



Exmo Senhor
Chefe de Gabinete do
Ministro das Infraestruturas e Habitação

C/c:

ANAC – Autoridade Nacional de Aviação Civil

DECO – Direção Geral do Consumidor

Lisboa, 27 de novembro de 2025

Assunto: Alteração ao Regulamento n.º 261/2004 sobre direitos dos passageiros dos transportes aéreos (trílogos finais)

1

Endereço esta missiva ao Senhor Ministro das Infraestruturas e Habitação em representação da DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, num momento em que as negociações sobre a alteração ao Regulamento n.º 261/2004 relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, entram numa fase decisiva e que poderão culminar numa redução significativa dos direitos atualmente consagrados. Neste contexto, tomamos a liberdade de evidenciar um conjunto de elementos que devem ser considerados de forma a garantir que a revisão mantenha o nível de proteção atualmente consagrado aos passageiros, reforce a clareza jurídica, colmate lacunas e proporcione um quadro sólido para a aplicação da legislação.

1. Manutenção do limiar de compensação de 3 horas para atrasos à chegada: uma questão crucial para os passageiros

Um [estudo recente](#) demonstra as consequências concretas do que representaria o aumento do limite atual de 3 horas para 4 ou 6 horas: **mais de 60 % dos passageiros atualmente elegíveis para indemnização deixariam de ter direito a compensação**. Uma alteração nestes moldes, que diminuiria drasticamente o direito à compensação por atrasos consideráveis, é vista como inaceitável para a DECO. De resto, acresce que a posição do Conselho significaria, ainda, se concretizada, **alargar simultaneamente a lista de circunstâncias extraordinárias**, afastando-se significativamente da jurisprudência do TJUE e criando novas exceções ao direito à indemnização.

Em vez de retroceder em direitos absolutamente consolidados, as negociações em curso devem dar prioridade a medidas que realmente demovam o incumprimento, tal como proposto pelo PE, tais como informações em tempo real durante as perturbações, **prazos curtos e claros para o pagamento de indemnizações e o envio proativo de formulários pré-preenchidos de reembolso e indemnização em caso das diferentes perturbações**. Estas medidas **contribuiriam significativamente para facilitar o reembolso e a indemnização**.

2

Recomendação da DECO: O atual limite de 3 horas para beneficiar de indemnização deve ser mantido. Aumentar esse limite para 4 e 6 horas privaria 60 % dos passageiros do seu direito à indemnização.

2. A lista de circunstâncias extraordinárias deve ser «não exaustiva» e estar em conformidade com a jurisprudência do TJUE.

A DECO apoia a introdução de uma lista «**não exaustiva**» de **circunstâncias extraordinárias**, tal como proposto pelo Conselho. No entanto, a DECO insta

veementemente a que **esta lista seja alinhada com a jurisprudência do TJUE** e, por isso, **apoia a lista do Parlamento**.

Como temos evidenciado, a DECO considera que **as greves de trabalhadores das companhias aéreas e a falta de trabalhadores nunca devem ser consideradas circunstâncias extraordinárias**, uma vez que questões de recursos humanos estão intrinsecamente ligadas às operações e organização de uma transportadora aérea. Além disso, **as questões técnicas e de segurança** devem ser rigorosamente definidas com salvaguardas sólidas. Apenas os defeitos de fabrico ocultos certificados pelo fabricante ou pelos organismos de certificação nacionais devem ser considerados circunstâncias extraordinárias, tal como proposto pelo PE.

A DECO apoia também **a posição do PE que exige que as transportadoras que invocam circunstâncias extraordinárias contactem proativamente os passageiros no prazo de 48 horas, a fim de o fundamentar**.

Por último, definições-chave como «hora de chegada» devem refletir a jurisprudência do TJUE e referir-se ao momento em que pelo menos uma porta da aeronave é aberta, permitindo aos passageiros desembarcar.

Recomendação da DECO:

A lista de circunstâncias extraordinárias deve ser não exaustiva (conforme posição do Conselho) e estar alinhada com a jurisprudência do TJUE (posição do PE). A referência a circunstâncias extraordinárias para isentar as transportadoras aéreas da obrigação de indemnizar os consumidores deve ser justificada num prazo curto e fixo (48 horas).

3. Bagagem de mão: políticas de bagagem prejudiciais para os passageiros

A queixa da DECO e outras organizações europeias às autoridades da Rede CPC e à Comissão Europeia em maio de 2025, demonstra a necessidade urgente de clarificar no Regulamento 261/2004 (*e não no Regulamento 1008/2008, como, entretanto, sugerido*) que os passageiros não devem pagar um suplemento para transportar um artigo pessoal e uma bagagem de mão de dimensões razoáveis.

