

# Data enia

REVISTA JURÍDICA DIGITAL

**13**   
2022



Publicação científico-jurídica  
em formato digital  
**ISSN 2182-8242**

Periodicidade anual  
N.º 13 — Ano 2022

Propriedade e Edição:  
© DataVenia  
Marca Registada n.º 486523 – INPI

Administração:  
Joel Timóteo Ramos Pereira, Juiz Desembargador

Internet: [www.datavenia.pt](http://www.datavenia.pt)  
Contacto: [correio@datavenia.pt](mailto:correio@datavenia.pt)

A Data Venia é uma revista científico-jurídica em formato digital, tendo por objeto a publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de legal research e de legal writing, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da Data Venia nem da sua administração.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respetivos Autores.

## O serviço de transporte aéreo é “serviço público essencial” para os efeitos da Lei n.º 23/96, de 26 de julho?

**Carlos Filipe Costa \***

Árbitro de conflitos de consumo

Pós-Graduado em Direito dos Contratos e do  
Consumo

Com a sexta alteração à Lei n.º 23/96, de 26 de julho<sup>1</sup>, operada pela Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, o elenco taxativo de serviços públicos essenciais que define o âmbito objetivo de aplicação do diploma – artigo 1.º, n.º 2 – passou a contemplar, sob alínea h), o “serviço de transporte de passageiros”<sup>2</sup>.

---

\* Licenciado em Direito e Mestre em Ciências Jurídico-Administrativas pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Advogado (com inscrição voluntariamente suspensa). Pós-Graduado em Direito dos Contratos e do Consumo pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Juiz-Árbitro no TRIAVE – Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Ave, Tâmega e Sousa, no CIAB (Centro de Informação, Mediação e Arbitragem de Consumo de Braga) – Tribunal Arbitral de Consumo e no CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo. Este estudo jurídico foi objeto de revisão formal pela Senhora Dra. Sara Fernandes Garcia, Juiz-árbitro do Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Algarve (CIMAAL) e do Centro de Arbitragem do Sector Automóvel (CASA), a quem prestamos o nosso público agradecimento pelo inestimável labor e, sobretudo, pela amizade. As opiniões aqui expendidas são pessoais e só vinculam o autor.

<sup>1</sup> Cria no ordenamento jurídico alguns mecanismos destinados a proteger o utente de serviços públicos essenciais. Doravante referir-nos-emos à Lei n.º 23/96, de 26 de julho como “Lei dos Serviços Públicos Essenciais” ou “LSPE”.

<sup>2</sup> Além do serviço de transporte de passageiros, constituem “serviços públicos essenciais” o serviço de fornecimento de água [alínea a)], o serviço de fornecimento de energia elétrica [alínea

Desde então vimos refletindo e discutindo com alguns colegas juristas, árbitros de conflitos de consumo, investigadores e docentes universitários sobre o sentido e alcance desta nova previsão legislativa, mormente se a mesma abarca ou não o serviço de transporte aéreo.

Uma resposta positiva ou negativa à interrogação ora enunciada determina a sujeição ou não do serviço de transporte aéreo à malha normativa, especialmente tuteladora da posição dos utentes, plasmada na Lei dos Serviços Públicos Essenciais.

De entre o conteúdo garantístico da LSPE destacamos o direito potestativo do utente pessoa singular<sup>3</sup> a submeter um litígio de consumo com um prestador de serviço listado no n.º 2 do artigo 1.º à apreciação de tribunal arbitral de centro de arbitragem de conflitos de consumo legalmente

---

b)], o serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados [alínea c)], o serviço de comunicações eletrónicas [alínea d)]. os serviços postais [alínea e)], o serviço de recolha e tratamento de águas residuais [alínea f)] e os serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos [alínea g)].

<sup>3</sup> Note-se que, de acordo com o n.º 3 do artigo 1.º da LSPE, considera-se *utente*, para os efeitos previstos nesta lei, a pessoa singular ou coletiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo. Contudo, o regime de “arbitragem necessária” (*rectius*, arbitragem potestativa) só se aplica ao “utente pessoa singular”.

autorizado<sup>4</sup>, independentemente do valor da causa<sup>5</sup> (a denominada “arbitragem necessária” ou, mais rigorosamente, arbitragem potestativa, em

