

DECISÃO FINAL

Relativa à Queixa sobre Incumprimento das Obrigações de Serviço Público no Transporte Marítimo de Mercadorias na Ilha Terceira

I. O pedido da Câmara de Comércio de Angra do Heroísmo

1. Em 10 de abril de 2017¹, foi apresentada à AMT pela Câmara de Comércio de Angra do Heroísmo (doravante CCAH), uma queixa relativamente ao incumprimento das obrigações de serviço público (OSP) no transporte marítimo de mercadorias na Ilha Terceira.
2. Em concreto, a CCAH veio alegar que os três armadores nacionais que operam entre o continente e os Açores, (i) a Box Lines Navegação, S.A. (Box Lines), (ii) a Mutualista Açoreana de Transportes Marítimos, S.A. (Mutualista), e a (iii) Transinsular - Transportes Marítimos Insulares, S.A. (Transinsular), não cumprem integralmente, as datas dos itinerários semanais previamente estabelecidos, referindo, ainda que este facto não é recente, pois ocorre *“já há alguns anos, tendo a CCAH alertado o Governo Regional dos Açores e os armadores para esta situação ...”*.
3. Em relação ao ano de 2017, a CCAH refere que da análise que efetuou e de acordo com os dados fornecidos pelos armadores e empresas associadas, concluiu que *“em janeiro houve um atraso no cumprimento de chegada ao Porto da Praia da Vitória na ordem dos 46%; no mês de Fevereiro cerca de 60% das escalas definidas para o Porto da Praia da Vitória chegaram com atraso e no decorrer deste mês de Março até á data verifica-se um incumprimento de 100% das datas previstas. Aliás, no mês de Fevereiro temos um caso de um navio*

¹ Ofício Ref.ª 2017/2531, datado de 14.03.2017, e rececionado pela AMT em 10.04.2017.

(Maria P.) que não atracou no Porto da Praia da Vitória na semana de 27 de Fevereiro a 3 de Março².

4. E termina solicitando que a AMT adote *“as medidas adequadas e necessárias para que as obrigações de serviço público do transporte de mercadorias do continente para a RAA sejam cumpridas integralmente, nomeadamente cumprimento de itinerários previamente estabelecidos”*.
5. Em 18 de maio de 2017, a CCAH³ procedeu ao envio da análise por si efetuada, que se encontrava em falta, contemplando o período de 27 de fevereiro a 28 de abril de 2017 e apresentou novos dados relativos ao alegado incumprimento de chegada ao Porto da Praia da Vitória, que, segundo a CCAH foram *“[...] na segunda quinzena do mês de março (...) na ordem dos 37,5%; no mês de abril cerca de 40% [...]”*.
6. Entretanto, em 7 de maio de 2018, a AMT rececionou nova comunicação⁴ da CCAH designada *“Incumprimento das Obrigações de Serviço Público Transporte Marítimo de Mercadorias Ilha Terceira – Julho a dezembro 2017 e Janeiro a Abril 2018”*, na qual esta entidade, para além de reiterar as situações de incumprimento já antes comunicadas (de janeiro a março de 2017), veio alargar o período de reclamação, reportando novos atrasos no cumprimento da chegada ao porto de Praia da Vitória (PVT) nos meses de julho a dezembro de 2017 e de janeiro a abril de 2018.
7. Segundo a CCAH foi verificado que *“houve um atraso no cumprimento de chegada ao Porto da Praia da Vitória na ordem dos 45,5% no mês de Julho de 2017; de 50% no mês de Agosto; de 37,48% no mês de Setembro; de 36% no mês de Outubro; de 16,6% no mês de Novembro e de 62,5% relativamente ao mês de Dezembro de 2017. Desta forma, e no que se refere ao ano de 2017, no*

² Esta referência deve conter um lapso, uma vez que os quadros da análise efetuada pela CCAH, e posteriormente remetidos à AMT, indicam a data de 14 de março. De referir que, os esclarecimentos prestados pela Boxlines também indicam a avaria no navio Maria P em 14 de março de 2017.

³ Ofício Ref.^a 2017/3737, de 18 de maio de 2017

⁴ Comunicação Ref.^a 2018/1354, de 26.04.2018

seu global, verificou-se um incumprimento médio na escala de navios no Porto da Praia da Vitória na ordem dos 46,4%.

Relativamente ao ano de 2018, registaram-se atrasos no cumprimento de chegada ao Porto da Praia da Vitória na ordem dos 8,25% no mês de Janeiro; 62% no mês de Fevereiro; 70,5% no mês de Março e 100% até à primeira quinzena do mês de Abril”.

8. Foram juntos pela CCAH mapas mensais, de julho de 2017 a abril de 2018, com o itinerário inicialmente previsto e o atraso verificado relativamente a cada navio.

II. A determinação do objeto da análise da AMT

9. Perante as queixas apresentadas, e após análise da situação, a AMT entendeu dever sindicar todo o período compreendido entre 24 de fevereiro de 2017 e 26 de abril de 2018.
10. No que respeita às obrigações alegadamente incumpridas, a análise circunscreveu-se às que estão relacionadas com o objeto da queixa apresentada, tal como foi configurado pela CCAH. Assim, de entre as diversas OSP a que os armadores em causa estão obrigados, nos termos da legislação em vigor⁵, a análise apenas incidiu sobre as constantes das alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 7/2006, visando apurar:
 - a) Se foram efetuadas ligações semanais entre os portos do Continente e da Região Autónoma dos Açores em que os armadores operam;
 - b) Se foram cumpridos os itinerários previamente estabelecidos;
 - c) Se tais itinerários garantem uma escala quinzenal em todas as ilhas; e
 - d) Se o tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino não ultrapassou sete dias úteis.

⁵ Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 137/2015, de 30 de julho.