Os prejuízos para os passageiros variam entre **6 e 75 euros por percurso, dependendo da transportadora**, afetando **quase 500 milhões de viajantes por ano** (só em 2024). Estas práticas contrariam diretamente o acórdão do TJUE de 2014¹, que exclui qualquer cobrança por bagagens de mão de tamanho razoável.

Por outro lado, esta é também **uma expectativa razoável dos consumidores**, que num inquérito promovido pela Consumentenbond revelou que **86 % dos consumidores** inquiridos consideram que **um pequeno artigo e uma peça de bagagem de mão devem estar incluídos no preço do bilhete**².

Recomendações da DECO:

A DECO apela à clarificação/consagração do direito dos passageiros de levar um pequeno artigo e uma bagagem de mão a bordo como parte do preço básico do bilhete (posição do PE), embora apontando como peso mínimo 10 kg, uma vez que é prática comum no mercado.

¹ Acórdão no processo C-487/12, Vueling Airlines SA contra Instituto Galego de Consumo da Xunta de Galicia, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2014.421.01.0005.01.ENG

² <https://www.consumentenbond.nl/acties-claims/nieuws/2025/panelonderzoek-handbagage>; <https://lnkd.in/dc2MzAZa>

4. Direito ao reencaminhamento e ao auto-reencaminhamento

Se for introduzido o direito ao auto-reencaminhamento, este deve ser rigorosamente enquadrado para evitar os abusos conhecidos.

Deve ficar explicitamente claro que o direito ao auto-reencaminhamento é um «plus» relativamente às obrigações da transportadora. O uso do direito ao auto-reencaminhamento nunca deve suspender, reduzir ou substituir a obrigação principal da companhia aérea de oferecer soluções de reencaminhamento adequadas e oportunas nos termos do regulamento.

São, ainda, necessárias salvaguardas adicionais:

- **Sem a imposição de um limite máximo de 400 % do preço inicial do bilhete:** com preços dinâmicos, este limite seria rapidamente excedido para reservas de última hora, obrigando os passageiros a pagar por um reencaminhamento que deveria ser oferecido sem custos. [Um estudo da LENNOC](#) estima o custo do incumprimento, com as atuais obrigações de assistência e reencaminhamento, em média 770 euros por reserva. O direito ao auto-reencaminhamento não deve legitimar tais práticas.
- **O limite de 3 horas para desencadear o auto-reencaminhamento é demasiado longo:** no transporte ferroviário já se aplica um [limite de 100 minutos](#), o que é muito razoável e garantiria a coerência com outros modos de transporte.
- **As companhias aéreas devem oferecer várias opções de reencaminhamento, e não apenas uma,** incluindo outros meios de transporte: caso contrário, os passageiros podem ser obrigados a aceitar opções inadequadas. Os passageiros devem, pelo menos, poder recusar o reencaminhamento através de outros meios de transporte (EP).

- **A assistência deve continuar a ser garantida**, incluindo no local de partida, quando os passageiros optam por um reembolso ou decidem viajar mais tarde. Caso contrário, os passageiros teriam de suportar custos financeiros diretamente atribuíveis à perturbação da companhia aérea (transporte para casa, etc.).

Recomendações da DECO:

A DECO apoia o direito de auto-reencaminhamento caso as transportadoras não forneçam alternativas atempadas, o que deve acrescer às obrigações de reencaminhamento das companhias. Este direito deve aplicar-se após 100 minutos, tal como no transporte ferroviário, em vez de após três horas (posição do Conselho). Além disso, o limite máximo de reembolso sugerido pelo Conselho (400 % do preço do bilhete) é inadequado, especialmente para voos de baixo custo. O reencaminhamento deve ser sempre gratuito para os passageiros.

5. Intermediários: a necessidade de um quadro comunitário forte e harmonizado

O rápido crescimento dos intermediários, combinado com a ausência de um quadro harmonizado na UE, está a levar a um aumento significativo dos litígios com os consumidores. São necessárias regras mais claras, tal como proposto pelo PE, especialmente no que diz respeito a:

- Prazos para reembolso, garantindo que os reembolsos são gratuitos;
- Atualizações proativas sobre o estado do reembolso;
- Obrigação de partilhar os dados de contacto dos consumidores e os dados das reservas com as transportadoras, para que estas possam cumprir as suas obrigações;
- Transparência de preços dos bilhetes e suplementos;

- Mecanismos adequados para tratamento de reclamações (e-mail, telefone), obrigações de prestar assistência à distância e informações claras sobre os direitos dos passageiros.