---

<sup>4</sup> A criação em Portugal de centros de arbitragem institucionalizada está sujeita a autorização do Ministro da Justiça, nos termos do Decreto-Lei n.º 425/86, de 27 de dezembro. São centros de arbitragem de conflitos de consumo de competência genérica, mas territorialmente circunscrita, o CIAB – Tribunal Arbitral de Consumo, o TRIAVE – Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Ave, Tâmega e Sousa, o Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto (CICAP), o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região de Coimbra (CACRC), o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa (CACCL), o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Algarve (CIMAAL) e o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região Autónoma da Madeira (CACCRAM). A estes acresce o CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo, que dispõe de competência supletiva e assegura plena cobertura geográfica do território nacional pela Rede de Arbitragem de Consumo (RAC) a que se referem a alínea a) do artigo 3.º e os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro (Lei RALC). Na Região Autónoma dos Açores, a Associação para a Promoção do Centro de Informação, Mediação e Arbitragem de Consumo dos Açores, associação de direito privado, sem fins lucrativos, ao abrigo de autorização conferida pela Resolução do Conselho do Governo n.º 272/2020, de 16 de outubro, veio criar o Centro de Informação, Mediação e Arbitragem da Região Autónoma dos Açores (CIMARA), que funcionará em instalações sitas em Ponta Delgada, conforme Resolução do Conselho de Governo n.º 251/2021, de 29 de outubro de 2021.

<sup>5</sup> A limitação da competência em razão do valor prevista nos regulamentos dos centros de arbitragem de conflitos de consumo não se aplica aos litígios de consumo que se integram no âmbito dos serviços públicos essenciais taxativamente enunciados no n.º 2 do artigo 1.º da LSPE e que, nesse encaixe, estão abarcados pelo regime de “arbitragem necessária” (*rectius*, arbitragem potestativa) previsto na norma do n.º 1 do artigo 15.º da LSPE, como determinado pelo disposto no ponto 2 do Despacho n.º 3637/2018, de 11 de abril (aplicável ao TRIAVE – Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Ave, Tâmega e Sousa), no ponto 1 do Despacho n.º 8499/2017, de 28 de setembro (aplicável ao CIAB – Tribunal Arbitral de Consumo) e no ponto 1 do Despacho n.º 9089/2017, de 16 de outubro (aplicável ao CNIACC – Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo).

que a lei *substitui* a declaração negocial do reclamado<sup>6</sup>) – artigo 15.º, n.º 1 da LSPE<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Isto porque, no bom rigor dos termos, em caso de (verdadeira) arbitragem necessária (artigos 1136.º e seguintes do CPC), como a prevista no artigo 4.º do Anexo à Lei n.º 74/2013, de 6 de setembro (Lei do Tribunal Arbitral do Desporto), por decisão do Estado, é obrigatório, para ambas as partes, o recurso ao tribunal arbitral para obtenção de tutela jurisdicional (pelo menos, num primeiro momento). Na hipótese do artigo 15.º, n.º 1 da LSPE, “[e]m bom rigor, não se trata, aqui, de arbitragem voluntária, uma vez que a sujeição do litígio à jurisdição arbitral não depende da celebração de qualquer convenção de arbitragem entre as partes. Mas também não se trata (apesar de a letra da lei sugerir o contrário) de arbitragem verdadeiramente necessária, dado que não se impõe a nenhuma das partes a obrigação de recorrer à arbitragem. A meio caminho entre uma coisa e outra, o legislador atribui (apenas) a uma das partes do litígio (o utente que seja pessoa singular) o *poder de optar* entre a jurisdição estadual e a jurisdição arbitral. O fundamento da competência do tribunal arbitral é, por conseguinte, simultaneamente legal e voluntário: legal, porque o *poder de optar* tem origem na lei (e não na autonomia privada); voluntário, porque o exercício desse poder depende da vontade da parte à qual é concedido. Estruturalmente, este *poder de optar* pela jurisdição arbitral é um *direito potestativo*, porque coloca ao dispor de um dos sujeitos do litígio a prerrogativa de, unilateralmente, produzir na esfera jurídica do outro, com inevitável necessidade, um certo efeito jurídico – no caso, o efeito jurídico-processual de afastamento da tutela jurisdicional-estadual” – cf. PAULO DUARTE, «A chamada “arbitragem necessária” de “litígios de consumo” no domínio dos serviços públicos essenciais: âmbito, natureza e aspectos processuais”, in *Estudos de Direito do Consumo – Homenagem a Manuel Cabeçadas Ataíde Ferreira*, DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, 2016, p. 467.

<sup>7</sup> Com a redação introduzida pela Lei n.º 6/2011, de 10 de março. Entretanto, com a publicação da Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto, em vigor desde 15.09.2019 (artigo 3.º), foi alterada a redação das normas do artigo 14.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho (Lei de Defesa do Consumidor), nomeadamente os n.ºs 2 e 3 daquele artigo e diploma, postulando, estes, agora, que os conflitos de consumo cujo valor não exceda a alçada dos tribunais de 1.ª instância (fixada em € 5.000,00 – cf. artigo 44.º, n.º 1 da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto) estão sujeitos a arbitragem potestativa quando, por opção expressa dos consumidores, sejam submetidos à apreciação de tribunal arbitral adstrito aos centros de arbitragem de conflitos de consumo legalmente autorizados, o que constituiu um alargamento do âmbito de competência do “tribunal arbitral necessário” em matéria de conflitos de consumo, até então circunscrito à “arbitragem necessária” (*rectius*, arbitragem potestativa) prevista na LSPE (arts. 1.º, n.º 2 e 15.º, n.º 1 da LSPE).