III. A tramitação procedimental subsequente

11. Em virtude da reclamação da CCAH de 10 de abril de 2017 não se fazer acompanhar do anexo referido no ofício com a análise sobre a situação de incumprimento dos itinerários previamente estabelecidos pelos armadores, a AMT solicitou o seu envio, primeiro por contacto telefónico, tendo posteriormente, insistido no pedido, desta vez por email datado de 3 de maio de 2017, uma vez que o mesmo constituía um elemento integrante da reclamação.
12. Em 18 de maio de 2017, a CCAH⁶ reiterou a sua reclamação e enviou diversos quadros contendo a análise por si efetuada, contemplando o período de 27 de fevereiro de 2017 a 28 de abril, ficando, pois, em falta a informação relativa aos meses de janeiro e fevereiro de 2017, reportados na sua primeira comunicação.
13. Em 26 de maio de 2017, a AMT informou⁷ a CCAH de que estava a efetuar as diligências tidas por adequadas com vista ao esclarecimento da situação reportada.
14. Na sequência da reclamação da CCAH, a AMT promoveu reuniões⁸ com os três armadores acima identificados, que asseguram o serviço de transporte de mercadorias entre o Continente e a Região Autónoma dos Açores, com vista a dar a conhecer a queixa da CCAH e obter deles uma tomada de posição e esclarecimentos sobre os alegados incumprimentos reportados.
15. Posteriormente, os armadores, tal como acordado na reunião, remeteram, por email,⁹ à AMT diversa informação sobre a matéria.
16. Em 4 de julho de 2017¹⁰, para o desenvolvimento da análise em curso, a AMT convocou a CCAH para uma reunião, no sentido de esta melhor detalhar as

⁶ Ofício Ref.º 2017/3737, de 18 de maio de 2017

⁷ Ofício n.º 1387-CA/2017, de 26.05.2017

⁸ No dia 31.05.2017 realizaram-se as reuniões com a Transinsular e com a Mutualista, que tiveram lugar às 10H30 e às 15H00, respetivamente. E, no dia 02.06.2017 às 15H00, realizou-se a reunião com a Box Lines.

⁹ Emails de 6, 10 e 14 de junho de 2017, respetivamente da Mutualista, da Boxlines e da Transinsular.

¹⁰ Ofício Ref.º1531-CA/2017, de 04.07.2017

razões subjacentes à reclamação apresentada, o que veio a acontecer através de vídeo conferência realizada em 17 de julho de 2017¹¹.

17. Na referida reunião foi dada a palavra à CCAH para expor, com detalhe, a matéria objeto da reclamação, tendo a AMT colocado cinco questões, que gostaria de ver respondidas, para melhor avaliar a situação, a saber:

- (i) Se houve alguma situação, do conhecimento da CCAH, em que a carga não tivesse sido entregue no porto de destino no prazo de 7 dias úteis;
- (ii) Em caso afirmativo, se a CCAH pode caracterizar as razões e o contexto de tal ocorrência, nomeadamente se tal se deveu a motivo de força maior;
- (iii) Se houve casos de atrasos, não previamente comunicados, que tenham provocado prejuízos aos donos da carga;
- (iv) Em caso afirmativo, se a CCAH pode quantificar quais foram os prejuízos efetivamente causados;
- (v) Quais as medidas que, no entender da CCAH a podem ser adotadas para minimizar eventuais situações prejudiciais para os donos da carga e economia local.

18. A reunião terminou com o compromisso da CCAH fazer chegar à AMT as respostas às questões elencadas acompanhadas dos respetivos documentos de suporte, bem como as suas sugestões para minimizar eventuais danos ocorridos.

19. Esta informação nunca foi enviada pela CCAH.

20. Em 7 de maio de 2018, a AMT rececionou nova comunicação¹² da CCAH designada *“Incumprimento das Obrigações de Serviço Público Transporte Marítimo de Mercadorias Ilha Terceira – Julho a dezembro 2017 e Janeiro a Abril 2018”*.

¹¹ A opção da reunião por vídeo conferência foi acordada por ambas as partes, por razões de eficácia e racionalização de recursos.

¹² Comunicação Ref.ª 2018/1354, de 26.04.2018

21. A AMT, em 25 de maio de 2018, reiterou à CCAH a necessidade de resposta às cinco questões mencionadas no ponto 17 supra, consideradas fulcrais para melhor avaliar a situação.¹³
22. Na sequência da reclamação da CCAH de 7 de maio de 2018, a AMT solicitou aos armadores, em 27 de junho de 2018, o envio de informação detalhada, relativa a todo o período reclamado, sobre as situações de atraso ou não realização dos respetivos itinerários previstos nos anos de 2017 e 2018 (até abril), com indicação dessa situação e respetiva causa, bem como a indicação das razões que conduziram ao atraso ou não realização dos itinerários.
23. Tal informação devia ser acompanhada dos respetivos documentos comprovativos.¹⁴
24. Os três armadores responderam ao solicitado em 24 de julho de 2018.
25. No decurso da sua análise, a AMT entendeu ser necessária informação adicional, a qual, em 7 de dezembro de 2018, foi solicitada aos três armadores.¹⁵
26. Paralelamente, e por forma a confirmar a informação recebida dos armadores e esclarecer qualquer dúvida que pudesse surgir, foi ainda solicitada, à Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A. (APDL), à Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL) e à Portos dos Açores, S.A.(PA)¹⁶, informação detalhada sobre as situações de atraso ou não realização dos respetivos itinerários, previstos e realizados, nos anos de 2017 e 2018 (até abril), com indicação das respetivas escalas/portos, por referência a cada um dos armadores e navios em causa.
27. Os armadores¹⁷ e as Administrações Portuárias¹⁸ responderam ao solicitado.

¹³ Ofício AMT n.º 1486-CA/2018, de 25.05.2018

¹⁴ Ofícios da AMT Ref.as 1799-CA/2018, 1800-CA/2018 e 1801-CA/2018, de 27.06.2018,

¹⁵ Ofícios n.ºs 3210-CA/2018, 3211-CA/2018, e 3212-CA/2018, de 07.12.2018

¹⁶ Ofícios da AMT Ref.ªs 3213-CA/2018, 3214-CA/2018 e 3215-CA/2018, todos de 07.12.2018.

¹⁷ Mutualista: Comunicação de 252/2018, de 14 de dezembro de 2018; Transinsular: Email de 28 de dezembro de 2018; Boxlines: comunicação de 11 de janeiro .

