. Estas regras vêm juntar-se à legislação relativa à proteção dos consumidores[1] e às férias organizadas[2], bem como às convenções internacionais em vigor[3], à Carta dos Direitos Fundamentais e às

[1]Designadamente, a Diretiva 93/13/CEE relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, a Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno, o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor e a Diretiva 2011/83/UE relativa aos direitos dos consumidores.

[2]Diretiva 90/314/CEE relativa às viagens organizadas, férias organizadas e circuitos organizados. A partir de 1 de julho de 2018, este texto (bem como as disposições aplicáveis do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 e da Diretiva 2011/83/UE) foi substituído por uma nova diretiva, para ter em conta a importância atualmente preponderante da Internet na comercialização das férias organizadas (Diretiva (UE) 2015/2302, de 25 de novembro de 2015).

[3]Os regimes de responsabilidade das transportadoras em caso de acidente foram harmonizados com as convenções internacionais pertinentes: a Convenção de Montreal para os transportes aéreos (transposta para o direito da UE e alargada aos voos internos pelo Regulamento (CE) n.º 889/2002); a Convenção de Atenas relativa ao Transporte de Passageiros e Bagagens por Mar (disposições aplicáveis transpostas e alargadas aos transportes internos pelo Regulamento (CE) n.º 392/2009); a Convenção relativa aos transportes internacionais ferroviários (disposições aplicáveis transpostas e alargadas aos transportes internos pelo Regulamento (CE) n.º 1371/2007). Nos casos relativamente aos quais estas convenções são omissas ou em caso de não transposição para o direito da UE, aplicam-se as disposições nacionais pertinentes (serviços de transporte em autocarro e transporte por vias navegáveis interiores).

disposições nacionais pertinentes. Todavia, a sua aplicação tem-se revelado difícil, sendo frequente o recurso aos tribunais. O Tribunal de Justiça da UE (TJUE) tem um papel determinante na interpretação da legislação.

Estas regras estabelecem um conjunto de direitos fundamentais comuns a todos os modos de transporte: não discriminação, proteção especial das pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida[4], informação aos viajantes, organismos nacionais de controlo e sistemas de tratamento de reclamações.

A. Transporte aéreo: o Regulamento, de 2004, relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos (Regulamento (CE) n.º 261/2004) e o Regulamento, de 2006, relativo aos direitos das pessoas com deficiência e das pessoas com mobilidade reduzida no transporte aéreo (Regulamento (CE) n.º 1107/2006).

O Regulamento (CE) n.º 261/2004 tem estado na origem de inúmeros litígios e o seu âmbito de aplicação foi explicitado numa vasta jurisprudência[5].

Recusa de embarque[6]:

— A transportadora deve, em primeiro lugar, pedir voluntários dispostos a renunciar à sua reserva, aos quais, em contrapartida, é proposta: i) uma indemnização negociada livremente e ii) a opção entre o reembolso no prazo de sete dias (e, se necessário, um voo gratuito para o ponto de partida inicial) ou o reencaminhamento ou a continuação da viagem na primeira oportunidade possível, ou numa data posterior acordada mutuamente,

— Aos passageiros a quem seja recusado o embarque contra a sua vontade tem de ser oferecida: i) assistência (refeição, chamadas telefónicas e alojamento, se necessário), ii) a opção entre o reembolso no prazo de sete dias (e, se necessário, um voo gratuito para o ponto de partida inicial) ou o reencaminhamento ou a continuação da viagem na primeira oportunidade possível, ou numa data posterior acordada mutuamente, e iii) uma indemnização imediata fixada como se segue:

Voos ≤ 1 500 km	Voos 1 500-3 500 km Voos UE ≥ 1 500 km	Voos ≥ 3 500 km
250 EUR (125 EUR no caso de reencaminhamento e chegada ao destino final com menos de 2 horas de atraso)	400 EUR (200 EUR no caso de reencaminhamento e chegada ao destino final com menos de 3 horas de atraso)	600 EUR (300 EUR no caso de reencaminhamento e chegada ao destino final com menos de 4 horas de atraso)

Cancelamento:

[4]Por exemplo, beneficiam, sem custos adicionais, de assistência adequada, desde que a transportadora tenha sido informada previamente.
[5]Em março de 2013, a Comissão propôs esclarecer estas regras (e, designadamente, melhorar a definição de «circunstâncias extraordinárias») de molde que facilitasse a sua aplicação. Esta proposta está ainda em discussão e foi analisada pelo Parlamento, em primeira leitura, em 5 de fevereiro de 2014 (JO C 93 de 24.3.2017, p. 336). Entretanto, a Comissão adotou uma interpretação das normas em vigor com base na jurisprudência em 10 de junho de 2016.
[6]«Recusa de embarque», a recusa de transportar passageiros num voo, apesar de estes se terem apresentado no embarque nas condições estabelecidas no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 261/2004, exceto quando haja motivos razoáveis para recusar o embarque, tais como razões de saúde, segurança ou falta da necessária documentação de viagem.