Numa análise apressada da questão em apreço, poderíamos ser levados a convocar, sem mais, o critério interpretativo segundo o qual “onde o legislador não distingue, não deve o intérprete distinguir” (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*) para, dessa forma, concluirmos que a referência ao “serviço de transporte de passageiros” tem em vista não apenas os serviços de transporte de passageiros por modo rodoviário, fluvial, marítimo e ferroviário, mas também o transporte aéreo e, até, o transporte de passageiros em táxi<sup>8</sup> ou transporte em veículo descaracterizado a partir de plataforma eletrônica (TVDE)<sup>9</sup>.

Porém, como nos adverte LUÍS CABRAL DE MONCADA, “[n]ão pode dar-se a esta regra um sentido absoluto e dogmático como o que muitas vezes se lhe vê atribuído, sob pena de se tornar impossível a interpretação restritiva. Com efeito, devemos muitas vezes distinguir onde a lei não distingue; ou melhor, onde a lei, atendendo não só ao seu texto ou só à sua letra, não distinguiu. A regra só é válida quando, dizendo que a lei não distingue, pudermos entender que ela não distingue no seu espírito, cuja determinação é a única coisa que importa ao intérprete. Mas a lei pode não distinguir na letra e, contudo, distinguir no espírito, e isto é o importante”<sup>10</sup>.

Por conseguinte, conservando, sempre, um mínimo de correspondência com a letra da lei, o intérprete-aplicador, na sua tarefa de

---

<sup>8</sup> O regime de acesso à atividade e ao mercado dos transportes em táxi encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 251/98, de 11 de agosto, alterado pelas Leis n.ºs 156/99, de 14 de setembro, e 106/2001, de 31 de agosto, pelos Decretos-Leis n.ºs 41/2003, de 11 de março, e 4/2004, de 6 de janeiro, pelas Leis n.ºs 5/2013, de 22 de janeiro, e 35/2016, de 21 de novembro, e pelo Decreto-Lei n.º 3/2019, de 11 de janeiro.

<sup>9</sup> O regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrônica encontra-se previsto na Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, alterado pela Declaração de Retificação n.º 25-A/2018, de 10 de agosto.

<sup>10</sup> LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Lições de Direito Civil*, 4.ª edição, Coimbra, Almedina, 1995, p. 155, nota 2.

descoberta e atribuição de um significado ao enunciado linguístico da norma da alínea h) do n.º 2 do artigo 1.º da LSPE, deve considerar e, mesmo, privilegiar o recurso aos elementos lógicos de ordem sistemática, histórica e teleológica também previstos no artigo 9.º do Código Civil, com vista a discernir a essência ontológica da factispécies daquela norma.

Ora, respeitando a metodologia de hermenêutica jurídica que se acaba de expor, constatamos que os elementos referentes à coerência e unidade do sistema jurídico e às circunstâncias em que a norma sob exegese foi elaborada, por um lado, e o elemento atinente ao escopo visado pelo legislador com a sua edição, por outro lado, concorrem para a obtenção de resultados interpretativos distintos.

Começemos pelo elemento sistemático.

O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado em Anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho<sup>11</sup>, “estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do **serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados**, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação”<sup>12</sup> (artigo 1.º do RJSPTP). De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do RJSPTP, ficam excluídos do seu âmbito de aplicação o serviço público de transporte de passageiros com carácter histórico e de âmbito turístico [alínea a)], assim como determinados serviços públicos de transporte de passageiros abrangidos por legislação específica, nomeadamente o transporte em táxi, o transporte coletivo de crianças e,

---

<sup>11</sup> Alterada pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, e pelos Decretos-Leis n.ºs 86-D/2016, de 30 de dezembro, 58/2019, de 30 de abril, 151/2019, de 11 de outubro e 169-A/2019, de 29 de novembro. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2015-125276212/>.

<sup>12</sup> Negrito nosso.



ainda, os serviços de transporte ocasionais e regulares especializados [alínea b), subalíneas i) a iii)]. Por último, a alínea n) do artigo 3.º do RJSPTP define «Serviço público de transporte de passageiros», como “o serviço de transporte de passageiros de interesse económico geral, **prestado ao público numa base não discriminatória**, nos termos do qual os veículos são colocados à disposição de múltiplas pessoas em simultâneo, que os utilizam mediante retribuição, **segundo um regime de exploração previamente aprovado**<sup>13</sup>, **não ficando ao serviço exclusivo de nenhuma delas**”<sup>14</sup>.