¹⁸ APL: 21 de dezembro de 2018; APDL:24 de janeiro de 2019; e PA: 17 de janeiro de 2019

28. Em 20 de fevereiro de 2019, por solicitação da AMT, a Mutualista remeteu, ainda, novos esclarecimentos.
29. Em 19 de março de 2019, foram notificados os interessados (Boxlines, da Mutualista, da Transinsular, da CCAH, da APDL, da APL e da PA) para que no prazo de cinco dias úteis, indicassem, de forma fundamentada, qual a informação ou documentação enviada no âmbito do presente processo que reputavam de confidencial.
30. Nenhum dos interessados indicou qualquer matéria como confidencial.
31. Em 8 de abril de 2019 foi adotado um primeiro projeto de decisão no presente processo, o qual foi submetido a audiência prévia da Boxlines, da Mutualista, da Transinsular, da CCAH, da APDL, da APL e da PA.
32. As entidades notificadas não apresentaram qualquer pronúncia, tendo a Boxlines expressamente referido que “[...] não tem quaisquer comentários a fazer em relação à vossa proposta de decisão.”
33. A AMT encontra-se assim, em condições de proferir a sua decisão final, a qual tem por base os factos e os fundamentos que a seguir se enunciam.

IV. Da decisão

1. A posição dos armadores

34. Os armadores reconhecem existir desfasamentos, regra geral, de um dia em algumas escalas, mas defendem que as situações reportadas pela CCAH não consubstanciam qualquer incumprimento dos itinerários preestabelecidos.
35. De acordo com os armadores, a carga transportada para o porto da Praia da Vitória chegou sempre ao seu destino, embora, por vezes, com um ligeiro desfasamento temporal relativamente à programação inicialmente prevista, tendo também referido que esses atrasos foram sempre previamente

comunicados e, na generalidade, resultantes de situações de força maior, não imputáveis aos operadores.

36. Mais foi referido que os três navios que saem do Continente, todas as semanas, escalam quinzenalmente todas as ilhas.
37. Segundo os armadores, por forma a cumprir as OSP a que estão sujeitos, e tendo como objetivo de reduzir o tempo de trânsito das mercadorias até ao seu destino final estes, face às particularidades dos portos da Região Autónoma dos Açores, acordaram colaborar entre si, em termos operacionais, nomeadamente, assegurando o transporte da carga em navio de outro armador quando o volume de carga não justifica o transporte em navio próprio, ou baldeando a carga para outro navio quando, por quaisquer circunstâncias, não seja possível prosseguir a viagem.
38. Ainda segundo os armadores, as obrigações de escala quinzenal em todas as ilhas foram sempre cumpridas, tendo sido efetuada a entrega da carga nos portos de destino, nunca ultrapassando os sete dias úteis entre a expedição na origem e a entrega no destino.
39. Os armadores referiram, também, que os desfasamentos (pontuais) dos navios à chegada ao primeiro porto dos Açores, por regra o porto de Ponta Delgada, registados no primeiro trimestre do ano, se deveram sempre a questões às quais são alheios, como sejam, entre outras, as condições meteorológicas adversas ou a organização do trabalho de estiva nos portos dos Açores .
40. No que se refere às condições meteorológicas particularmente difíceis nos primeiros meses do ano, a Transinsular referiu que esta *“circunstância é facilmente entendível por parte de todos os intervenientes [...]”,* pois a *“[...] segurança do navio e tripulantes, bem como da Carga, é prioritária, e como tal não se registam normalmente quaisquer queixas da parte dos clientes pelas razões objetivas invocadas”.*

41. Mais referiu a Transinsular, que também se registam atrasos, pelo facto do *“navio que levará a carga até ao destino final ter que esperar por cargas de transbordo em Ponta Delgada, vindas noutros navios (recordando-se que semanalmente saem dois navios de Lisboa e um de Leixões, “cruzando-se” em Ponta Delgada à 2ª feira)”*.
42. A Transinsular apenas reportou uma situação excecional, na 2.ª escala semanal do navio “Monte Brasil”, na Ilha Terceira, dia 20 de abril, em que ocorreu um atraso por uma decisão operacional de *“recuperar o elevado número de contentores vazios existentes nos portos das Lajes das Flores, mantendo-se a operar nesse porto durante dois dias. Assim, mesmo neste caso, o Monte Brasil já havia feito a sua primeira escala na ilha Terceira deixando toda a carga de importação que a Transinsular transportou para essa ilha nessa viagem.”*
43. Por sua vez, a Mutualista referiu que *“[...] o cancelamento de escalas programadas em determinados portos só acontece em condições muito excecionais, nomeadamente mau tempo ou por outras razões operacionais (obras portuárias, greves, feriados, etc.). [...], sendo de referir que no [...] ano de 2017 [...] viu-se forçada a cancelar uma escala no porto da Praia da Vitória, na semana XV (semana da Páscoa) [...] por restrições em Santa Maria [...] e pela indisponibilidade dos estivadores [...]. Toda a carga consignada ao porto da Praia da Vitória foi baldeada em Ponta Delgada, para os navios que não seriam afetados por aquelas restrições, de modo a dar cumprimento à alínea d) do n.º 1 daquele artigo 5.º [do citado Decreto-Lei n.º 7/2006]”*.
44. Mais referiu que, na sequência das diligências desenvolvidas pela AMT em 2017 sobre este mesmo assunto, adotou o procedimento de colocar, em nota de rodapé ao itinerário que apresenta, a mensagem de que *“Nos termos do Decreto-Lei n.º 7/2006, esta programação é confirmada pelo armador junto dos seus agentes, em função dos fatores que frequentemente condicionam a operação na Região Autónoma dos Açores.” (Anexo 12A - Enquadramento das operações no porto da Praia da Vitória).*

45. A Box Lines esclareceu que foi por motivo de avaria que o navio “Maria P” não escalou o porto da Praia da Vitória no dia 14 de março, terça-feira, como inicialmente previsto, mas nem por isso a carga deixou de ser entregue nessa semana, tendo, com esse objetivo, sido efetuado um acordo entre a Transinsular e a Mutualista. Todos os demais atrasos verificados à chegada, e à semelhança do relatado pelos outros armadores, se deveram sobretudo às condições meteorológicas adversas que são, aliás, características desta zona geográfica e época do ano. E, no caso da avaria do navio “Maria P”, a Box Lines mencionou que, a expensas suas, tomou medidas concretas para que a carga não fosse prejudicada na sua chegada à Ilha Terceira, recorrendo nomeadamente à compra de espaço noutros navios e realização de uma viagem extraordinária.
46. A Box Lines afirmou, ainda, que o itinerário é sempre cumprido, mas que no transporte marítimo de mercadorias nunca é possível determinar a hora exata da chegada do navio ao porto, e muitas vezes até o próprio dia.
47. Embora qualquer atraso num porto implique, por regra, atrasos na chegada aos portos subsequentes, os armadores salientaram que o diferimento, salvo um ou outro caso excepcional, não costuma ultrapassar as 24 horas e sublinharam ter sempre a preocupação de, previamente, avisar o mercado desse atraso através dos agentes nas ilhas.