— Assistência (refeição, chamadas telefónicas e alojamento, se necessário)[7],

— Opção entre i) o reembolso no prazo de sete dias (e, se necessário, um voo gratuito para o ponto de partida inicial) ou ii) o reencaminhamento ou a continuação da viagem na primeira oportunidade possível (ou numa data posterior acordada mutuamente),

— Indemnização imediata, como no caso de recusa de embarque, salvo se o passageiro tiver sido previamente informado do cancelamento do voo[8] ou salvo circunstâncias extraordinárias[9].

Atrasos:

Os direitos dos passageiros infra referem-se a atrasos de pelo menos i) 2 horas para os voos até 1 500 km, ii) 3 horas para os voos de 1 500 a 3 500 km e os voos no interior da UE com mais de 1 500 km, e iii) 4 horas para os voos com mais de 3 500 km.

— Assistência (refeição, chamadas telefónicas e alojamento, se necessário),

— Em caso de atraso de 3 horas ou mais, é proposto ao passageiro o reembolso do custo do bilhete no prazo de sete dias (e, se necessário, um voo gratuito para o ponto de partida inicial), bem como uma indemnização, como no caso de cancelamento[10],

— O TJUE interpretou e alargou o direito a indemnização a casos de atraso igual ou superior a 3 horas no processo Sturgeon/Condor Flugdienst GmbH, de 2009.

Mudança de classe:

— A transportadora não pode exigir suplemento algum quando acomoda o passageiro numa classe superior,

— Em caso de atribuição de um lugar numa classe inferior, a transportadora deve proceder ao reembolso, no prazo de sete dias, de: i) 30 % do preço do bilhete para os voos até 1 500 km, ii) 50 % para os voos de 1 500 km a 3 500 km e para os voos no interior da UE com mais de 1 500 km, e iii) 75 % para os voos com mais de 3 500 km.

Pessoas com deficiência e mobilidade reduzida:

Os passageiros com deficiência e com mobilidade reduzida e os respetivos acompanhantes têm sempre prioridade de embarque. No caso de recusa de embarque, de cancelamento ou de atraso do voo, independentemente da duração do atraso, deve ser-lhes sempre oferecida assistência (refeição, chamadas telefónicas e alojamento, se necessário).

A Comissão apresentou, em março de 2013, uma proposta que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004, com vista a reforçar a aplicação das regras da UE mediante clarificação dos princípios fundamentais e dos direitos implícitos dos passageiros que

[7]O TJUE considerou que esta assistência é devida independentemente do motivo do cancelamento, sem qualquer limite temporal ou pecuniário que não o das despesas efetivamente suportadas pelo passageiro.
[8]Pelo menos duas semanas antes da data do voo. Este prazo pode ser abreviado em caso de reencaminhamento.
[9]Limitadas a força maior pela jurisprudência do TJUE.
[10]O TJUE equiparou os passageiros dos voos com atrasos superiores a 3 horas aos passageiros cujos voos foram objeto de cancelamento. O Regulamento (CE) n.º 261/2004 apenas previa a possibilidade de reembolso para os atrasos superiores a 5 horas.

deram origem a muitos litígios entre companhias aéreas e passageiros. O Parlamento aprovou a sua posição em primeira leitura em 5 de fevereiro de 2014. A proposta relativa aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos ficou bloqueada no Conselho em 2015, e os progressos sofreram ainda mais reveses devido à pandemia de COVID-19. Em 5 de dezembro de 2024, o Conselho relançou os debates com o objetivo de adotar uma abordagem geral, mas acabou por decidir encerrar a sua posição em primeira leitura no quadro de um acordo político aprovado em 6 de junho de 2025. O texto do Conselho foi transmitido ao Parlamento em 9 de outubro de 2025. Na sequência de trílogos informais, e porquanto as posições das duas instituições se mantiveram irreconciliáveis, o Parlamento encerrou a sua segunda leitura em 21 de janeiro de 2026. As alterações do Parlamento foram rejeitadas pelo Conselho em 24 de março de 2026. As negociações estão presentemente em curso no âmbito do procedimento de conciliação.