Os intermediários devem informar claramente os passageiros antes da compra se um voo é conexo ou não (Conselho), ou se estão a fazer a compra de voos de forma separada. No entanto, se não o fizerem, devem reembolsar o passageiro e cobrir parte da compensação, tal como no [setor ferroviário](#), previsão que está ausente das negociações atuais.

Recomendações da DECO:

A DECO apoia as alterações do Parlamento Europeu que estabelecem regras para os intermediários. Devem ser introduzidas obrigações claras em matéria de informação pré-contratual, juntamente com consequências pelo incumprimento da obrigação de fornecer essa informação (por exemplo, reembolso e indemnização, tal como no setor ferroviário).

6. *Enforcement*

A aplicação do Regulamento n.º 261/2004 é o seu ponto fraco, com apenas 38% dos passageiros elegíveis para receber compensação a conseguiram garantir seus direitos. Tal é prejudicial para todas as partes interessadas: passageiros, mecanismos de resolução alternativa de litígios, organismos nacionais de execução, tribunais, e até transportadoras, com o exponencial crescimento de agências de reclamação que penalizam os consumidores que às mesmas recorrem, cobrando uma percentagem da indemnização em causa.

Como a Comissão observa na sua [avaliação de impacto](#): «[...], *as lacunas na implementação e aplicação dos direitos dos passageiros impedem os passageiros de*

todos os modos de transporte de usufruir plenamente dos seus direitos. Este problema tem sido recorrente desde a adoção dos vários regulamentos relativos aos direitos dos passageiros. Já tinha sido identificado em relatórios e estudos da Comissão». Seria, por isso, incompreensível não resolver esta questão.

Recomendações da DECO:

A DECO apoia o enfoque no **enforcement** e na **reparação dos direitos dos passageiros subjacente a propostas do PE**. A revisão deve incluir informações em tempo real sobre os direitos aplicáveis, prazos claros para responder a reclamações e pagar indemnizações, formulários pré-preenchidos obrigatórios para reembolso e indemnização para todas as perturbações, o dever de justificar circunstâncias extraordinárias, poderes mínimos harmonizados dos organismos nacionais de execução (investigação, sanções, tratamento de reclamações, decisões vinculativas), participação obrigatória em mecanismos RAL.

7. Proibição de práticas comerciais desleais, cláusulas contratuais e taxas abusivas

A DECO apoia a **proibição de cláusulas «no-show» para todos os tipos de voos**, tal como proposto pelo PE e confirmado por vários tribunais superiores que consideraram tais cláusulas abusivas (PE). Estas proteções devem aplicar-se para além dos voos «ponto a ponto», contrariamente à abordagem do Conselho.

A DECO também apoia a proposta do PE que clarifica que **não deve ser cobrada qualquer taxa aos passageiros para se sentarem juntos com pessoas da mesma reserva**, crianças ou pessoas que acompanham pessoas com mobilidade reduzida, bem como a clarificação do PE de que **os passageiros devem poder utilizar cartões de embarque digitais ou impressos sem qualquer custo adicional**, uma medida de inclusão essencial para os passageiros com menos competências digitais.

Recomendações da DECO:


A DECO apoia a posição do PE que defende que os passageiros devem poder fazer o check-in, corrigir erros ortográficos nas reservas ou sentar-se ao lado dos seus filhos com 14 anos ou menos gratuitamente (PE), além de poderem escolher entre um cartão de embarque em papel ou digital.

A revisão do Regulamento é uma oportunidade crucial para reforçar a confiança e proteção dos passageiros, atualizar o quadro jurídico às novas tendências e colmatar lacunas de longa data. **O texto final deve, no mínimo, manter a proteção atualmente existente e garantir que os direitos dos passageiros possam ser facilmente aplicados.**

Defendemos, por isso, que a alteração em discussão há mais de 10 anos deve ser uma oportunidade para melhorar a sua aplicação e simplificar as regras em benefício de todos os intervenientes, e não para diminuir os direitos dos passageiros.

A DECO apoiará a sua revisão apenas e na medida em que esta não signifique um retrocesso em direitos consolidados, rogando a que a posição portuguesa garanta isso mesmo e apoie apenas uma reforma que efetivamente beneficie os passageiros.

Agradecendo antecipadamente a atenção para as preocupações evidenciadas, subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

P' A Diretora Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

Juntamos: *Recomendações da BEUC sobre os direitos dos passageiros aéreos para as negociações nos trilogos:* https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2025-090_Key_points_on_Air_Passenger_Rights.pdf