2. A posição da CCAH

48. A CCAH nas suas exposições atrás mencionadas, bem como na reunião tida por videoconferência, manteve a sua posição no que concerne à existência de diversas situações de incumprimento nos períodos em causa, e consequentemente, de violação das OSP por parte dos armadores, com os inerentes prejuízos económicos para os seus associados.
49. De acordo com a CCAH, os atrasos verificados no período em análise foram significativos, conforme evidenciado no Quadro 1 abaixo, que resume a situação.

ANO	MÊS	ATRASSO
2017	Janeiro	46,00%
	Fevereiro	60,00%
	Março (até ao dia 14)	100,00%
	2.ª quinzena de março	37,50%
	Abril	40,00%
	Julho	45,50%
	Agosto	50,00%
	Setembro	37,48%
	Outubro	36,00%
	Novembro	16,60%
	Dezembro	62,50%
2018	Janeiro	8,25%
	Fevereiro	62,00%
	Março	70,50%
	Abril (1.ª quinzena)	100,00%

Quadro 1 – Registo dos atrasos (em %) comunicados pela CCAH

3. Os factos apurados pela AMT

Da instrução do procedimento, e da análise subsequente, consideram-se como assentes os seguintes factos:

50. O transporte regular de carga geral ou contentorizada entre o Continente e a Região é assegurado por três armadores:

- Box Lines;
- Mutualista;
- Transinsular.

51. Os armadores operam com seis navios:

- A Transinsular opera os navios “Monte da Guia”, “Ponta do Sol” e “Monte Brasil”, sendo que este último é utilizado alternadamente com a Box Lines (a quem o freta);
- A Box Lines opera, para além do já referido navio “Monte Brasil” (em regime de afretamento), o “Maria P”;

- A Mutualista opera com os navios “Corvo” e “Furnas”.
52. O serviço de transporte regular de carga geral ou contentorizada entre o Continente e a Região Autónoma dos Açores é assegurado semanalmente, com a saída do Continente de três navios, regra geral às sextas-feiras, dois de Lisboa e um de Leixões.
 53. Considerando que a Ilha de São Miguel é o destino de mais de 60% da carga, os armadores, regra geral, optam por escalar primeiro o porto de Ponta Delgada (sendo o último porto açoriano a ser escalado nas viagens de retorno ao Continente).
 54. Os itinerários são publicitados mensalmente pelos armadores e incluem a programação estimada, com a indicação da data previsível da escala em cada porto, para o mês em curso.
 55. Semanalmente, os armadores remetem aos agentes e clientes o itinerário estimado para a semana seguinte, com um maior apuro, tendo em conta as informações dos comandantes dos navios, as condições meteorológicas, o nível de congestionamento nos portos e ainda eventuais solicitações do mercado, que podem determinar alterações aos itinerários mensais previamente estabelecidos.
 56. Os três armadores realizam sempre escalas quinzenais em PVT.
 57. A Mutualista e a Transinsular, frequentemente, realizam escalas semanais nesse mesmo porto.
 - a. Quanto ao atraso na chegada ao Porto da Praia da Vitória**
 58. A análise teve por base os dados disponibilizados pelos armadores e pelas Administrações Portuárias e incidiu sobre as semanas correspondentes aos dois

períodos objeto da reclamação da CCAH¹⁹, tendo-se identificado as escalas realizadas com atraso, e dentro destas, apurado o motivo desse mesmo atraso.

59. Para o efeito, foram consideradas três categorias principais de motivos:

- i) razões operacionais;
- ii) condições meteorológicas; e
- iii) avaria do navio.

60. Nas razões operacionais foram consideradas as seguintes subcategorias:

- i) Falta de pessoal de estiva/Trabalho só com um terno;
- ii) Greve/Plenário;
- iii) Início tardio de operações;
- iv) Restrições no porto/cais;
- v) Espera de carga; e,
- vi) Itinerário reprogramado.

61. Para a Boxlines, o resultado da análise efetuada pela AMT, consta do Quadro 2 infra.

¹⁹ De 06.03.2017 a 30.04.2017 e de 01.07.2017 a 30.04.2018, totalizando 51 semanas no caso da Boxlines (com 37 escalas) e da Transinsular (com 51 escalas), e de 01.03.2017 a 30.04.2017 e de 01.07.2017 a 30.04.2018, totalizando 52 semanas (com 51 escalas), no caso da Mutualista.

ESCALAS	#	%
Total	37	100,0%
Sem atraso	22	59,5%
Com atraso	15	40,5%
Sem justificação	3	8,1%
Razões operacionais	6	16,2%
Falta de pessoal de estiva/Trabalho só com um terno	6	16,2%
Greve/Plenário	0	0,0%
Início tardio de operações	0	0,0%
Restrições no porto/cais	0	0,0%
Espera de carga	0	0,0%
Itinerário reprogramado	0	0,0%
Condições meteorológicas	5	13,5%
Avaria do Navio	1	2,7%