B. Transporte ferroviário: o Regulamento, de 2021, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (Regulamento (UE) 2021/782).

Em princípio, os direitos dos passageiros dos serviços ferroviários da UE aplicam-se a todos os serviços ferroviários de passageiros em todos os Estados-Membros da UE. Porém, os Estados-Membros podem isentar certos tipos de serviços da aplicação destes direitos ao abrigo do Regulamento (UE) 2021/782. Estas exceções podem aplicar-se a comboios nacionais urbanos, suburbanos, regionais ou de longo curso e a comboios que sejam explorados exclusivamente para fins históricos ou de turismo. Os países da UE podem também isentar os comboios internacionais que viajem do seu território para países terceiros — desde que a maior parte da viagem ocorra fora da UE e inclua, pelo menos, uma escala prevista num país terceiro. Contudo, os países da UE não podem isentar as viagens ferroviárias internacionais transfronteiras entre países da UE.

Aquando da compra de um bilhete, a empresa ferroviária ou o vendedor de bilhetes terá de prestar informações claras sobre:

— as condições de viagem e eventuais ligações durante o trajeto,

— horários, tarifas e ofertas especiais,

— perturbações ou atrasos (previstos e em tempo real),

— acessibilidade e instalações a bordo para os passageiros com mobilidade reduzida,

— serviços a bordo, como Wi-Fi, sanitários e espaços para bicicletas,

— procedimentos em caso de extravio de bagagem e de reclamações,

— os direitos dos passageiros, designadamente o que fazer em caso de cancelamento ou atraso de um comboio.

Durante a viagem, o operador tem de manter os passageiros informados sobre os serviços a bordo, a estação seguinte, atrasos e informações de segurança. Se o comboio sofrer atrasos ou for cancelado, os passageiros devem receber atualizações em tempo real e orientações claras sobre os seus direitos e as opções disponíveis.

Este regulamento foi aprovado pelo Parlamento em segunda leitura em abril de 2021. A Comissão adotou, em 2024, um regulamento de execução que complementa o regulamento de 2021 relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários para simplificar o processo de pedido de reembolso ou indemnização por parte dos passageiros ferroviários através da criação de um formulário-tipo a ser utilizado em caso de atraso ou cancelamento dos serviços ferroviários (Regulamento de Execução (UE) 2024/949 da Comissão).

C. Transporte marítimo e por vias navegáveis interiores: o Regulamento, de 2010, relativo aos direitos dos passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis interiores (Regulamento (UE) n.º 1177/2010).

Os direitos dos passageiros do transporte marítimo ou por vias navegáveis interiores (para trajetos superiores a 500 m em embarcações motorizadas, com mais de 12 passageiros e três membros da tripulação) aplicam-se apenas caso i) o porto de embarque ou ii) o porto de destino seja um porto da UE e caso o serviço seja operado por uma transportadora estabelecida na União. Os passageiros de navios de cruzeiro têm de embarcar num porto da UE para poderem beneficiar destes direitos e não são abrangidos por determinadas disposições relativas aos atrasos.

Em caso de cancelamento ou de atraso à partida superior a 90 minutos, os passageiros devem:

— receber informação sobre o atraso ou o cancelamento o mais tardar 30 minutos após a hora de partida inicialmente prevista,

— ter a opção entre i) o reencaminhamento ou a continuação da viagem na primeira oportunidade possível ou ii) o reembolso no prazo de sete dias (e, se necessário, o regresso gratuito ao ponto de partida inicial),

— receber assistência (exceto se o passageiro tiver sido informado do atraso antes de adquirir o bilhete), incluindo refeições, se possível, e alojamento a bordo ou em terra, se necessário (o alojamento em terra está limitado a três noites e a 80 EUR por noite; o alojamento não é obrigatório se o cancelamento ou o atraso se dever a condições meteorológicas desfavoráveis).

Atraso considerável à chegada:

Indemnização paga no prazo de um mês mediante pedido do passageiro (exceto se este tiver sido informado do atraso antes de adquirir o bilhete ou se o atraso se dever a condições meteorológicas desfavoráveis ou a motivos de força maior), como se segue:

Indemnização	25 % do preço do bilhete pago	50 % do preço do bilhete pago
Viagem ≤ 4 horas	Atraso ≥ 1 hora	Atraso ≥ 2 horas
Viagem de 4 a 8 horas	Atraso ≥ 2 horas	Atraso ≥ 4 horas
Viagem de 8 a 24 horas	Atraso ≥ 3 horas	Atraso ≥ 6 horas
Viagem ≥ 24 horas	Atraso ≥ 6 horas	Atraso ≥ 12 horas

Além do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, que define os direitos dos passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, aplicam-se igualmente outras

disposições jurídicas. Em particular, o Regulamento (CE) n.º 392/2009 estabelece a responsabilidade das transportadoras em caso de acidente.

D. Transporte em autocarro: o Regulamento, de 2011, relativo aos direitos dos passageiros no transporte de autocarro (Regulamento (UE) n.º 181/2011).

Os direitos dos passageiros que viajam de autocarro apenas se aplicam na totalidade aos serviços regulares com mais de 250 km e quando o ponto de embarque ou desembarque do passageiro se situe no território de um Estado-Membro[11].

Em caso de cancelamento ou de atraso à partida superior a 120 minutos, os passageiros devem:

— receber informação sobre o atraso ou o cancelamento o mais tardar 30 minutos após a hora de partida inicialmente prevista,

— ter a opção entre i) o reencaminhamento ou a continuação da viagem na primeira oportunidade possível ou ii) o reembolso no prazo de 14 dias (e, se necessário, o regresso gratuito ao ponto de partida inicial); se a opção não for proposta pela transportadora, esta última deve pagar ao passageiro, no prazo de um mês, o reembolso acrescido de uma indemnização de 50 % do preço do bilhete,

— receber assistência em caso de trajetos superiores a 3 horas ou se o atraso for de 90 minutos ou mais (refeições e alojamento, se necessário, limitado a duas noites e a 80 EUR por noite; o alojamento não é obrigatório se o cancelamento ou o atraso se dever a condições meteorológicas desfavoráveis ou a uma catástrofe natural).

E. Viagens multimodais: a proposta da Comissão de 2023 relativa aos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais.

A proposta de regulamento da Comissão que foi publicada em 29 de novembro de 2023 visa complementar as normas existentes quanto à proteção dos passageiros no que diz respeito ao transporte aéreo, ferroviário, marítimo e por vias navegáveis interiores, bem como dos serviços de transporte em autocarro, garantindo aos passageiros um nível de proteção análogo quando mudam de um destes modos de transporte para outro durante uma viagem com um bilhete único (por exemplo, avião-autocarro ou comboio-autocarro-avião).

A legislação avançada dá especificamente resposta às questões da prestação de informações, da assistência em caso de perda de uma correspondência, das regras para a proteção das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, da qualidade do serviço e do tratamento de reclamações.

O relatório de 2025 da Comissão dos Transportes e do Turismo relativo aos direitos dos passageiros no contexto de viagens multimodais realçou que, se um passageiro tiver comprado um contrato multimodal único a um só operador, a mudança entre modos de transporte não deve implicar que perca proteção contra perdas de correspondências e assistência. Se uma perda de correspondência redundar num atraso de 60 minutos ou mais na viagem, devem ser oferecidas ao passageiro refeições, bebidas e uma estada gratuita num hotel, conforme necessário.

[11]Determinados direitos aplicam-se igualmente aos serviços regulares de curta distância (informação, não discriminação, acesso dos passageiros com mobilidade reduzida) ou aos serviços ocasionais (não discriminação, indemnização em caso de acidente ou danos ao equipamento de mobilidade para passageiros com mobilidade reduzida).

Uma vez que apenas um contrato multimodal único ofereceria proteção total, a Comissão dos Transportes e do Turismo introduziu a obrigação de as transportadoras e os intermediários informarem os viajantes, antes da compra, sobre o tipo de bilhete que estão a comprar (multimodal único, combinado ou separado). Caso contrário, os vendedores serão responsáveis pelo reembolso do bilhete e por uma indemnização de 75 % se o passageiro perder uma correspondência.

Em 9 de julho de 2025, o Parlamento decidiu encetar negociações interinstitucionais sobre a proposta. As negociações estão em curso.

F. Revisão do quadro regulamentar relativo à aplicação dos direitos dos passageiros na UE

Em 29 de novembro de 2023, a Comissão apresentou uma proposta de revisão do quadro normativo relativo à aplicação dos direitos dos passageiros na UE no atinente ao transporte aéreo, ferroviário, marítimo e por vias navegáveis interiores, bem como no transporte em autocarro.

Em 4 de julho de 2025, o relatório da comissão foi apresentado em sessão plenária e, em 9 de julho de 2025, a decisão da comissão de encetar negociações interinstitucionais foi confirmada em plenário. Ao colmatar as lacunas na aplicação da legislação, ao melhorar os mecanismos de tratamento de reclamações por meio de um formulário europeu comum e ao assegurar responsabilidades claras para todas as partes interessadas, incluindo os intermediários, as medidas propostas pelo Parlamento reforçarão a transparência, a acessibilidade e a equidade para os passageiros. As negociações estão hodiernamente em curso a par da revisão do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos (Regulamento (CE) n.º 261/2004 e Regulamento (CE) n.º 1107/2006).

RESPOSTA À CRISE DA COVID-19

A propagação da COVID-19 levou a Comissão a adotar orientações interpretativas sobre os regulamentos da UE em matéria de direitos dos passageiros, no contexto da evolução da situação da COVID-19, em 18 de março de 2020, nas quais recordou que os passageiros têm o direito de escolher entre o reembolso e o reencaminhamento. Em 13 de maio de 2020, a Comissão adotou uma nova recomendação sobre os vales de viagem oferecidos aos passageiros e viajantes como alternativa ao reembolso de viagens organizadas e serviços de transporte cancelados no contexto da pandemia de COVID-19.

O «Plano de emergência para os transportes» da Comissão, adotado em 23 de maio de 2022, procurava retirar ensinamentos da pandemia de COVID-19 e ter em conta os desafios que o setor dos transportes tem enfrentado devido à guerra da Rússia contra a Ucrânia. Estas duas crises afetaram seriamente o transporte de mercadorias e de passageiros.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento foi sempre um firme defensor dos direitos dos passageiros, independentemente do modo de transporte utilizado. Tem agora como principal objetivo zelar pela aplicação efetiva dos textos aprovados nos últimos anos. Defendeu,

portanto, regras mais fáceis de compreender, a prestação de informações claras e exatas aos passageiros antes e durante a viagem, vias de recurso simples e céleres e uma melhor aplicação das regras em vigor.

O Parlamento pronunciou-se também a favor de uma melhoria dos direitos existentes, designadamente no tocante a cláusulas desleais ou abusivas nos contratos de transporte, de uma melhor acessibilidade dos passageiros com mobilidade reduzida às infraestruturas de transporte e do estabelecimento de novos direitos, tais como normas mínimas de qualidade ou regras próprias para proteger de forma eficaz os passageiros de uma viagem multimodal. Este último ponto implica que os Estados-Membros se abstenham de recorrer a derrogações na aplicação das regras sobre os transportes ferroviários ou rodoviários.

Principais decisões do Parlamento Europeu sobre os direitos dos passageiros:

— Resolução, de 25 de novembro de 2009, sobre a indemnização dos passageiros em caso de falência de uma companhia de aviação,

— Resolução, de 25 de outubro de 2011, sobre a mobilidade e a integração de pessoas com deficiência e a Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020,

— Resolução, de 29 de março de 2012, sobre o funcionamento e a aplicação dos direitos adquiridos dos passageiros dos transportes aéreos,

— Resolução, de 23 de outubro de 2012, sobre os direitos dos passageiros em todos os modos de transporte,

— Posição, de 5 de fevereiro de 2014, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 261/2004 que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e o Regulamento (CE) n.º 2027/97 relativo à responsabilidade das transportadoras aéreas no transporte de passageiros e respetiva bagagem,

— Resolução, de 7 de julho de 2015, sobre a criação de um sistema integrado de bilhetes para as deslocações multimodais na Europa,

— Resolução, de 17 de abril de 2020, sobre a ação coordenada da UE para combater a pandemia de COVID-19 e as suas consequências, na qual o Parlamento instou a Comissão a verificar se as suas orientações para a interpretação dos regulamentos da UE em matéria de direitos dos passageiros no contexto da evolução da situação da COVID-19, publicadas em 18 de março de 2020, estavam a ser corretamente aplicadas,

— Resolução, de 13 de dezembro de 2022, sobre o plano de ação para impulsionar o transporte ferroviário de passageiros transfronteiriço e de longo curso, referente à proteção uniforme dos direitos dos passageiros a ser assegurada nos diferentes modos de transporte.

A presente ficha temática foi elaborada pelo Departamento Temático dos Transportes, do Emprego e dos Assuntos Sociais do Parlamento Europeu. Para mais informações, consulte o sítio Web da Comissão dos Transportes e do Turismo.

Maja STRNAD MESKO
03/2026

Parlamento Europeu