Emana do conjunto das disposições normativas que antecedem a intenção de o legislador compreender na noção de “transporte de passageiros” somente aqueles serviços de transporte em que a **titularidade da competência de exploração** (sem prejuízo da faculdade de atribuição a operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público – contrato de concessão ou contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros<sup>15</sup> – ou mera autorização<sup>16</sup>) **pertence ao Estado ou a outros entes públicos de base territorial** (municípios, comunidades intermunicipais e Áreas Metropolitanas de Porto e Lisboa). Tal resulta confirmado, sem margem para dúvidas, pela disciplina contida em todo o Capítulo II do RJSPTP, dedicada às “Autoridades de transportes”,

---

<sup>13</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do RJSPTP, “[o] serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado:

a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios;

b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público: i) A operadores internos; ii) A outros operadores de serviço público;

c) Mediante autorização, no caso do serviço público de transporte de passageiros expresso, nos termos do artigo 33.º.

<sup>14</sup> Negrito nosso.

<sup>15</sup> Artigo 20.º do RJSPTP.

<sup>16</sup> Artigo 4.º, n.º 2, alínea b) do RJSPTP.

entendidas, estas, como “qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investido dessas atribuições e competências”<sup>17</sup>.

Ora, como é bem sabido, no caso do serviço de transporte aéreo, não obstante a República Portuguesa, através da Direção-Geral do Tesouro e Finanças, ser titular de uma participação correspondente a 100% do capital social da Transportes Aéreos Portugueses, S.A. (“TAP Air Portugal”), que, por sua vez, detém a 100% a Portugália – Companhia Portuguesa de Transportes Aéreos S.A. (PGA – Portugália Airlines), e, ainda, a Região Autónoma dos Açores, através da Direção Regional do Orçamento e Tesouro, ser titular de uma participação correspondente a 100% do capital social da Sociedade Açoriana de Transportes Aéreos, S.A. (“SATA Air Açores”) e da SATA Internacional – Azores Airlines, S.A. (“SATA Azores Airlines”), estas empresas públicas desenvolvem a sua atividade de transporte de passageiros e respetivas bagagens de um lugar para outro, por via aérea, utilizando aeronaves adequadas a esse fim, no âmbito de um mercado altamente competitivo à escala global, sem que o ingresso de novos entrantes dependa de um ato de atribuição ou autorização de uma autoridade competente – Estado ou outra pessoa coletiva de base territorial – titular da competência de exploração do serviço.

De igual modo, os atos legislativos, de natureza excecional, adotados no contexto da situação epidemiológica a nível mundial provocada pela doença COVID-19 excluem o transporte aéreo do “transporte [coletivo] de

---

<sup>17</sup> Sendo que, no contexto do RJSPTP, a expressão “Autoridade de transportes” pode também referir-se a um agrupamento de autoridades.

passageiros”. Veja-se o artigo 13.º-B do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março<sup>18</sup>, onde o legislador, a propósito da obrigatoriedade do uso de máscaras ou viseiras, adota, sob n.º 4, a formulação “transportes coletivos de passageiros, **incluindo o transporte aéreo**, bem como no transporte de passageiros em táxi ou TVDE”<sup>19</sup>.

Por sua vez, neste labor de pesquisa da *mens legislatoris*, também o elemento histórico da hermenêutica jurídica parece apontar no sentido da não inclusão do serviço de transporte aéreo na previsão da alínea h) do n.º 2 do artigo 1.º da LSPE.

A adoção da Lei n.º 51/2019, de 29 de julho teve por base uma iniciativa legislativa do Deputado único representante de partido (DURP) do Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN) – Projeto de Lei n.º 1093/XIII/4.<sup>a20</sup> –, em cuja “Exposição de motivos” pode ler-se, com particular interesse para este estudo jurídico, o seguinte:

*«(...) De facto, têm existindo ao longo do tempo sucessivas alterações que visam alargar o âmbito de aplicação da lei a outros serviços públicos, tendo essa intenção de alargamento sido manifestada pelo Governo logo no momento da discussão em plenário da Proposta de Lei que deu origem à lei em apreço. Nesta, ficou clara que a intenção do legislador era proteger os consumidores nos*

---

<sup>18</sup> Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19. Disponível, numa versão consolidada, em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2020-130241777>.

<sup>19</sup> Esta redação só foi introduzida pela trigésima primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, operada pelo Decreto-Lei n.º 78-A/2021, de 29 de setembro. A norma do n.º 4 do artigo 13.º-B do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março foi, entretanto, revogada pelo Decreto-Lei n.º 57-A/2022, de 26 de agosto.

<sup>20</sup> Projeto de Lei 1093/XIII/4.<sup>a</sup> (PAN) – “Altera a Lei n.º 23/96, de 26 de julho, incluindo no elenco de serviços públicos essenciais o serviço de transporte de passageiros” disponível em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=43358>, onde pode encontrar-se, também, o contributo oferecido aos trabalhos parlamentares pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).