Quadro 2 – Total de escalas realizadas pela Boxlines em PVT

62. Como se pode constatar no quadro supra, das 37 escalas efetuadas no período reclamado, 15 foram realizadas com atraso, o que representa 40,5% do total das escalas.
63. No tocante às razões para tais atrasos, verifica-se que as razões operacionais foram responsáveis por 16,2% das situações (6), as condições meteorológicas por 13,5% (5) e a avaria do navio por 2,7% (1).
64. De referir que, numa das situações de atraso motivada por falta de pessoal de estiva/trabalho só com um terno, foi confirmado pela Portos dos Açores a chegada no dia 6 de dezembro de 2017, como referido pela Box Lines, e não no dia 7 de dezembro, como indicado pela CCAH, o que equivale a um atraso de 1 dia e não de 2 dias.
65. Existem três situações com atraso na chegada em PVT para as quais o armador não forneceu qualquer justificação, apenas alegando saída tardia de Lisboa, a saber:

- i) A primeira situação ocorreu em julho de 2017 e refere-se à escala programada para o dia 4 de julho de 2017, tendo o armador chegado no dia seguinte, dia 5 de julho de 2017;
- ii) A segunda situação refere-se à escala programada para o dia 1 de agosto de 2017, tendo o armador chegado no dia seguinte, dia 2 de agosto de 2017;
- iii) A terceira situação, ocorrida já no ano de 2018, refere-se à escala programada para o dia 27 de fevereiro de 2018, tendo o armador chegado no dia seguinte, dia 28 de fevereiro de 2018.

66. Para a Transinsular, o resultado da análise efetuada pela AMT, consta do Quadro 3 infra.

ESCALAS	#	%
Total	51	100,0%
Sem atraso	40	78,4%
Com atraso	11	21,6%
Sem justificação	3	5,9%
Razões operacionais	2	3,9%
Falta de pessoal de estiva/Trabalho só com um terno	1	2,0%
Greve/Plenário	0	0,0%
Início tardio de operações	1	2,0%
Restrições no porto/cais	0	0,0%
Espera de carga	0	0,0%
Itinerário reprogramado	0	0,0%
Condições meteorológicas	5	9,8%
Avaria do Navio	1	2,0%

Quadro 3 – Total de escalas realizadas pela Transinsular em PVT

67. Como resulta do quadro supra, das 51 escalas efetuadas no período em causa, 11 foram realizadas com atraso, o que representa 21,6% do total das escalas.
68. No tocante às razões para tais atrasos, verifica-se que as razões operacionais foram responsáveis por 3,9% das situações (2), as condições meteorológicas por 9,8% (5), e a avaria do navio por 2,0% (1).

69. Existem três situações com atraso na chegada em PVT, para as quais o armador não forneceu qualquer justificação. A saber:

- i) A primeira situação ocorreu em julho de 2017, e refere-se à escala programada para 27 de julho, tendo o armador chegado no dia seguinte, dia 28 de julho, alegando atraso na saída de Lisboa;
- ii) A segunda situação ocorreu em abril de 2018, tendo-se verificado a chegada no dia 13, quando deveria ter ocorrido no dia anterior, isto é, em 12 de abril. O armador refere que cumpriu a escala, mas a Portos do Açores confirma a escala com chegada a 13, com o navio Monte da Guia e não com o navio Passat, como refere o armador.
- iii) A terceira situação, também ocorrida em abril de 2018, sucedeu numa semana em que o armador efetuou duas escalas em PVT, constatando-se o atraso de um dia em ambas, com chegada a 18 e a 20 de abril, em vez de 17 e 19 de abril de 2018, como programado.

O Armador confirma as duas escalas e os respetivos atrasos de um dia, mas não os justifica, apenas referindo que o navio esteve dois dias na 1.^a escala na Terceira e atrasou a 2.^a escala. A Portos dos Açores confirma realização das duas escalas e os respetivos atrasos.

70. Para a Mutualista, o resultado da análise efetuada pela AMT, consta do Quadro 4 infra.

ESCALAS	#	%
Total	51	100,0%
Sem atraso	24	47,1%
Com atraso	27	52,9%
Sem justificação	2	3,9%
Razões operacionais	21	41,2%
Falta de pessoal de estiva/Trabalho só com um terno	6	11,8%
Greve/Plenário	2	3,9%
Início tardio de operações	5	9,8%
Restrições no porto/cais	2	3,9%
Espera de carga	2	3,9%
Itinerário reprogramado	4	7,8%
Condições meteorológicas	4	7,8%
Avaria do Navio	0	0,0%

Quadro 4 – Total de escalas realizadas pela Mutualista em PVT

71. De acordo com o quadro supra, das 51 escalas efetuadas pela Mutualista no período reclamado, 27 foram realizadas com atraso, o que representa 52,9% do total das escalas.
72. No tocante às razões para tais atrasos, verifica-se que as razões operacionais foram responsáveis por 41,2% das situações (21), as condições meteorológicas por 7,8% (4) e o itinerário reprogramado por 7,8% (4).
73. Existem duas situações com desfasamento temporal na chegada em PVT, em 2017, confirmadas pela Portos dos Açores, para as quais o armador não forneceu qualquer justificação. A saber:
- i) A primeira situação refere-se à escala programada para o dia 5 de setembro de 2017. O Armador afirma ter cumprido a programação e a CCAH alega a sua chegada a 6 de setembro, com o atraso de um dia. A Portos dos Açores confirma a chegada a 6 de setembro;
 - ii) A segunda situação refere-se a uma antecipação na chegada, ocorrida no dia 25 de outubro de 2017, quando deveria ter sucedido no dia seguinte como inicialmente programado. A Portos dos Açores PA confirma a antecipação.

b. Quanto ao tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino

74. Foi também compulsada a informação remetida pelos armadores, bem como pelas Administrações Portuárias, de modo a verificar se o tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino não ultrapassava os sete dias úteis.
75. Para o efeito, foram consideradas todas as viagens efetuadas pelos três armadores, dentro do período reclamado, com partidas dos portos de Lisboa e de Leixões e chegada aos diversos portos dos Açores, de modo a aferir, face às datas de partida e de chegada, se o itinerário efetivamente realizado observava os sete dias úteis.
76. Para a contagem dos dias úteis foi considerada a data de saída do último porto do Continente e data de chegada à última escala do itinerário (último porto dos Açores a ser escalado, antes do sistemático regresso a Ponta Delgada).
77. O resultado dessa análise consta do mapa de itinerários de viagens realizadas entre Continente e Região Autónoma dos Açores no período reclamado, que abaixo se apresenta (Quadro 5).

Armador	Navio	Itinerário realizado				Duração da Viagem (Total de Dias)	Duração da Viagem (Dias Úteis)	
		Porto Origem	Partida		Chegada			
			Data	Porto	Data			Data
Box Lines	Maria P	LIS	10/03/2017	VEL	20/03/2017	10	6	
Box Lines	Maria P	LIS	24/03/2017	VEL	01/04/2017	8	5	
Box Lines	Maria P	LIS	07/04/2017	VEL	13/04/2017	6	4	
Box Lines	Laura S	LIS	01/07/2017	VEL	07/07/2017	6	5	
Box Lines	Maria P	LIS	28/07/2017	VEL	05/08/2017	8	5	
Box Lines	Maria P	LIS	11/08/2017	CDP	19/08/2017	8	5	
Box Lines	Monte Brasil	LEI	19/08/2017	HOR	26/08/2017	7	5	
Box Lines	Maria P	LIS	22/09/2017	VEL	29/09/2017	7	5	
Box Lines	Monte Brasil	LEI	13/10/2017	HOR	21/10/2017	8	5	
Box Lines	Laura S	LIS	01/12/2017	CDP	08/12/2017	7	5	
Box Lines	Laura S	LIS	24/02/2018	PRG	03/03/2018	7	3	
Box Lines	Monte Brasil	LEI	02/03/2018	SCF	10/03/2018	8	6	
Box Lines	Laura S	LIS	10/03/2018	VEL	18/03/2018	8	5	
Box Lines	Laura S	LIS	24/03/2018	CDP	01/04/2018	8	5	
Box Lines	Monte Brasil	LEI	01/04/2018	HOR	06/04/2018	5	4	
Box Lines	Laura S	LIS	07/04/2018	VEL	13/04/2018	6	4	
Mutualista	Corvo	LIS	03/03/2017	VEL	09/03/2017	6	4	
Mutualista	Corvo	LEI	18/03/2017	HOR	23/03/2017	5	4	
Mutualista	Corvo	LIS	31/03/2017	CDP	07/04/2017	7	5	
Mutualista	Furnas	LIS	08/04/2017	PRV	13/04/2017	5	7	
Mutualista	Furnas	LIS	28/06/2017	VEL	03/07/2017	5	3	
Mutualista	Corvo	LIS	09/07/2017	HOR	14/07/2017	5	5	
Mutualista	Furnas	LIS	15/07/2017	VDP	21/07/2017	6	5	
Mutualista	Corvo	LEI	22/07/2017	VEL	27/07/2017	5	4	
Mutualista	Furnas	LIS	29/07/2017	PRV	04/08/2017	6	5	
Mutualista	Furnas	LIS	12/08/2017	VEL	18/08/2017	6	7	
Mutualista	Furnas	LIS	09/09/2017	VDP	15/09/2017	6	5	
Mutualista	Corvo	LIS	13/10/2017	VEL	20/10/2017	7	5	
Mutualista	Furnas	LIS	18/11/2017	PRV	23/11/2017	5	4	
Mutualista	Corvo	LEI	25/11/2017	HOR	29/11/2017	4	3	
Mutualista	Furnas	LIS	01/12/2017	VDP	08/12/2017	7	6	
Mutualista	Corvo	LIS	08/12/2017	VEL	14/12/2017	6	4	
Mutualista	Furnas	LIS	16/12/2017	CDP	21/12/2017	5	4	
Mutualista	Furnas	LIS	12/01/2018	CDP	18/01/2018	6	4	
Mutualista	Corvo	LEI	16/02/2018	PRV	21/02/2018	5	3	
Mutualista	Furnas	LIS	23/02/2018	VEL	02/03/2018	7	3	
Mutualista	Corvo	LIS	03/03/2018	VEL	10/03/2018	7	5	
Mutualista	Corvo	LEI	16/03/2018	HOR	22/03/2018	6	4	
Mutualista	Furnas	LIS	24/03/2018	VEL	31/03/2018	7	7	
Mutualista	Furnas	LIS	07/04/2018	CDP	12/04/2018	5	3	
Mutualista	Corvo	LEI	14/04/2018	PRV	19/04/2018	5	3	
Transinsular	Monte da Guia	LEI	25/02/2017	PRV	01/03/2017	4	2	
Transinsular	Ponta do Sol	LIS	03/03/2017	PRV	10/03/2017	7	5	
Transinsular	Ponta do Sol	LIS	22/07/2017	PRV	28/07/2017	6	5	
Transinsular	Monte da Guia	LEI	13/08/2017	PRV	18/08/2017	5	5	
Transinsular	Monte Brasil	LIS	29/09/2017	PRV	03/10/2017	4	3	
Transinsular	Insular	LIS	14/10/2017	PRV	21/10/2017	7	5	
Transinsular	Monte da Guia	LEI	03/12/2017	PRV	08/12/2017	5	5	
Transinsular	Monte da Guia	LIS	26/12/2017	PRV	04/01/2018	9	7	
Transinsular	Monte da Guia	LEI	12/03/2018	PRV	17/03/2018	5	5	
Transinsular	Passat	LEI	25/03/2018	PRV	02/04/2018	8	5	
Transinsular	Insular	LIS	31/03/2018	PRV	07/04/2018	7	5	
Transinsular	Passat	LEI	07/04/2018	PRV	12/04/2018	5	3	
Transinsular	Monte Brasil	LIS	14/04/2018	PRV	20/04/2018	6	4	
Transinsular	Monte Brasil	LEI	12/02/2018	PRV	23/02/2018	10	7	

Quadro 5 – Mapa de itinerários de viagens entre o Continente e a Região Autónoma dos Açores

78. Como se pode constatar do quadro supra, não foram detetadas quaisquer situações em que o tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino tenha ultrapassado os sete dias úteis.

4. Análise

a. Questão prévia – A competência da AMT

79. Nos termos dos seus Estatutos, constitui missão da AMT regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, ferroviários e respetivas infraestruturas, e a atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, detendo para o efeito, em particular, atribuições em matéria de promoção e defesa da concorrência dos setores privado, público, cooperativo e social e de proteção dos direitos e interesses dos utilizadores (n.º 2 do artigo 1.º).