*domínios dos serviços públicos essenciais, os quais, atendendo ao modo como são prestados, criavam dificuldades aos consumidores em fazer valer os seus direitos. Recuperando as palavras do Governo, na sua intervenção inicial, a Ministra do Ambiente afirmou que estavam em causa “empresas que actuam, em geral, em regime de monopólio e em que as relações de consumo assumem o máximo de desequilíbrio em desfavor dos consumidores”, sendo estes sectores “onde são frequentes as queixas dos consumidores”. Quando confrontada, durante a discussão, com a não inclusão, por exemplo, dos transportes públicos, ou a possibilidade de alargamento posterior a outros serviços, a Ministra do Ambiente respondeu que a lista de serviços incluídos era apenas um princípio, assumindo que: “começou por se atacar um conjunto de bens que nos parecem mais importantes e, através de um inquérito que foi elaborado e devidamente divulgado aos consumidores, estas foram, de facto, as áreas em que os consumidores se sentiam mais debilitados e mais impotentes em relação à máquina empresarial com que se defrontavam: o telefone, a água, a luz e o gás, que são bens absolutamente essenciais. A partir daqui pretendemos que o resultado desta área experimental, mas simultaneamente essencial, se alargue a outros tipos de consumo.”.*

*Posto isto, com a presente iniciativa propomos o alargamento do actual elenco de serviços públicos abrangidos pela lei n.º 23/96, passando a estar igualmente incluído o serviço de transporte de passageiros, serviço este essencial para os milhões de pessoas que o utilizam diariamente nas suas deslocações, em especial no trajecto casa-trabalho.*

*De facto, as “Estatísticas dos Transportes e Comunicações 2017” do Instituto Nacional de Estatística, demonstram um crescimento importante na utilização de transportes colectivos. De acordo com este relatório, o número de passageiros transportados por comboio em 2017 (141,9 milhões) reforçou o seu crescimento para 6,0% (face a + 2,7% em 2016 e + 1,7% em 2015). No mesmo ano, os três sistemas de metropolitano (Lisboa, Porto e Sul do Tejo)*

transportaram 234,0 milhões de passageiros, reflectindo uma subida de 5,1%, após um aumento de 5,3% em 2016. Pelo metropolitano de Lisboa deslocaram-se 161,5 milhões de passageiros em 2017. No metro do Porto registaram-se 60,6 milhões de passageiros, enquanto o Metro Sul do Tejo assegurou o transporte a 11,9 milhões de utentes. Para além disso, o **transporte rodoviário de passageiros** teve um ligeiro aumento no número de passageiros, tendo proporcionado uma oferta de 27,1 mil milhões de lugares-quilómetro, a que correspondeu a procura de 514,8 milhões de passageiros.

Contudo, apesar deste aumento, consideramos que **a actual rede de transportes colectivos de passageiros é ainda insuficiente, por não chegar a todos os pontos do país e por não responder às necessidades existentes, o que justifica que muitas das deslocações nas grandes cidades sejam feitas de automóvel.**

(...)

Os problemas da rede de transportes são bem visíveis pelo elevado número de reclamações relacionadas, por exemplo, com as **supressões de comboios, autocarros ou barcos ou perturbações no metropolitano**. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) tratou no ano passado um total de 18.005 reclamações apresentadas pelos utilizadores destes serviços, um número que fica 21% acima das 14.865 registadas em 2016. No 1.º semestre de 2018, foram registadas e tratadas pela AMT 8.466 reclamações, das quais 7.549 dizem respeito a reclamações inscritas no livro de reclamações dos diversos operadores e prestadores de serviços do sector da mobilidade e dos transportes e as restantes 917 foram recebidas directamente na AMT<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Recorde-se que a regulação e fiscalização do setor da aviação civil e a supervisão e regulamentação das atividades desenvolvidas no mesmo setor estão a cargo da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC) e não da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), cf. artigos 1.º, n.º 2 e 4.º, n.º 1 do Anexo ao Decreto-Lei n.º 40/2015, de 16 de março, que aprova os estatutos da Autoridade Nacional da Aviação Civil, anteriormente designado

*Por último, não compreendemos o que justifica que, até à data, o serviço de transporte de passageiros não tenha sido incluído na lei dos serviços públicos, até porque o próprio ordenamento jurídico já reconhece que este serviço é essencial. A título de exemplo, a lei de defesa do consumidor enquadra-o desse modo ao estabelecer, no n.º 8 do artigo 9.º, que “Incumbe ao Governo adoptar medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objecto bens e serviços essenciais, designadamente água, energia eléctrica, gás, telecomunicações e transportes públicos.”*

*Em suma, sendo as deslocações realizadas maioritariamente com recurso ao transporte individual, tal tem **consequências a nível das emissões de gases com efeitos estufa, no consumo energético, na sinistralidade e congestionamento**. De facto, os números já referidos demonstram que a pouca utilização de **transportes públicos** torna a situação insustentável. **Se, enquanto sociedade, assumimos a intenção de descarbonização e o modelo de desenvolvimento sustentável defendido pelas Nações Unidas, temos de tomar medidas concretas que cumpram este objectivo**. Para o PAN, a inclusão do serviço de transporte público de passageiros na lei dos serviços públicos contribuirá para o aumento da qualidade dos transportes colectivos e para a mudança de paradigma.»[negritos nossos]*

Todos os segmentos acima colocados em destaque revelam, com meridiana clareza, que o proponente do projeto de lei que deu origem à Lei n.º 51/2019, de 29 de julho não tinha, de todo, em mente a inclusão do serviço de transporte aéreo na previsão normativa da atual alínea h) do n.º 2 do artigo 1.º da LSPE, a qual, desde o início do processo legislativo, sempre tomou a redação “serviço de transporte de passageiros”. Em particular, se dúvidas houvesse, a preocupação declarada em prosseguir os fins da descarbonização

---

Instituto Nacional de Aviação Civil, I. P., em conformidade com o regime estabelecido na Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes.

e de um modelo de desenvolvimento sustentável levam-nos, de modo forçoso, à sua dissipação, na medida em que, como é de conhecimento geral, o serviço de transporte aéreo é um dos principais responsáveis pela emissão de gases com efeito de estufa, não sendo intenção do Partido Pessoas-Animais-Natureza a sua promoção, por via da concessão de especial tutela aos utilizadores.

Merece, ainda, destaque o contributo oferecido aos trabalhos parlamentares pela AMT. A entidade administrativa independente que “tem por missão regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos **transportes terrestres, fluviais, ferroviários, e respetivas infraestruturas, e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, enquanto serviços de interesse económico geral** e atividades baseadas em redes, através dos seus poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios, com atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos consumidores e de promoção e defesa da concorrência dos setores privados, público, cooperativo e social”, nos termos dos estatutos aprovados em Anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio<sup>22</sup> e demais instrumentos jurídicos – cf. artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos da AMT –, manifestou a sua concordância com a inclusão do “transporte *público* de passageiros” no elenco de serviços públicos essenciais a que se refere o n.º 2 do artigo 1.º da LSPE, por este «*assegura[r] a concretização de um Direito à Mobilidade das populações, sobretudo nas suas deslocações casa-trabalho-casa, o que é essencial para um desenvolvimento harmonioso, coeso e inclusivo do território nacional*»<sup>23</sup>. E salientou, precisamente, que a não integração de mais este serviço de interesse económico geral na lista constante da LSPE tinha «*como efeito principal a não aplicação ao serviço de transporte público de passageiros do artigo 15.º daquela Lei que submete à arbitragem necessária,*

---

<sup>22</sup> Com as alterações introduzidas pela Decreto-Lei n.º 18/2015, de 2 de fevereiro.

<sup>23</sup> Negrito nosso.

*dentro das condições aí definidas, a resolução de conflitos que tenham por objeto a prestação de um serviço público essencial*». Com o referido contributo, a AMT juntou, ainda, um projeto legislativo da sua autoria, que já havia apresentado ao Governo, por via da qual, de molde a concretizar o mesmo efeito pretendido pela iniciativa do DURP do PAN, propunha o aditamento de uma alínea h) ao n.º 2 do artigo 1.º da LSPE, com a seguinte redação: “**Serviço de transporte público de passageiros por modo rodoviário, fluvial, marítimo, ferroviário e outros sistemas guiados**”<sup>24</sup>.

Sem prejuízo de tudo quanto antecede, por outra banda, cremos que o elemento teleológico da hermenêutica jurídica – “a justificação social da lei”, “as finalidades ou objetivos visados na lei” ou, simplesmente, «o “para quê” da lei» (*mens legis*)<sup>25</sup> – conduz-nos a um resultado interpretativo diverso.

Mais uma vez, conservando uma base de apoio na *littera legis* – que, recorde-se, assume a redação “serviço de transporte de passageiros”, sem qualquer alusão à sua natureza pública ou privada –, não pode olvidar-se que a Lei dos Serviços Públicos Essenciais visa, acima de tudo, “estabelecer um regime específico de protecção dos utentes de alguns serviços, que são essenciais para a vida, a saúde, ou para a participação e integração social”, por satisfazerem “necessidades básicas de natureza económica”<sup>26</sup> – *serviços de interesse económico geral*. Daí que, como já tivemos oportunidade de revelar noutra sede<sup>27</sup>, preferimos a fórmula “serviços de interesse económico geral”

---

<sup>24</sup> Em manifesta consonância com o âmbito material de aplicação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado em Anexo à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho.

<sup>25</sup> JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13.ª edição, Coimbra, Almedina, 2005 (reimpressão 2017), pp. 359-360.

<sup>26</sup> ELIONORA CARDOSO, *Os Serviços Públicos Essenciais: a sua problemática no ordenamento jurídico português*, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal – Coimbra Editora, 2010, p. 52.

<sup>27</sup> No texto intitulado “25 anos da Lei dos Serviços Públicos Essenciais”, publicado no blogue do NOVA Consumer Lab da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa



em detrimento de “serviços públicos essenciais”, em consonância com a designação vigente no Direito da União Europeia (*vide* artigos 14.º e 106.º, n.º 2 do TFUE e artigo 36.º da CDFUE) e com a progressiva liberalização e privatização da maior parte dos serviços abrangidos pelo diploma<sup>28</sup>, hoje sujeitos às regras de concorrência e do mercado interno europeu.

Neste conspecto, afigura-se-nos incontornável que, hodiernamente, em plena era de globalização, o transporte aéreo assume um papel primordial na circulação quotidiana de pessoas e bens, intramuros e extramuros – tão ou mais significativo do que o desempenhado pelos transportes rodoviário, fluvial, marítimo e ferroviário –, não sendo mais um setor apenas acessível a uma elite (como foi em meados do século transato). Diversamente, trata-se de uma *commodity* dos nossos tempos, de que depende, em larga medida, nesta nova dinâmica económica, a competitividade e o desenvolvimento da economia nacional e, num espectro mais amplo, a realização do mercado interno sem fronteiras, no qual se promovem as liberdades fundamentais de

---

(NOVA School of Law), em 26.07.2021, e escrito em coautoria com SARA FERNANDES GARCIA, disponível em <https://novaconsumerlab.novalaw.unl.pt/25-anos-da-lei-dos-servicos-publicos-essenciais/>.

<sup>28</sup> Fazendo nossas as palavras de JOSÉ ENGRÁCIA ANTUNES, *Direito do Consumo*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 201, “(...) apesar da (equivoca) terminologia legal (“serviços públicos”), encontramos-nos diante de verdadeiros contratos privados, usualmente reconduzíveis ao contrato de compra e venda ou ao contrato de fornecimento, sujeitos enquanto tais às disposições da lei civil e comercial (...) e sujeitos também à jurisdição dos tribunais comuns – independentemente de serem celebrados por entidades públicas ou entidades privadas concessionárias”. A norma do atual n.º 9 do artigo 9.º da Lei de Defesa do Consumidor (“Incumbe ao Governo adoptar medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objecto bens e serviços essenciais, designadamente água, energia eléctrica, gás, telecomunicações e transportes públicos”), por conservar a mesma redação desde a sua versão originária – era, então, o n.º 8 do artigo 9.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho –, ainda não reflete o processo de progressiva liberalização e privatização da maior parte dos serviços abrangidos pela LSPE, que apenas se começou a materializar na primeira década do século XXI.

circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, assim como o reforço da coesão social e territorial em Portugal e na União Europeia.

Neste encaço, acresce que, à semelhança do que sucede com os demais serviços elencados no n.º 2 do artigo 1.º da LSPE, também no caso do setor do transporte aéreo nacional vigoram regras que, tipicamente, caracterizam os serviços de interesse económico geral – prestação de forma ininterrupta (*continuidade*), em benefício de todos os utentes e em todo o território nacional (*universalidade*) e com tarifas uniformes e qualidade semelhantes, sem ter em conta situações especiais nem o grau de rentabilidade económica de cada operação individual (*igualdade*), a que acrescem a transparência e o carácter economicamente acessível do serviço<sup>29</sup>.

Concretamente, com o propósito de “assegurar que as transportadoras aéreas garantem a regularidade e qualidade na exploração” de serviços aéreos “estabelecidos entre o continente e as Regiões Autónomas, entre estas, no interior de cada uma delas, ou para qualquer outra região periférica ou em desenvolvimento do território nacional, bem como dos serviços aéreos em ligações de fraca densidade de tráfego”, “sem que tal dependa estritamente dos

---

<sup>29</sup> Conclusões do advogado-geral Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer apresentadas em 20 de outubro de 2009, no Processo C-265/08 (*Federutility, Assogas, Libarna Gas spa, Collino Commercio spa, Sadori gas spa, Egea Commerciale, E.On Vendita srl, Sorgenia spa contra Autorità per l'energia elettrica e il gas*), §§ 54-55, disponíveis em <https://curia.europa.eu/>.

seus interesses comerciais”<sup>30</sup>, o Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de abril<sup>31</sup> regula, de acordo com o artigo 16.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008<sup>32</sup>, a fixação de obrigações de serviço público (“podendo revestir, entre outras, a forma de imposições quanto a continuidade, regularidade ou pontualidade dos serviços, requisitos mínimos operacionais e de equipamento, padrões mínimos de qualidade, frequência e horário de serviço, capacidade mínima de transporte, condições tarifárias ou preços máximos para determinadas categorias de tráfego”<sup>33</sup>) e as ajudas a conceder pelo Estado ao transporte aéreo (serviços para regiões insulares, periféricas ou em desenvolvimento) decorrentes da imposição ou contratação de obrigações de serviço público (nomeadamente, subsídio ao preço do bilhete, mediante pagamento de parte percentual do preço de venda dos bilhetes, para determinadas categorias de passageiros do serviço aéreo, independentemente da nacionalidade, ou

---

<sup>30</sup> Passagens extraídas do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de abril. Resulta aqui bem patente a preocupação de concretização dos princípios da solidariedade e da continuidade territorial, que se extraem dos artigos 225.º, n.º 2 e 229.º, n.º 1 da CRP, se mostram consagrados nos artigos 10.º e 103.º, n.º 1 da Lei n.º 13/91, de 5 de junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira – “EPARAM”, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto, e 12/2000, de 21 de junho) e nos artigos 12.º e 13.º da Lei n.º 39/80, de 5 de agosto (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – “EPARAA”, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto e 2/2009, de 12 de janeiro) e resultam densificados, ao nível dos transportes (nomeadamente, o transporte aéreo), nos artigos 124.º a 127.º do EPARAM. Estando em causa a substanciação de princípios erigidos à dignidade de princípios constitucionais, tal não pode deixar de ser atendido para a interpretação da norma da alínea h) do n.º 2 do artigo 1.º da LSPE.

<sup>31</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 208/2004, de 19 de agosto e pela Lei n.º 14/2011, de 2 de maio.

<sup>32</sup> Relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/AUTO/?uri=CELEX:02008R1008-20201218>.

<sup>33</sup> Artigo 6.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de abril.

compensação financeira, a atribuir à transportadora aérea<sup>34</sup>)<sup>35</sup>, prevendo-se a possibilidade de atribuição, em regime de concessão, da “exploração exclusiva de uma rota ou de um conjunto de rotas por forma a assegurar a exequibilidade e eficácia das obrigações de serviço público”<sup>36</sup>.

Por conseguinte, em face de todo o exposto, entre a interpretação restritiva sugerida pelos elementos sistemático e histórico e a interpretação teleológica acabada de apresentar, conferindo primazia ao sentido e escopo da Lei dos Serviços Públicos Essenciais, **entendemos ser de incluir no campo de aplicação da norma da alínea h) do n.º 2 do artigo 1.º da LSPE o serviço**

---

<sup>34</sup> Artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de abril.

<sup>35</sup> A este propósito, refira-se que a atribuição do subsídio social de mobilidade aos cidadãos beneficiários, no âmbito dos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma da Madeira, é regulada pelo Decreto-Lei n.º 134/2015, de 24 de julho, alterado (e republicado) pela Lei n.º 105/2019, de 6 de setembro e, ainda, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março. Ademais, no que tange aos serviços aéreos entre o continente e a Região Autónoma dos Açores e entre esta e a Região Autónoma da Madeira, conforme Comunicação da Comissão (2015/C 27/04), de 27 de janeiro de 2015, o Governo Português decidiu impor obrigações modificadas de serviço público aos serviços aéreos regulares operados nas rotas Lisboa/Horta/Lisboa, Lisboa/Santa Maria/Lisboa, Lisboa/Pico/Lisboa e Funchal/Ponta Delgada/Funchal; os passageiros residentes habituais e residentes equiparados na Região Autónoma dos Açores, bem como os passageiros estudantes (com idade igual ou inferior a 26 anos) que, ali residindo, estudem em estabelecimentos de ensino situados noutras regiões, ou que, sendo residentes de outras regiões, ali desenvolvam os seus estudos, realizando, para esse efeito, viagens nas referidas ligações, e que satisfaçam os critérios de elegibilidade previstos no Decreto-Lei n.º 41/2015, de 24 de março, têm direito à atribuição de um subsídio social de mobilidade de valor variável. De resto, o Governo Português decidiu impor obrigações modificadas de serviço público, em regime de exclusividade, aos seguintes serviços aéreos regulares: rota Porto Santo/Funchal/Porto Santo [Comunicação da Comissão (2017/C 284/09)], operada pela concessionária Binter Canarias, S.A.; e rota Bragança/Vila Real/Viséu/Cascais/Portimão/Cascais/Viséu/Vila Real/Bragança [Comunicação da Comissão (2018/C 305/08)], operada pela concessionária Sevenair, S.A. Todas estas informações encontram-se disponíveis, com maiores desenvolvimentos, na página <https://www.anac.pt/VPT/GENERICO/REGECONOMICA/OBRIGACOESSERVICOPUBLICO/Paginas/ObrigacoesdeServicoPublico.aspx>.

<sup>36</sup> Artigo 14.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de abril.

**de transporte aéreo, o qual, assim, integra o elenco de “serviços públicos essenciais” (ou, como preferimos, serviços de interesse económico geral) sujeitos à disciplina normativa, especialmente tuteladora da posição dos utentes, plasmada na Lei n.º 23/96, de 26 de julho, em particular ao regime de arbitragem potestativa prevista no n.º 1 do seu artigo 15.º.**

CARLOS FILIPE COSTA

**Data**  **enia**

REVISTA JURÍDICA DIGITAL

ISSN 2182-6242

Ano 10 • N.º 13 • setembro2022