80. Compete em especial à AMT, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 34.º dos seus Estatutos “Fazer cumprir as leis, os regulamentos e atos de direito da União Europeia” e “Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição (...)”.

81. No que respeita especificamente ao setor dos portos comerciais e dos transportes marítimos e fluviais, cabe, designadamente, à AMT:

- i) *Regular as atividades comerciais no setor marítimo-portuário, designadamente de serviços de transporte marítimo e fluvial e de exploração portuária (alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º);*
- ii) *Assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor (alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º);*
- iii) *Aprofundar as questões de acesso ao mercado (alínea j) do n.º 4 do artigo 5.º);*
- iv) *Promover a verificação das condições para a existência e desenvolvimento do transporte marítimo nacional e atividades conexas,*

em particular no que respeita à sua competitividade e à atratividade do investimento no setor (alínea k) do n.º 4 do artigo 5.º);

- v) *Regular a atividade da cabotagem insular, no quadro dos requisitos e obrigações de serviço público a que se encontra sujeito, e adotar as medidas que se revelem necessárias para a sua conformidade com a legislação nacional e da União Europeia aplicável (alínea l) do n.º 4 do artigo 5.º).*
82. É, pois, neste quadro legal e no exercício dos poderes que lhe estão cometidos estatutariamente, que podemos afirmar que a AMT tem legitimidade para intervir na presente situação, uma vez que é a entidade a quem cabe, por um lado, assegurar o cumprimento da legislação aplicável ao setor marítimo-portuário por parte dos respetivos operadores comerciais, nomeadamente no que respeita às OSP a que se encontram sujeitos, como ainda, por outro, defender os direitos e interesses dos consumidores e utentes, no âmbito da atividade da cabotagem insular.
83. De notar que a tal não obsta a circunstância do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro - assim como parte significativa da legislação aplicável ao setor marítimo-portuário - ser anterior à instituição da AMT e não fazer, portanto, referência explícita a esta Autoridade.
84. Com efeito, considerando a missão cometida à AMT e a formulação das normas estatutárias acima indicadas, não pode ser outra a conclusão alcançada, sob pena de se ter que concluir pela ausência de habilitação da AMT para intervir em grande parte dos setores submetidos à sua responsabilidade, o que contrariaria a vontade do legislador expressa no Decreto Lei n.º 78/2014, que instituiu esta Autoridade.
85. Em conclusão, a AMT é a entidade competente para decidir a queixa em apreço e impor, se for o caso, as medidas que se mostrem necessárias e adequadas ao cumprimento do quadro normativo aplicável ao transporte marítimo de passageiros e de mercadorias na cabotagem nacional, e, em particular, o Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro.

b. A legislação aplicável – O Decreto-Lei n.º 7/2006

86. O Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, veio conformar o quadro legal nacional aos princípios consagrados na ordem jurídica comunitária consignados no Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de dezembro, que assenta no princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros.
87. De acordo com o mencionado normativo, o transporte marítimo de passageiros e de mercadorias efetuado entre os portos do Continente, entre estes e os portos das Regiões Autónomas, e vice-versa, e entre os portos das ilhas de cada uma das Regiões Autónomas, é livre para armadores nacionais e comunitários com navios que arvoreem pavilhão nacional ou de um Estado-Membro, desde que os navios preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem no Estado-Membro em que estejam registados, aplicando-se aos navios de bandeira portuguesa o regime previsto para os navios de registo convencional, designadamente no que respeita à constituição das tripulações, às remunerações mínimas previstas no acordo coletivo de trabalho e ao regime de segurança social e fiscal. (Cf. artigos 2.º, 4.º e 5.º do Decreto-Lei n.º 7/2006).
88. Contudo, o legislador comunitário e nacional, considerou justificável a introdução de direitos e OSP para os armadores, no âmbito da cabotagem insular, de modo a assegurar a adequação de serviços de transporte regulares de, para e entre ilhas, desde que não seja feita qualquer distinção com base na nacionalidade ou residência.
89. Assim os transportes regulares de carga geral ou contentorizada entre o Continente e as Regiões Autónomas (cabotagem insular) estão sujeitos a um regime especial de OSP, expressas através de um conjunto de regras que os armadores devem cumprir, “*por forma a assegurar a prestação de serviços de transporte marítimo regular, estável e fiável (...)*”.
90. As condições ou OSP que os armadores que efetuem tais transportes devem satisfazer, cumulativamente, são, entre outras, as seguintes:

“Artigo 5.º

1 – (...)

- a) efetuar ligações semanais entre os portos do Continente e os de cada uma das Regiões Autónomas em que operem e vice-versa;*
 - b) cumprir itinerários previamente estabelecidos, respeitantes a portos do continente e de cada uma das Regiões Autónomas;*
 - c) estabelecer itinerários que garantem uma escala quinzenal em todas as ilhas, com meios adequados;*
 - d) garantir que o tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino não ultrapasse sete dias úteis, salvo caso de força maior;*
- (...)”*

91. Bem se compreende a razão de ser da fixação de OSP na cabotagem insular, já que o transporte marítimo é um fator relevante para a subsistência e bem-estar das populações das Regiões Autónomas, sendo também, determinante para o desenvolvimento das regiões e para a fixação das populações nesses territórios.
92. Assim, não basta haver transporte marítimo, é necessário que este tenha determinadas características que vão de encontro às necessidades e anseios das populações residentes, como sejam a regularidade, a estabilidade, a fiabilidade e a previsibilidade da sua prestação, só assim se podendo garantir que as regiões são eficazmente servidas e que os residentes têm um acesso adequado a esses serviços, e que os mesmos cobrem as necessidades reais da generalidade da população.
93. Os armadores interessados em efetuar os transportes a que se refere o artigo 5.º carecem de autorização com vista a verificar se as condições em que pretendem operar estão em conformidade com as disposições legais deste diploma e a garantir que os serviços às diversas ilhas das Regiões Autónomas são prestados de forma não discriminatória e sem perturbações graves de tráfego ou mercado.
94. Considerando que o cerne da questão da reclamação apresentada pela CCAH, e cujos esclarecimentos dos armadores confirmam, se centra nos atrasos que,

independentemente dos motivos, comprometem o cumprimento da primeira programação transmitida pelos armadores, torna-se necessário interpretar o conceito “*itinerário previamente estabelecido*”, que se encontra previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 7/2006, de 4 de janeiro, nos termos que de seguida se enunciam.

95. Atendendo às especificidades do transporte marítimo e dos fatores de que depende o seu desenvolvimento, variáveis ao longo do ano, nomeadamente os fatores exógenos aos armadores e não controláveis por estes, como sejam as condições atmosféricas e os constrangimentos portuários, é entendimento da AMT que o conceito de itinerário previamente estabelecido se refere ao percurso a realizar, o qual integra uma sequência de escalas nos diversos portos, com datas e horas previsíveis de chegada, que mais não são do que estimativas, sujeitas a desvios e ajustes em função dos já mencionados fatores de incerteza.
96. Note-se, aliás, que o legislador não estipulou como obrigação dos armadores o cumprimento de um horário, mas apenas de itinerários previamente estabelecidos, o que evidencia a sua preocupação em acomodar no texto da lei as especificidades do transporte marítimo, que não se coadunam com a fixação de quaisquer horários.
97. Existe, sim, a obrigação de cumprir itinerários, isto é percursos, escalando os diversos portos de acordo com a ordem sequencial previamente definida e publicitada pelo armador.

c. Apreciação dos factos

98. Analisados todos os factos apurados constata-se que não existem evidências de incumprimento das obrigações previstas na alínea b) e c) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 7/2006 - cumprir itinerários previamente estabelecidos, respeitantes a portos do continente e de cada uma das Regiões Autónomas; e, estabelecer itinerários que garantem uma escala quinzenal em todas as ilhas, com meios adequados.

99. Com efeito, apesar de ter havido alguns desfasamentos entre as datas de chegada previstas e as efetuadas, como aliás foi assumido pelos armadores, tais desfasamentos não podem ser considerados como incumprimento do itinerário previamente estabelecido.
100. Como já atrás analisado, o legislador não consagrou como obrigação dos armadores o cumprimento de um qualquer horário em virtude das vicissitudes do transporte marítimo não se compadecerem com tal fixação.
101. A preocupação do legislador foi garantir, como atrás mencionado, que as necessidades das populações residentes sejam satisfeitas, através da prestação de serviços de transporte marítimo de mercadorias executados de forma regular, estável e previsível, o que implica que os percursos a efetuar pelos armadores, incluindo a sequência de escalas nos diversos portos e datas e horas previsíveis de chegada, sejam previamente definidas e dadas a conhecer com antecedência.
102. Mas, uma vez que o legislador não estatui a obrigatoriedade de cumprimento de quaisquer horários como se viu²⁰, mas sim estimativas, ficam, naturalmente, sujeitas a desvios e ajustes em função dos já mencionados fatores de incerteza.
103. Deste modo, com base na informação apurada, podemos afirmar que, não obstante os atrasos verificados na chegada a PVT, todos os armadores cumpriram os itinerários previamente estabelecidos no período reclamado, tendo também ficado provado que os atrasos verificados se deveram, na sua grande maioria, a causas que não lhes são imputáveis.
104. Com efeito, os armadores justificaram todas as situações de atraso, com exceção de 8, sendo que uma delas não configura uma situação de atraso, mas sim de antecipação, em um dia, do itinerário previamente estabelecido.²¹

²⁰ Como se viu supra nos pontos 94 a 97 em lado nenhum no diploma o legislador fala de horários.

²¹ Cf. Informação constante dos pontos 65, 69 e 73.

105. Note-se que estas situações foram consideradas injustificadas, em virtude do armador não ter explicado que o motivo invocado não lhe era imputável.
106. Igualmente ficou provado que as alterações aos itinerários mensais previamente definidos, quando ocorreram, foram atempadamente publicitadas e dadas a conhecer aos agentes do mercado.
107. A análise efetuada permitiu, ainda, concluir que todos os armadores garantiram, no período em questão, pelo menos, uma escala quinzenal em PVT, conforme resulta da documentação junta ao processo administrativo.
108. No que respeita ao tempo de demora da expedição da carga entre a origem e o destino encontraram-se evidências de que nunca foram ultrapassados os sete dias úteis, constando-se que o tempo médio gasto, nas viagens realizadas no período em análise, foi de 5 dias úteis.
109. A Boxlines e à Transinsular, em média, precisaram de 5 dias úteis para cumprirem o itinerário até à última escala.
110. Quanto à Mutualista, verificou-se que, em média, precisou de 4 dias úteis para cumprir o itinerário até à última escala.
111. Por último, cumpre referir que a CCAH, apesar de solicitada, não indicou quaisquer prejuízos e/ou impactos resultantes do atraso / não realização dos itinerários (v.g. perecimento de mercadorias; sobrecustos de transporte, armazenagem; ruptura de stocks; ou outros), relativamente às reportadas situações de atraso ou não realização dos itinerários previstos nos anos de 2017 e 2018 (até abril), pelo que a AMT não efetuou qualquer análise quanto a este ponto.

5. Decisão Final

Face ao exposto, e ao abrigo das atribuições que lhe estão legalmente conferidos, em particular nos termos do disposto nas alíneas a), c), j), k) e l) do n.º 4 do artigo 5.º dos seus Estatutos, bem como ao abrigo do regime jurídico da cabotagem insular previsto



no Decreto-Lei n.º 7/20016, de 4 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 137/2015, de 30 de julho, a AMT considera inexistirem, na situação em análise, indícios de incumprimento das obrigações de serviços público previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 7/2006, por parte dos armadores, Boxlines, Transinsular e Mutualista, pelo que decide proceder ao arquivamento da queixa apresentada pela CCAH.

Não obstante, entende a AMT dever recordar aos armadores a necessidade de comunicarem qualquer alteração ao itinerário previamente programado, logo que se verifique a circunstância que a determine, de modo a garantirem que o serviço que prestam observa os princípios da estabilidade, fiabilidade e previsibilidade.

Lisboa, 6 de junho de 2019

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho