



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES

Protocolo

Exmo. Senhor
Dr. Hélder Amaral
M.I. Presidente da
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas
Assembleia da República
Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

S/ Referência

S/ Comunicação

N/ Referência
1424-CA/2018

Data
10-05-2018

Assunto: Relatório Final da Ação de Fiscalização à SOFLUSA, S.A.

Para conhecimento e efeitos tidos por mais convenientes, junto envio a V.Exa. cópia do Relatório Final da ação de fiscalização levada a cabo por esta autoridade à SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A.

Com os melhores cumprimentos,

e comdenc

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

João Carvalho

| | |
|---|-----------|
| DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES | |
| Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas | |
| CEIOP | |
| N.º Único | 601368 |
| Entrada/Saída n.º | 283 |
| Data | 11/5/2018 |

Em Anexo: O mencionado.

Relatório de Fiscalização à empresa SOFLUSA – Sociedade Fluvial de Trans- portes, S.A.

ABRIL DE 2018

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| 1. Sumário executivo | 2 |
| 2. Introdução | 3 |
| 3. Caracterização da empresa SOFLUSA | 4 |
| 4. Enquadramento da ação de Fiscalização | 6 |
| 4.a. Os poderes da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)..... | 6 |
| 4.b. Objetivo da ação de fiscalização..... | 9 |
| 5. Os factos | 10 |
| 5.a. As “perturbações de serviço” identificadas | 10 |
| 5.b. Informações recolhidas na sede da empresa | 11 |
| 5.c. Observação <i>in loco</i> das condições de prestação do serviço no terminal fluvial de passageiros do Terreiro do Paço | 18 |
| 5.d. Recolha de documentação adicional sobre a atividade da empresa | 19 |
| 6. Análise da situação da SOFLUSA | 22 |
| 6.a. O enquadramento factual da prestação dos serviços..... | 22 |
| 6.b. O enquadramento jurídico da prestação de serviço público | 28 |
| 7. Antevisão da situação dos serviços em 2018 | 36 |
| 8. Conclusões..... | 38 |
| 9. Recomendações | 42 |
| 10. O exercício do contraditório da SOFLUSA..... | 45 |

1. Sumário executivo

A presente ação de fiscalização realizada à empresa **SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A.** (doravante abreviadamente designada “SOFLUSA”) destinou-se a avaliar as condições de exploração do serviço público de transporte fluvial de passageiros, tendo em conta a verificação de visíveis perturbações na operação da SOFLUSA com particular acutilância na 2.ª semana de outubro de 2017, em virtude da imobilização parcial da sua frota.

Tal facto (a imobilização parcial da sua frota) teve reflexos na (falta de) prestação do serviço de transporte fluvial de passageiros, pelo que a presente ação procurou esclarecer as situações publicamente ocorridas, não só no sentido de apuramento de eventuais factos ilícitos e seu sancionamento, se justificável, mas ainda com a finalidade de promover a tomada de medidas para a eliminação das situações de incumprimento e a reposição da normalidade da operação, assim como prevenir a ocorrência de idênticas situações no futuro.

A ação decorreu em duas fases distintas, consistindo num primeiro período de recolha de dados no terreno (quer na sede da empresa, quer também no próprio terminal de passageiros do Terreiro do Paço, em Lisboa), seguindo-se uma fase subsequente de recolha e análise de documentação solicitada (e enviada) pela SOFLUSA.

Com a ação de fiscalização procurou obter-se informação no terreno e recolher informações sobre o cancelamento de ligações fluviais. Após a recolha de todos dados coligidos nos períodos de fiscalização acima enunciados, procedeu-se ao tratamento, análise factual e respetiva subsunção jurídica às normas legais aplicáveis, do qual o presente relatório constitui o seu desiderato.

Finalmente, e tendo em conta os constrangimentos do atual quadro legislativo e regulatório, entendeu a AMT apresentar um conjunto de recomendações, cuja implementação poderá beneficiar as condições globalmente existentes no mercado da prestação de serviços por parte da SOFLUSA - prevenindo igualmente que situações semelhantes às ocorridas no decurso do mês de outubro de 2017 venham a repetir-se.

2. Introdução

Os transportes públicos assumem uma enorme importância não só nas deslocações quotidianas dos cidadãos como também para suprirem necessidades fundamentais para a economia, assegurando a mobilidade e acessibilidade de pessoas e bens e promovendo a coesão territorial e social. Os transportes públicos são, assim, imprescindíveis para a vitalidade económica e eficiência das cidades modernas, justiça social, qualidade de vida das pessoas e desenvolvimento da cidadania.

Na área metropolitana de Lisboa, o transporte público urbano, para além do transporte rodoviário e ferroviário, integra igualmente o transporte fluvial de passageiros entre as duas margens do rio Tejo, o qual é sobretudo relevante nos movimentos pendulares casa-trabalho/escola.

Sendo a prestação do serviço público de transporte fluvial de passageiros essencial ao suprimento das necessidades de deslocação quotidiana das populações da margem sul do Tejo, que se deslocam para a margem norte onde se concentram os maiores polos de trabalho do país, a sua interrupção ou disponibilização intermitente e instável tem como consequência uma grave lesão do interesse público, desde logo porque o direito ao trabalho e o direito à mobilidade estão previstos na Constituição da República Portuguesa (Artigos 44.º e 58.º)

Afigura-se, pois, essencial, que as diversas entidades competentes no *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, onde se incluem as autoridades de transportes, tal como previstas na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estejam atentas a situações de incumprimento por parte dos operadores e atuem no sentido de assegurar a continuidade, sem disrupções, da provisão deste serviço.

Neste contexto, e tendo em conta a verificação de visíveis perturbações na operação da SOFLUSA com particular acutilância na 2.ª semana de outubro de 2017, em virtude da imobilização parcial da sua frota, com reflexos na (falta) de prestação do serviço de transporte fluvial de passageiros a que esta empresa está adstrita, procurou-se esclarecer as situações reportadas, não só no sentido de apuramento de eventuais factos ilícitos e seu sancionamento,

se justificável, mas ainda com a finalidade de promover a tomada de medidas para a eliminação das situações de incumprimento e de reposição da normalidade da operação, assim como prevenir a ocorrência de idênticas situações no futuro.

3. Caraterização da empresa SOFLUSA

A SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes, S.A., é uma sociedade comercial anónima, com sede em Lisboa, na Avenida Fontes Pereira de Melo, nº 28, com o número de registo e de identificação de pessoa coletiva 503 010 936, que integra o Grupo TRANSTEJO, sendo o seu capital social detido totalmente pela TRANSTEJO, Transportes Tejo, S.A., sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos.

A SOFLUSA, SA. foi constituída em 11 de novembro de 1992, sendo inicialmente detida a 100% pela então CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., e cuja criação ficou a dever-se à intenção governamental de individualizar a exploração da travessia fluvial Lisboa – Terreiro do Paço/Barreiro, que até então se encontrava a cargo da CP, tendo passado assim a SOFLUSA a assegurar aquela ligação desde 1 de junho de 1993.

Em 2001, com a alienação pela CP à TRANSTEJO, SA da totalidade do capital social da SOFLUSA, o “Grupo TRANSTEJO” passou a explorar todas as ligações fluviais entre as duas margens do estuário do rio Tejo.

A SOFLUSA presta serviços de transporte público fluvial de passageiros assegurando em exclusividade, o transporte público fluvial de passageiros entre as cidades do Barreiro e Lisboa.

A sua missão consiste na prestação do serviço público de transporte fluvial de passageiros, orientada para a satisfação do cliente e subordinada a princípios de racionalidade económico-financeira, social e ambiental.

A SOFLUSA opera os seus serviços, através de uma frota composta por 8 embarcações tipo “Catamarã”, construídas no estaleiro “Damen Shipyards”, em Singapura (Classe Damen), em que

cada embarcação pode transportar até 600 passageiros, tendo estas embarcações entrado ao serviço em 2003.

Para além destas 8 embarcações a frota da SOFLUSA inclui ainda 2 embarcações tipo “Catamarã”, construídas no estaleiro “Image Marine, Henderson”, na Austrália (Classe Austal), em que cada embarcação pode transportar até 320 passageiros, tendo estas embarcações entrado ao serviço em 2002, e 1 embarcação tipo “Catamarã”, construída no estaleiro “Brisbane Ship Constructions, Brisbane”, na Austrália, com capacidade para transportar até 146 passageiros.

As embarcações construídas na Austrália encontram-se ao serviço da TRANSTEJO conforme contrato de afretamento celebrado entre a SOFLUSA e a TRANSTEJO.

Em conclusão as ligações Barreiro-Terreiro do Paço são presentemente asseguradas pela SOFLUSA através das seguintes 8 embarcações do tipo “Catamarã” da Classe DAMEN, em que cada embarcação pode transportar até 600 passageiros:

| | Comprimento | Boca | Pontal | Arqueação Bruta | N.º Máximo de Passageiros | Ano de Construção |
|--------------------------|--------------------|-------------|---------------|------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| Damião de Goes | 44,95 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2003 |
| Miguel Torga | 44,95 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2003 |
| Fernando Namora | 44,95 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2003 |
| Gil Vicente | 44,95 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2004 |
| Jorge Sena | 44,95 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2004 |
| Almeida Garrett | 44,55 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2004 |
| Fernando Pessoa | 44,95 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2004 |
| Antero de Quental | 44,95 | 12,3 | 3,3 | 713 | 600 | 2004 |

Tabela 1 – Frota da Soflusa utilizada nas ligações Barreiro-Terreiro do Paço

Segundo o INE¹ a tabela infra representa o movimento de passageiros no rio Tejo, por carreira fluvial, em 2016.

| Meses | Terreiro do Paço - Barreiro | Terreiro do Paço - Montijo | Cais do Sodré - Seixal | Cais do Sodré - Cacilhas | Belém - Trafaria | Total |
|--------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------|--------------------------|------------------|-------------------|
| Janeiro | 634 173 | 77 229 | 94 609 | 428 982 | 20 052 | 1 255 045 |
| Fevereiro | 611 472 | 76 287 | 93 773 | 415 271 | 20 007 | 1 216 810 |
| Março | 671 020 | 85 430 | 101 909 | 483 180 | 25 948 | 1 367 487 |
| Abril | 645 414 | 82 146 | 97 491 | 476 472 | 24 379 | 1 325 902 |
| Maió | 677 644 | 85 983 | 100 181 | 502 786 | 27 688 | 1 394 282 |
| Junho | 635 762 | 76 654 | 92 261 | 506 407 | 39 273 | 1 350 357 |
| Julho | 617 656 | 71 814 | 90 755 | 527 635 | 47 142 | 1 355 002 |
| Agosto | 561 843 | 65 464 | 80 661 | 501 550 | 43 753 | 1 253 271 |
| Setembro | 663 772 | 81 459 | 99 626 | 529 856 | 35 600 | 1 410 313 |
| Outubro | 691 954 | 88 063 | 102 031 | 527 304 | 33 006 | 1 442 358 |
| Novembro | 686 243 | 90 218 | 104 317 | 483 379 | 23 588 | 1 387 745 |
| Dezembro | 640 832 | 73 211 | 88 118 | 469 846 | 19 964 | 1 291 971 |
| Total | 7 737 785 | 953 958 | 1 145 732 | 5 852 668 | 360 400 | 16 050 543 |

Tabela 2 – Movimento de Passageiros no rio Tejo em 2016

4. Enquadramento da ação de fiscalização

4.a. Os poderes da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)

A AMT foi criada como entidade administrativa independente pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprovou também os respetivos Estatutos, com a missão de "(...) regular e

¹ www.ine.pt

fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, ferroviários e respetivas infraestruturas, (...) através dos seus poderes de regulamentação, supervisão, fiscalização e sancionatórios. (...). (Cfr. n.º 2 do artigo 1.º dos Estatutos da AMT) e com atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos utentes e de fiscalização do cumprimento das obrigações pelos operadores dos setores regulados. (Cfr. alíneas f) e j) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, em matéria de mobilidade e transportes terrestres, e infraestruturas).

Para a prossecução da sua missão e desempenho das suas atribuições, a AMT, à semelhança das demais entidades reguladoras, possui diversos poderes, nomeadamente *“(...) de regulação, de regulamentação, de supervisão, de promoção e defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios (...)*” (Cf. n.º 1 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT).

No que respeita especificamente aos poderes de fiscalização - uma das tarefas essenciais e inerente à atividade dos reguladores – estes vêm referidos nas alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 34.º, onde se estabelece que compete em especial à AMT *“Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição e proceder às necessárias inspeções e inquéritos, tendo em vista apurar determinados factos;”* e *“Proceder a sindicâncias destinadas a promover a uma averiguação geral acerca do funcionamento das entidades do setor regulado;”*²

Por sua vez, o artigo 35.º para além de elencar, nas várias alíneas do n.º 2³, os poderes da AMT em matéria de inspeção e auditoria, delimita as situações em que estes podem ser exercidos: (i)

² No mesmo sentido, as alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 40.º da Lei quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

³ Art 35º (Poderes em matéria de inspeção e auditoria)
(...)

2- Os trabalhadores mandatados pela AMT para efetuar inspeções, auditorias, sindicâncias ou inquéritos são equiparados a agentes da autoridade, podendo:

a) Aceder a todas as instalações, terrenos e meios de transporte das empresas e outras entidades destinatárias da atividade da AMT e a quem colabore com aquelas;
b) Inspeccionar os livros e outros registos relativos às empresas e outras entidades destinatárias da atividade da AMT e a quem colabore com aquelas, independentemente do seu suporte;
c) Obter, por qualquer forma, cópias ou extratos dos documentos controlados;
d) Solicitar a qualquer representante legal, trabalhador ou colaborador da empresa ou de outra entidade destinatária da atividade da AMT e a quem colabore com aquelas, esclarecimentos sobre factos ou documentos relacionados com o objeto e a finalidade das inspeções, auditorias, sindicâncias ou inquéritos, e registar as suas respostas;

em execução de planos de inspeções previamente aprovados e (ii) sempre que se verifiquem circunstâncias que indiciem perturbações no respetivo setor de atividade (cfr. n.º 1 do artigo 35.º dos Estatutos da AMT e n.º 1 do artigo 42.º da lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).

Das normas *supracitadas* decorre, portanto, que para prossecução das atribuições em matéria de *“defesa dos direitos e interesses dos consumidor e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade”*, a lei garante à AMT o poder de fiscalizar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição.

Assim, independentemente de planos de inspeções previamente aprovados, a AMT pode levar a cabo ações de fiscalização sempre que se verifiquem circunstâncias que indiciem perturbações nos setores regulados. Quer isto assim dizer, em conclusão, que a AMT dispõe de competências próprias em matéria fiscalizatória, quer ao nível das inspeções ordinárias, quer também extraordinárias, desde que observado o requisito *supra* enunciado – indícios de *“perturbação do setor”*.

No que respeita aos poderes sancionatórios, referem as alíneas c) a e) do n.º 5 do artigo 34º dos Estatutos da AMT que compete em especial a esta entidade *“Aplicar penalidades e determinar a aplicação de sanções contratuais às entidades reguladas;”*, *“Instruir e decidir os processos de contraordenação (...);”* e *“Aplicar sanções de natureza administrativa (...).”*

É, pois, neste quadro legislativo, e com base nos amplos poderes de que a AMT dispõe em matéria de fiscalização e sancionamento das entidades reguladas, que se insere a ação de fiscalização à SOFLUSA, constante do presente relatório e que teve por finalidade apurar diversos factos que chegaram ao conhecimento desta autoridade.

e) Identificar, para posterior atuação, as entidades e pessoas que infrinjam as leis e regulamentos sujeitos à fiscalização da AMT;
f) Reclamar o auxílio de autoridades policiais e administrativas quando o julguem necessário para o cabal desempenho das suas funções.

4.b. Objetivo da ação de fiscalização

A ação de fiscalização desencadeada pela AMT à empresa SOFLUSA tem na sua génese a verificação, entre os dias 9 e 13 de outubro de 2017, de visíveis perturbações na operação daquela empresa em virtude da imobilização parcial da sua frota, com reflexos na (falta) de prestação do serviço de transporte fluvial de passageiros a que esta empresa está adstrita por via da supressão de horários.

Ademais, a ação de fiscalização teve também em consideração a monitorização e acompanhamento por parte desta Autoridade, no ano transato, de um elevado número de queixas dos utentes, tendo como principal motivo o incumprimento de horários.

Tendo em conta o público desagrado com a prestação do serviço de transporte fluvial de passageiros a cargo da empresa SOFLUSA, bem patente através dos considerandos acima referidos, entendeu a AMT que a situação em causa consubstancia uma *legítima perturbação do setor*, justificando-se, deste modo, uma ação de fiscalização às condições de prestação do serviço daquela empresa por parte desta Autoridade, tal como prescreve o n.º 1 do artigo 35.º dos Estatutos da AMT.

Procurou-se, nesta ação de fiscalização, obter informação objetiva e fiável sobre o funcionamento da empresa, bem como informação e esclarecimentos adicionais face aos constrangimentos na operação identificados pela própria empresa e, bem assim, evidências do cumprimento das obrigações legais e regulamentares a que a empresa se encontra adstrita.

A fiscalização foi efetuada por uma equipa composta por um total de 5 (cinco) elementos da AMT, com valências multidisciplinares, todos devidamente mandatados pelo Conselho de Administração da AMT.

5. Os factos

5.a. As “perturbações de serviço” identificadas

A SOFLUSA, através de folheto não datado, afixado no terminal do Terreiro do Paço, informou os seus clientes que, por motivos operacionais, existiram perturbações na ligação fluvial entre o Barreiro e o Terreiro do Paço, em Lisboa, em virtude da imobilização parcial da sua frota (quatro embarcações inoperacionais por motivos de manutenção e necessidade de reparação):



Figura 1 - Folheto informativo afixado no terminal fluvial de passageiros no Terreiro do Paço

A situação acima identificada teve particular incidência entre os dias 9 e 13 de outubro de 2017, tendo acarretado a supressão de horários, com prejuízo para todos os seus passageiros.

No dia 10 de outubro de 2017, no período mais crítico da manhã, a SOFLUSA garantiu ter efetuado 18 das 20 ligações previstas.

Ainda segundo a SOFLUSA, no dia seguinte, até às 09h30, foram apenas suprimidas 3 das 20 ligações previstas, sendo que na hora de ponta entre as 08h00 e 09h30 foram realizados 8 das 9 ligações programadas.

Existem assim indícios fortes de *perturbação do setor*, que importa averiguar por parte da AMT enquanto Autoridade Reguladora.

5.b. Informações recolhidas na sede da empresa

Para a ação de fiscalização no terreno, a equipa mandatada pela AMT deslocou-se, no dia 11 de outubro de 2017, na parte da tarde, quer à sede da empresa (quer posteriormente ao terminal fluvial de passageiros do Terreiro do Paço), de forma a apurar as condições verificadas de exploração do serviço público de transporte de passageiros.

A equipa de fiscalização da AMT foi recebida na sede da SOFLUSA ao início da tarde pela secretária-geral da sociedade e pelo diretor do gabinete jurídico.

Pouco depois juntou-se a Dra. Sara Ribeiro, vogal do Conselho de Administração (doravante abreviadamente designado por “CA”), que fez uma exposição pormenorizada sobre o que tem sido a atuação do CA da SOFLUSA desde que tomou posse (em 1 de janeiro de 2017), preocupações e dificuldades sentidas e medidas implementadas para ultrapassar a situação crítica relativa à operação e manutenção das embarcações da SOFLUSA.

Mais tarde juntaram-se o administrador da área operacional, Eng. José Bagarrão e o diretor de operação, que também forneceram todas as explicações solicitadas e corroboraram as informações já antes veiculadas pela Dra. Sara Ribeiro.

Por fim, compareceu também na reunião a Presidente do CA, Dra. Marina Ferreira, que também corroborou as informações antes prestadas pelos outros dois membros do CA da SOFLUSA.

Questionados sobre os factos que estão na génese das perturbações de serviço identificadas pela empresa, os responsáveis da SOFLUSA identificaram um conjunto de questões e constrangimentos quer de natureza jurídico-orçamental, quer de ordem técnica.

Com efeito, a empresa SOFLUSA desenvolvia a sua atividade, no âmbito do denominado “Contrato de Prestação de Serviço Público de Transporte de Passageiros” celebrado com o Estado Português em 21 de setembro de 2012, o qual estabelecia as condições de prestação do serviço por parte da SOFLUSA, nomeadamente o número de ligações diárias a cumprir entre o Barreiro e Lisboa, bem como outras condições associadas, em especial as compensações devidas pela prestação do serviço.

Acontece, porém, que esse título jurídico cessou a sua vigência a 31 de dezembro de 2014, não estando a operação da empresa titulada por qualquer outro instrumento contratual desde então.

Este facto, além de ter como consequência óbvia a inexistência, desde o termo da vigência do contrato (1 de janeiro de 2015), de obrigações de serviço público associadas, implicou também que as dotações orçamentais para a SOFLUSA a título de compensações tenham diminuído consideravelmente, coartando, deste modo, a sua capacidade de investimento e de manutenção da frota.

Refira-se, a este propósito, que de acordo com os dados preliminares fornecidos pela Administração da empresa durante a ação de fiscalização, as receitas de bilhética (tarifárias) cobrem apenas um terço dos seus custos operacionais, dependendo por isso a SOFLUSA, entre outros, dos valores devidos a título de compensações indemnizatórias (transferidas via Orçamento de Estado, mas sem cobertura contratual) para cobrir o seu défice estrutural.

Importa ainda referir igualmente que o CA da SOFLUSA garantiu estar em negociações com o Governo para a celebração de um novo contrato de concessão de serviço público, estimando que o mesmo pudesse ainda vir a ser outorgado até final do ano de 2017.

No início de 2017, a SOFLUSA encontrava-se numa situação de constrangimentos operacionais, resultantes de opções gestionárias de desinvestimento na manutenção da frota, que incluiu nomeadamente a alienação, em 2015, de uma embarcação, a caducidade eminente dos

Certificados de Navegabilidade, emitidos pela Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), de algumas embarcações e a ausência de programação de docagens de manutenção em estaleiro.

Ademais, por força das normas constantes da Lei do Orçamento do Estado (LOE), o CA viu a sua capacidade de contrair despesa ainda mais diminuída, nomeadamente face à regra imposta pelo artigo 49.º da LOE que impõe às entidades públicas uma limitação à realização de despesas com aquisição de serviços em função da realização do ano anterior.

Para ultrapassar esta situação, foi transmitido à AMT que a SOFLUSA solicitou à tutela a autorização excecional para realização de despesa adicional de cerca de 5 milhões de Euros para fazer face às suas necessidades de contratação de serviços de manutenção das embarcações, tendo sido autorizado, já no segundo semestre de 2017, o valor de 2,9 milhões de Euros.

Efetivamente, atenta a fraca execução orçamental de 2016, no ano de 2017 apenas estava inicialmente disponível uma verba de 1,9 milhões de Euros, que foi rapidamente executada no início do ano com os pagamentos transitados do ano anterior.

O referido pedido de desbloqueamento de verbas permitiu reforçar as dotações associadas aos serviços de conservação e operação da frota para um total de 4,8 milhões Euros, apesar das necessidades apontarem para uma verba global de cerca de 7 milhões Euros.

Foi também identificado pelo CA um conjunto de constrangimentos de ordem jurídica relacionados com a contratação dos serviços de manutenção das suas embarcações.

Com efeito, segundo informação prestada pelo responsável do gabinete jurídico da SOFLUSA, a empresa deparou-se com um conjunto de procedimentos de adjudicação de serviços de manutenção que foram objeto de impugnações judiciais (obstando, por essa via, ao subsequente ato de adjudicação), motivando atrasos nas manutenções que estavam programadas.

No que concerne aos aspetos ligados à operação da empresa, o CA da SOFLUSA afirmou que a frota de 8 embarcações operada pela empresa se encontra dimensionada para o horário do serviço em vigor, considerando que são necessárias 6 embarcações em operação

(essencialmente para as horas de ponta), permitindo a existência de uma embarcação de reserva e outra em manutenção (estaleiro).

À data e hora da ação de fiscalização no terreno (11 de outubro de 2011, pelas 18 horas) apenas se encontravam 4 embarcações em serviço, resultando em constrangimentos operacionais que não permitiram assegurar a sua regularidade, nem o cumprimento dos horários estabelecidos, particularmente durante os períodos de ponta.

Em consequência, nesses períodos de ponta, ocorreu a supressão de algumas ligações e atrasos noutras.

A justificação apresentada pela SOFLUSA para a inoperacionalidade de 4 embarcações (50% da frota) foi, sumariamente, a seguinte:

- a) Uma embarcação encontra-se em reparação em estaleiro (Peniche);
- b) Uma embarcação encontra-se a aguardar a prorrogação do Certificado de Navegabilidade, pela DGRM, a qual está dependente de prévia inspeção subaquática, por equipa de mergulhadores certificados;
- c) Uma embarcação vai entrar em estaleiro, na sequência de operação de docagem já adjudicada;
- d) Uma embarcação encontra-se a aguardar docagem, estando o respetivo procedimento concursal em fase final de adjudicação.

Ademais, foi transmitido à equipa de fiscalização da AMT que era expectável que a embarcação “Damião de Goes”, em fase final de reparação em estaleiro, e a embarcação “Jorge de Sena”, a aguardar a prorrogação do Certificado de Navegabilidade, pudessem entrar em operação até ao início da semana seguinte, permitindo assim normalizar a operação quotidiana.

Foi igualmente transmitido, no que diz respeito ao aglomerado de passageiros nos cais de embarque que o equipamento de controlo de acessos à entrada dos terminais fluviais, para além da função comercial de validação dos títulos de transporte, inclui também uma função de contagem dos passageiros e bloqueio do acesso assim que atingida a lotação da embarcação, constante do certificado de navegabilidade.

A supressão de algumas ligações, originou incidentes nos terminais fluviais nos dias 9 e 10 de outubro de 2017, contudo durante o dia 11 de outubro de 2017 (até à hora da reunião da ação de fiscalização) não foram registados mais incidentes.

A SOFLUSA adotou como principal medida de mitigação o aumento da rotação das embarcações, essencialmente pela redução do tempo de permanência em cais, designadamente apenas o indispensável ao desembarque e embarque de passageiros, e privilegiando o serviço de transporte no sentido com maior procura.

A SOFLUSA não considerou adequada a adoção de medidas de mitigação/contingência através da disponibilização de serviços de transporte alternativos, na medida em que entende que os tempos de percurso seriam superiores aos tempos de espera resultantes da perturbação dos serviços prestados.

O CA da SOFLUSA considerou ainda não existir atualmente carência de pessoal constituinte da tripulação de cada embarcação (1 Mestre, 2 Marinheiros e 1 Maquinista); contudo, para fazer face a saídas de pessoal por reforma, e apesar de não ser um problema eminente, foi efetuado um pedido de reforço de 4 efetivos (2 Maquinistas e 2 Marinheiros).

Não está programado o reforço da frota existente, contudo, está prevista, para 2018, a realização de uma auditoria técnica para identificar a necessidade de se efetuarem revisões de meio de vida, as quais permitirão aumentar a fiabilidade das embarcações.

Nos termos da legislação nacional, os Certificados de Navegabilidade das embarcações são renovados anualmente através da realização de vistorias, as quais são efetuadas, alternadamente, com a embarcação a flutuar ou com a embarcação em seco (docagem), a primeira vistoria é de natureza mais ligeira e de curta duração (alguns dias) enquanto a segunda vistoria requer um período de imobilização de 2 a 2,5 meses.

Por sua vez, os pontões de acostagem, cujos Certificados de Navegabilidade são também renovados anualmente e que já deveriam ter sido sujeitos às vistorias devidas de casco em seco (docagem), estão atualmente já todos com esse prazo ultrapassado, estando em serviço com base em prorrogações que variam entre 3 meses e 1 ano, devendo em consequência ser objeto de docagem no início de 2018.

Admitindo que possam ser utilizadas as dotações orçamentais propostas, a SOFLUSA prevê que possa executar em plenitude os planos de manutenção e as certificações dos equipamentos (frota, pontões, etc.) e, conseqüentemente, garantir a estabilidade e regularidade do serviço a partir do final de 2018.

Perante a ordem de considerações apontada pela SOFLUSA para a situação atual de imobilização parcial da sua frota – e tendo em vista a comprovação documental de tudo quanto foi alegado pela empresa – entendeu a equipa de fiscalização da AMT solicitar o envio, **no prazo de 5 dias úteis**, dos seguintes documentos:

- a) Estatutos da SOFLUSA;
- b) Relatórios de Gestão e Contas dos últimos 5 exercícios;
- c) Relatórios de Demonstrações Financeiras dos últimos 5 exercícios;
- d) Relatórios de Governo da Sociedade dos últimos 5 exercícios;
- e) Balancetes da empresa reportados aos últimos 5 exercícios;
- f) Atas do CA relativas aos certificados de navegabilidade/outros necessários à operação das embarcações (incluindo documentação dos serviços, deliberações e correspondência com as tutelas setorial e financeira);
- g) Deliberações do CA que documentem a disponibilização e posterior utilização dos valores monetários percebidos a título de compensações devidas pelo cumprimento das obrigações de serviço público;
- h) Documentação comprovativa da ativação de medidas dos planos de contingência ou de riscos de gestão, ou a adoção de outras medidas mitigadoras dos efeitos da interrupção de alguns serviços por motivos de inoperacionalidade das embarcações, incluindo também em matéria de salvaguarda das condições de segurança dos utentes;
- i) Planos de investimento e documentação que evidencie as opções de priorização tomadas em caso de insuficiente dotação orçamental para o conjunto de despesas;
- j) Certificados de navegabilidade das embarcações;
- k) Planos de manutenção das embarcações;
- l) Planos de contingência em vigor;

- m) Documentação que evidencie as datas de reposição da operacionalidade das embarcações;
- n) Documentação relativa à afetação de tripulações a cada embarcação.

Na sequência do pedido efetuado na sede da empresa, foi ainda posteriormente solicitado no mesmo dia 11 de outubro o envio, dentro do prazo inicialmente concedido, da seguinte informação:

- a) Todas as deliberações tomadas pelos CA da SOFLUSA, nos últimos 5 anos, relativas à matéria da manutenção e operação das embarcações;
- b) Pedido formulado à tutela para que a despesa da SOFLUSA com a contratação de aquisição e prestação de serviços pudesse ultrapassar o limite resultante da aplicação do artigo 49.º da LOE e respetivos motivos justificativos;
- c) Despacho do Ministério das Finanças contendo o deferimento do pedido mencionado na alínea anterior;
- d) Despacho do Ministério das Finanças que autorizou a descativação das verbas necessárias para a realização das despesas em causa;
- e) Deliberação do CA relativa à venda da embarcação “Augusto Gil” e documentação de suporte a tal operação, bem como a informação técnica dos serviços de suporte a essa mesma operação;
- f) Documentação donde conste o pedido de alteração do horário atualmente em vigor, bem como a respetiva autorização pela entidade competente;
- g) Listagem dos Livros de Reclamações desde 1 de janeiro de 2016 e respetivos locais;
- h) Descrição do processo de gestão de reclamações e respetivos instrumentos de controlo.

5.c. Observação *in loco* das condições de prestação do serviço no terminal fluvial de passageiros do Terreiro do Paço

A equipa de fiscalização da AMT deslocou-se ainda, ao final da tarde do dia 11 de outubro de 2017, ao terminal fluvial de passageiros do Terreiro do Paço, em Lisboa, de forma a observar no terreno as condições em que decorriam as operações da SOFLUSA (nomeadamente em termos de supressão de ligações), e bem assim, quanto ao alegado incumprimento do dever de informação aos passageiros relativamente à situação de imobilização parcial da frota ocorrida nos dias que precederam a fiscalização.

A este propósito, foi possível observar a inexistência de quaisquer incidentes no terminal ou constrangimentos na operação da SOFLUSA.

No que diz respeito ao cumprimento do dever de informação (muito embora tenha sido até reconhecido pelo CA a possibilidade de melhoria da comunicação aos passageiros destas perturbações) a equipa de fiscalização da AMT verificou que a informação relativa à perturbação dos serviços estava disponibilizada nos painéis informativos existentes no terminal, bem como afixada em formato escrito, em local visível (Cfr. Fig. 1, Ponto 5.a *supra*).

Além do mais, foi ainda transmitido que a SOFLUSA dispõe de informação atualizada no seu sítio eletrónico sobre as chegadas e partidas em tempo real, facto esse comprovado posteriormente pela equipa de fiscalização ⁴.

Relativamente a eventuais constrangimentos na operação e possíveis supressões de ligações, a SOFLUSA informou que a operação seria reforçada com uma embarcação no final do dia desta ação de fiscalização, através da cedência de uma embarcação da TRANSTEJO, facto esse constatado no local pela equipa de fiscalização da AMT, cerca das 17h15.

Por fim, no que toca a cancelamento de serviços, os painéis informativos existentes no terminal apenas davam nota de supressão da ligação das 17h:55m, conforme demonstrado na figura 2, abaixo:

⁴ Cfr. www.transtejo.pt

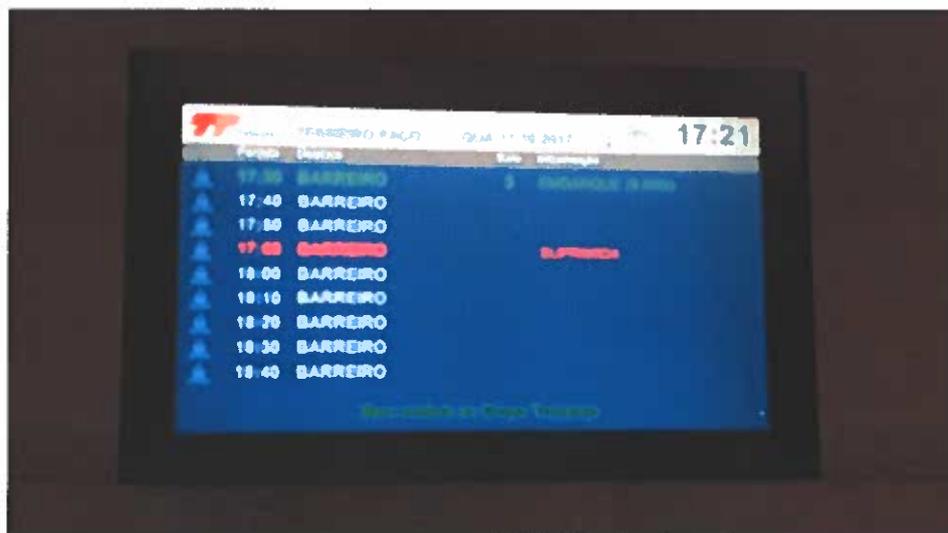


Figura 2 - Painel informativo

5.d. Recolha de documentação adicional sobre a atividade da empresa

Tendo em conta quer os factos ocorridos na SOFLUSA, quer a necessidade de levar a cabo uma ação de fiscalização imediata por parte da AMT, não houve oportunidade de efetuar prévia solicitação de documentação relevante à empresa.

Neste sentido, a equipa de fiscalização que se deslocou às instalações da SOFLUSA concedeu, a pedido da empresa, um prazo de 5 (cinco) dias úteis para que esta pudesse apresentar a documentação anteriormente citada no ponto 5.b *supra* para prova dos factos verbalmente prestados.

Em 18 de outubro de 2017 a SOFLUSA procedeu ao envio da seguinte documentação:

- a) Estatutos e Certidão Permanente da SOFLUSA;
- b) Relatórios de Gestão e Contas (anos de 2012, 2013, e 2014);
- c) Demonstrações Financeiras (anos de 2012, 2013 e 2014);
- d) Relatórios de Governo Societário (Grupo TRANSTEJO – anos de 2013 e 2014);
- e) Contrato de Prestação de Serviço Público;

- f) Resoluções do Conselho de Ministros com as compensações devidas pelo cumprimento das obrigações Serviço Público da SOFLUSA;
- g) Plano de Salvaguarda das Condições de Segurança dos Utentes;
- h) Plano plurianual de investimentos 2018-2020;
- i) Plano de Manutenção da Frota 2018;
- j) Despachos de Sua Excelência o Secretário de Estado do Orçamento relativos à descativação de verbas para aquisição de bens e serviços;
- k) Certificados de navegabilidade da frota;
- l) Planos de manutenção da frota;
- m) Afetação de tripulações;
- n) Processo de Reclamações e listagem de reclamações (2017);
- o) Alteração Horário Comercial;
- p) Deliberações do CA da SOFLUSA relativas a manutenção e operação das embarcações (2013 a 2017);
- q) Deliberações relativas à venda da embarcação “Augusto Gil”.

Em 9 de novembro de 2017 foi ainda solicitado à SOFLUSA, por último, que enviasse, no prazo de 10 (dez) dias úteis (posteriormente prorrogado, a pedido da SOFLUSA) a seguinte informação:

- r) Versão integral dos estatutos;
- s) Relatório e contas da SOFLUSA 2015 e 2016 (versões aprovadas em CA, se existentes, embora com a ressalva de não serem versões certificadas);
- t) Demonstrações financeiras individuais da SOFLUSA 2015 e 2016 (versões aprovadas em CA, se existentes, embora com a ressalva de não serem versões certificadas);
- u) Contas consolidadas do Grupo TRANSTEJO 2015 e 2016 (versões aprovadas em CA, se existentes, embora com a ressalva de não serem versões certificadas);
- v) Relatório de gestão do Grupo TRANSTEJO 2015 e 2016 (versões aprovadas em CA, se existentes, embora com a ressalva de não serem versões certificadas);
- w) Demonstrações financeiras do Grupo TRANSTEJO 2015 e 2016 (versões aprovadas em CA, se existentes, embora com a ressalva de não serem versões certificadas);

- x) Relatório do governo societário do Grupo TRANSTEJO 2015 e 2016 (versões aprovadas em CA, se existentes, embora com a ressalva de não serem versões certificadas);
- y) Comunicação do Presidente do CA SOFLUSA de 20.03.2015, por correio eletrónico, relativa à elaboração de informação a submeter ao CA para alienação de embarcações e eventual documentação adicional que explicita a razão de opção de venda e escolha da embarcação em causa;
- z) Regulamento de alienação de ativos tangíveis do Grupo TRANSTEJO aprovado pela OS TRANSTEJO n.º 7/2010 de 27.05;
- aa) Deliberação do CA da SOFLUSA n.º 131 de 22.05.2015;
- bb) Deliberação do CA da SOFLUSA de 24.08 relativa à embarcação “Fernando Namora”;
- cc) Informação sobre a evolução do número de passageiros transportados pela SOFLUSA nos últimos 5 anos;
- dd) Informação sobre a evolução das receitas relativas aos passageiros transportados pela SOFLUSA nos últimos 5 anos;
- ee) Supressão de viagens e causas da supressão de viagens (evolução relativa aos últimos 5 anos);
- ff) Informação sobre as taxas de imobilização das embarcações (evolução relativa aos últimos 5 anos);
- gg) Taxa de ocupação nas ligações fluviais Barreiro-Terreiro do Paço e Terreiro do Paço-Barreiro (evolução relativa aos últimos 5 anos);
- hh) Evolução dos gastos de manutenção da frota SOFLUSA dos últimos 5 anos;
- ii) Deliberações do CA que documentem a disponibilização e posterior utilização dos valores monetários percebidos a título de compensações devidas pelo cumprimento das obrigações de serviço público;
- jj) Planos de investimento 2014-2018;
- kk) Atualização da informação relativa aos certificados de navegabilidade caducados;
- ll) Informação sobre as razões que determinaram a(s) tomada(s) de decisão de aluguer de embarcações da frota da SOFLUSA à TRANSTEJO e data(s) respetiva(s);

mm) Informação sobre as razões que determinaram a não colocação ao serviço da embarcação “Cesário Verde” a partir do dia 09.10.2017, data do início das perturbações, mas apenas no dia 11;

nn) Informação sobre as eventuais medidas de contingência previstas pela SOFLUSA, caso venha a concretizar-se um corte no investimento previsto na Proposta de Lei do Orçamento de Estado para 2018, bem como o impacto estimado que esse eventual corte poderá ter na qualidade do serviço prestado.

Toda a documentação solicitada pela AMT foi remetida pela SOFLUSA dentro dos prazos concedidos, exceto o Relatório do Governo societário do Grupo TRANSTEJO 2015 e 2016, bem como a minuta do contrato n.º 15/2017, relativa à aquisição de serviços para a revisão geral dos motores da embarcação “Gil Vicente”, documentos esses que, segundo informação da SOFLUSA, não estão na sua posse.

6. Análise da situação da SOFLUSA

6.a. O enquadramento factual da prestação dos serviços

i) Indicadores operacionais

- **Indicadores de procura**

A procura do transporte fluvial na ligação servida pela SOFLUSA (Barreiro - Terreiro do Paço) tem registado um crescimento sustentado desde 2013, com uma ligeira variação negativa apresentada em 2015, prevendo a SOFLUSA um acréscimo de 4,54% para 2018. Na seguinte tabela é apresentada a evolução do número de passageiros transportados pela SOFLUSA nos últimos 5 anos:

| Ligação Barreiro / Terreiro do Paço | R 2012 | R 2013 | R 2014 | R 2015 | R 2016 | E 2017* | PAO 2018 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Passageiros Transportados (PT) | 7.859.369 | 7.546.566 | 7.609.741 | 7.600.423 | 7.740.779 | 7.806.785 | 8.161.299 |
| Passageiros km Transportados (PK) | 78.593.690 | 75.465.660 | 70.922.786 | 70.835.942 | 72.144.060 | 72.759.236 | 76.063.307 |

*PAO2018

Fonte: Relatórios Contas

Tabela 3 - Evolução do nº passageiros transportados nos últimos 5 anos

- Indicadores de oferta**

O ano de 2016 regista um ligeiro decréscimo da oferta relativamente ao período homólogo, em termos de número de viagens, que se deve a uma questão de calendário, mantendo, contudo, em vigor os ajustamentos efetuados em 2012 (ano em que foi aplicado um conjunto de medidas estruturantes, envolvendo a redução do número de ligações fora das horas de ponta e aos fins de semana).

No período em análise, a ligação do Barreiro regista um aumento acentuado das Horas de Serviço (61.38%), devido a uma alteração de metodologia de cálculo efetuada em janeiro de 2016.

Até esta data eram consideradas como Horas de Serviço, as Horas Navegadas, tendo por base apenas o tempo de viagem:

| LINHA - Barreiro / Terreiro do Paço | Δ 16/15 | | 2016 | 2015 | 2014 |
|--|---------|--------|---------|---------|---------|
| Número de Viagens | -0,55% | -237 | 42.530 | 42.767 | 42.844 |
| Horas de Serviço | 61,38% | 8.750 | 23.006 | 14.256 | 14.281 |
| LKO - Lugares Km oferecidos (milhares) | -0,64% | -1.521 | 237.642 | 239.164 | 256.849 |
| Taxa de Ocupação da Frota (PKT/LKO) | 0,74 pp | - | 30,36% | 29,62% | 29,63% |

Tabela 4 - Evolução dos indicadores de oferta entre 2014 e 2016⁵

⁵ Fonte: relatório e contas SOFLUSA 2016

O indicador que relaciona a Oferta com a Procura (Taxa de Ocupação da Frota) subiu ligeiramente em 2016 face ao verificado em 2015, devido ao aumento dos passageiros/km transportados e à redução dos lugares/km oferecidos.

ii) Indicadores de qualidade de serviço

- **Reclamações**

A SOFLUSA registou um decréscimo de 30% no número total de reclamações recebidas relativamente a 2015. A tabela seguinte apresenta o número de reclamações agrupadas por motivo:

| Motivos | Δ 16/15 | | 2016 | 2015 | 2014 |
|----------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| Atendimento | -21% | -25 | 93 | 118 | 66 |
| Equipamentos | 0% | 0 | 12 | 12 | 13 |
| Instalações terminais / estações | -76% | -100 | 31 | 131 | 34 |
| Embarcações | 124% | 21 | 38 | 17 | 1 |
| Horários | 14% | 15 | 125 | 110 | 34 |
| Suportes lisboa viva | -31% | -4 | 9 | 13 | 12 |
| Suportes viva viagem | 13% | 1 | 9 | 8 | 8 |
| Diversos / outros | -76% | -48 | 15 | 63 | 16 |
| Total | -30% | -140 | 332 | 472 | 184 |

Tabela 5 - Evolução das reclamações entre 2014 e 2016⁶

De acordo com a SOFLUSA, os principais motivos de reclamação estão relacionados com horários e atendimento, destacando-se os seguintes principais motivos de insatisfação:

⁶ Fonte: relatório e contas SOFLUSA 2016

- ✓ Horários: Incumprimento de horários e/ou supressão de ligações - frequência de ligações, horário de fim de operação, ligação Terreiro do Paço – Barreiro;
- ✓ Atendimento faturas: Impossibilidade de obtenção imediata, no ato da compra do título de transporte, de fatura para efeitos de dedução a coleta em sede de IRS;
- ✓ Embarcações: mau estado de algumas embarcações; deficiente limpeza; casas de banho fora de serviço.

- **Número de viagens suprimidas**

Até outubro de 2017 foram suprimidas 1.519 viagens programadas, o que representa um aumento substancial de 238% face a 2016. O maior motivo de supressões foi causado por insuficiência de frota, aproximadamente 76%. Verifica-se ainda que o número de avarias até outubro de 2017 registou, relativamente a 2016, uma significativa redução de aproximadamente 59%:

| Motivo | ANO | | | | | |
|--------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017* |
| Avaria | 59 | 32 | 38 | 25 | 220 | 90 |
| Falta Pessoal Tripulação | 2 | 2 | | 39 | 184 | - |
| Insuficiência de frota | | | 15 | - | - | 1157 |
| Acidente (sinistro) | | | | - | - | 3 |
| Nevoeiro | 49 | 15 | 21 | 27 | - | 8 |
| Viagens ligação Seixal | 5 | | | - | 34 | - |
| Greves/Plenários | 879 | 785 | 70 | 415 | 10 | 255 |
| Ajustes horário-Feriados/Verão | 489 | 530 | 675 | | | |
| Passageiros | | 3 | 3 | 6 | 1 | 6 |
| Total Ano | 1483 | 1367 | 822 | 512 | 449 | 1519 |

* Ano 2017 - Dados até ao mês de outubro

Tabela 6 - Evolução das supressões de viagens entre 2012 e 2017 ⁷

⁷ Fonte: relatório e contas SOFLUSA 2016

iii) Sinistralidade

De acordo com a tabela 7, infra, a evolução da sinistralidade da frota da SOFLUSA entre 2014 e 2016, foi a seguinte:

| SINISTRALIDADE | Δ 16/15 | 2016 | 2015 | 2014 |
|----------------------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|
| Emergências | 100,0% | 1 | 0 | 1 |
| Acidentes de Trabalho | 16,7% | 2 | 12 | 15 |
| Acidentes com Passageiros | 25,0% | 3 | 12 | 18 |
| Acidentes Criminais | 55,0% | 22 | 40 | 14 |
| Outros | 68,0% | 17 | 25 | 39 |

Tabela 7 - Evolução da sinistralidade entre 2014 e 2016

As principais ocorrências verificadas em 2016, foram devidas aos seguintes factos e motivos:

- ✓ **Acidentes de Trabalho:** em 2016 ocorreram um total de 14 acidentes de trabalho de que resultaram 541 dias de trabalho perdidos.
- ✓ **Acidentes com Passageiros:** em 2016, foram reportados e analisados 15 acidentes envolvendo passageiros. Destes 12 ocorreram nas embarcações, pontões ou passadiços, sendo que os restantes 3 foram nos terminais.
- ✓ **Emergência:** registou-se uma situação de perda de governo da embarcação por falha no comando do sistema de propulsão. A embarcação fundeou com 65 passageiros embarcados.
- ✓ **Incidentes Criminais:** em 2016, foram reportadas e analisadas 62 ocorrências.
- ✓ **Outros Acidentes:** em 2016 registaram-se 46 ocorrências de tipo diverso como sejam casos de doença súbita de passageiro, pequenas avarias de embarcações, corpos ou embarcações a deriva, acidentes com viaturas, etc.

iv) Indicadores de atividade financeira

- Informação sobre a evolução das receitas relativas aos passageiros transportados pela SOFLUSA nos últimos 5 anos:

| RECEITA (€) | R 2012 | R 2013 | R 2014 | R 2015 | R 2016 | E 2017* | PAO 2018 |
|------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Prestação de Serviços | 7.421.194 | 7.342.047 | 8.162.371 | 8.237.304 | 8.459.077 | 8.788.291 | 9.487.572 |
| Subsídios à Exploração | 1.739.627 | 1.641.246 | 1.801.895 | 487.553 | 506.197 | 506.197 | 534.305 |

* PAO2018

Nota: Valores sem IVA

Fonte: Relatórios Contas

Tabela 8 - Evolução das receitas nos últimos 5 anos

- Taxa de ocupação na ligação do Barreiro (evolução relativa aos últimos 5 anos):

| Ligação Barreiro / Terreiro do Paço | R 2012 | R 2013 | R 2014 | R 2015 | R 2016 | E 2017* | PAO 2018 |
|-------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|----------|
| Taxa de Ocupação | 30,7% | 29,7% | 29,6% | 29,6% | 30,4% | 30,3% | 31,6% |

* PAO2018

Fonte: Relatórios Contas

Tabela 9 - Evolução da taxa de ocupação nos últimos 5 anos

- Evolução dos gastos de manutenção da frota SOFLUSA dos últimos 5 anos:

| Gastos Manutenção (€) | R 2012 | R 2013 | R 2014 | R 2015 | R 2016 | E 2017* | PAO 2018 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Damião de Goes | 141.482 | 332.213 | 246.366 | 135.161 | 154.861 | 334.062 | 164.630 |
| Augusto Gil <i>(alienado em dez.2015)</i> | 304.867 | 238.594 | 121.423 | 121.291 | - | - | - |
| Miguel Torga | 135.878 | 554.677 | 11.835 | 121.929 | 224.807 | 246.898 | 175.330 |
| Fernando Namora | 145.651 | 128.214 | 453.869 | 122.022 | 131.825 | 108.032 | 175.330 |
| Gil Vicente | 143.523 | 130.964 | 407.084 | 124.325 | 132.196 | 137.060 | 175.330 |
| Jorge de Sena | 174.377 | 121.707 | 302.913 | 123.537 | 137.020 | 858.597 | 175.330 |
| Almeida Garret | 133.454 | 122.984 | 236.606 | 354.031 | 146.293 | 129.176 | 179.580 |
| Fernando Pessoa | 466.918 | 133.432 | 122.695 | 125.992 | 398.495 | 102.682 | 178.780 |
| Antero de Quental | 260.611 | 116.423 | 121.423 | 272.102 | 339.951 | 130.218 | 179.880 |
| Total | 1.906.761 | 1.879.209 | 2.024.215 | 1.500.390 | 1.665.448 | 2.046.725 | 1.404.190 |

* PAO2018

Nota: Valores sem IVA

Fonte: Contabilidade Analítica

Tabela 10 - Evolução dos gastos com manutenção nos últimos 5 anos

• Planos de investimento 2014-2018:

| Despesa Investimento (€) | R 2012 | R 2013 | R 2014 | R 2015 | R 2016 | E 2017* | PAO 2018 |
|---|----------------|----------------|----------|----------|----------|------------------|------------------|
| Damião de Goes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 550.000 | 0 |
| Augusto Gil (<i>alienado em dez.2015</i>) | 0 | 0 | 0 | 0 | - | - | - |
| Miguel Torga | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 550.000 | 0 |
| Fernando Namora | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 550.000 | 0 |
| Gil Vicente | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jorge de Sena | 111.473 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Almeida Garret | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 821.180 |
| Fernando Pessoa | 111.473 | 260.104 | 0 | 0 | 0 | 0 | 513.000 |
| Antero de Quental | 224.299 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 497.500 |
| Total | 447.246 | 260.104 | 0 | 0 | 0 | 1.650.000 | 1.831.680 |

* PAO2018

Nota: Valores sem IVA

Fonte: Relatórios Contas

Tabela 11 - Evolução do Plano de Investimentos de 2012 a 2018

6.b. O enquadramento jurídico da prestação de serviço público

Até 17 de dezembro de 1975, a atividade de transporte de passageiros no rio Tejo foi exercida por diversas empresas privadas licenciadas para o efeito pela então Administração Geral do Porto de Lisboa, entidade a quem estava conferida a superintendência dos transportes fluviais coletivos de passageiros. Nessa data foi operada a nacionalização dessas empresas e a consequente fundação da TRANSTEJO, EP, por via do Decreto-Lei n.º 701-D/75, de 17 de dezembro.

Em 20 de julho de 1992, o Governo alterou os estatutos da TRANSTEJO transformando-a em sociedade anónima de capitais públicos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 150/92, de 21 de julho.

Nos termos dos estatutos aprovados pelo diploma que operou a transformação da TRANSTEJO em sociedade anónima, o seu objeto consubstancia-se na *“exploração de transportes fluviais de passageiros, podendo, acessoriamente, explorar os serviços e efetuar as operações civis e comerciais, industriais e financeiras relacionadas, direta ou indiretamente, no todo ou em parte, com aquele objeto ou que sejam suscetíveis de facilitar ou favorecer a sua realização.”*

Em 1992 foi criada a SOFLUSA - Sociedade Fluvial de Transportes, SA., detida a 100% pela então CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., com vista à exploração da travessia fluvial Lisboa – Terreiro do Paço/Barreiro (que até aí se encontrava concessionada à CP por força do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 116/92, de 20 de junho).

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho, que aprovou os novos Estatutos da CP – Comboios de Portugal, EPE, foi extinta a base legal que conferia à empresa a exploração da ligação Lisboa – Barreiro. Contudo, em 2011, a TRANSTEJO (que já era acionista da SOFLUSA) adquiriu a totalidade do capital social da empresa e, conseqüentemente, o direito de exploração da ligação Lisboa-Barreiro, passando desta forma o Grupo TRANSTEJO a explorar todas as ligações fluviais entre as duas margens do rio Tejo.

Dado que os estatutos e enquadramento legal da TRANSTEJO não discriminam as linhas existentes - dispondo ao invés sobre a exploração de travessias no Rio Tejo no seu todo – é forçoso assim concluir que a exploração da ligação Lisboa-Barreiro está consubstanciada no título jurídico que habilita também a operação da TRANSTEJO.

A celebração do contrato de serviço público entre o Estado Português e a SOFLUSA, em 21 de setembro de 2012, veio conformar a realidade desta empresa no que aos seus direitos e obrigações dizia respeito, face ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, e ao Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, no que se refere ao necessário enquadramento contratual do pagamento de indemnizações compensatórias.

Nos termos do anexo I daquele contrato, a SOFLUSA obrigava-se a garantir um mínimo de 72 ligações diárias, por sentido, entre Lisboa e o Barreiro (dias úteis), 32 aos sábados e 29 em domingos e feriados, sendo o cálculo das compensações financeiras a atribuir pelo cumprimento destas obrigações de serviço público calculado nos termos do anexo II do *supra* referido contrato.

Acontece, porém, que este contrato cessou a sua vigência em 31 de dezembro de 2014, não estando a operação da empresa titulada por qualquer outro instrumento contratual desde então.

Tendo este cessado, há, pois, que ver quais as regras por que se rege atualmente a prestação do serviço, quais as condições aplicáveis e respetivo regime sancionatório para o seu incumprimento face aos incidentes e supressões ocorridas. Vejamos então:

(i) O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros

Em 2015, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (“RJSPTP”), veio, no artigo 5.º desse regime, classificar expressamente a SOFLUSA como um “operador interno”, prevendo, igualmente, a manutenção em vigor do regime de exploração da operação “(...) até ao termo da sua duração, desde que não exceda os prazos resultantes do n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo ao serviço público de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros” (Cfr. artigo 8.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho).

Muito embora seja insofismável quer a aplicabilidade deste regime jurídico à SOFLUSA, quer a existência de um título jurídico (por via legal) que legitima a operação desta empresa, até à data de elaboração do presente relatório não foi celebrado nenhum acordo com o Estado relativo às suas obrigações de serviço público, nem tão pouco foi atribuída à SOFLUSA qualquer autorização provisória para exploração do serviço fluvial de transporte de passageiros entre Lisboa e o Barreiro.

Perante esta situação factual, importa conformar e enquadrar as supressões de ligações fluviais ocorridas na SOFLUSA à luz do presente regime jurídico, de forma a daí extrair as necessárias consequências.

O artigo 46.º do RJSPTP estatui o seguinte:

“Artigo 46.º Contraordenações

1 - *Constituem contraordenação, punível com coima, as seguintes infrações:*

a) *A exploração do serviço público de transporte de passageiros, em linha ou em rede, sem contrato ou autorização, em violação do disposto nos artigos 15.º e 16.º;⁸*

b) *O incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º;*

e) *O incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º;*

f) *A exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível, em violação do disposto nos artigos 34.º a 36.º e da respetiva regulamentação;*

g) *O incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º e na respetiva regulamentação;*

h) *A exploração do serviço público de transporte de passageiros sem a autorização para a manutenção do regime de exploração a título provisório referida nos artigos 10.º a 12.º da lei que aprova o presente RJSTP, quando aplicável.*

2 - *As contraordenações previstas nas alíneas a), d) e e) do número anterior são puníveis com coima de € 1 250 a € 3 740 ou de € 10 000 a € 30 000, consoante sejam praticadas por pessoa singular ou coletiva, sendo imputáveis ao operador de serviço público.*

3 - *As contraordenações previstas nas alíneas c), f) e g) do n.º 1 são puníveis com coima de € 15 000 a € 44 891,81, sendo imputáveis ao operador de serviço público.*

4 - *Às contraordenações previstas nos números anteriores é aplicável o regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.*

5 - *A negligência e a tentativa são puníveis.”*

⁴ Artigo 15.º Acesso à atividade de exploração do serviço público de transporte de passageiros

O serviço público de transporte de passageiros apenas pode ser explorado por pessoas singulares ou coletivas que cumpram os requisitos de acesso à atividade nos termos da legislação aplicável, sem prejuízo do disposto no presente RJSTP quanto à exploração do serviço público de transporte de passageiros flexível.

Artigo 16.º Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros

1 - *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*

2 - *Os contratos de serviço público podem abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas.*

Ora, será à luz desta norma que a AMT, enquanto regulador da atividade da SOFLUSA, terá de enquadrar os incidentes ocorridos.

Acontece, porém, tal como foi anteriormente explanado, que a SOFLUSA não tem presentemente qualquer contrato que defina obrigações de serviço público, estando a sua operação apenas legitimada por um título legal.

Ainda assim, não se pode afirmar que a SOFLUSA esteja a operar “*sem contrato ou autorização*” (na aceção da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP), uma vez que o Estado atribuiu, por via legislativa (por via do Decreto-Lei n.º 150/92, de 21 de julho), a exploração de todas as travessias do Tejo ao Grupo TRANSTEJO, do qual a SOFLUSA faz parte. Com efeito, a norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP deve ser aqui entendida no sentido da existência de um qualquer título jurídico que legitime a sua operação.

É certo que a norma contida na alínea a) do n.º 1 remete, por sua vez, para as disposições constantes dos artigos 15.º e 16.º, nomeadamente no que concerne aos requisitos de acesso à atividade. No entanto, não se encontram definidos quaisquer requisitos de acesso à atividade de transporte fluvial urbano (não supriável pela existência do Decreto-Lei n.º 150/92, de 21 de julho, que, no limite, tratará a questão do acesso ao mercado), contrariamente ao que se verifica para o setor rodoviário (Decreto-Lei n.º 3/2001, de 10 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2002, de 11 de abril) e para a prestação de serviços de transporte e de gestão e exploração da infraestrutura em sistemas de metropolitano e de metropolitano ligeiro de superfície.

Tal é relevante pois a necessidade de título de acesso à atividade de exploração do serviço público de transporte de passageiros, encontra-se estabelecida no artigo 15.º da Lei n.º 52/2015, de 9 junho, que aprova o RJSPTP e que estipula que “*O serviço público de transporte de passageiros apenas pode ser explorado por pessoas singulares ou coletivas que cumpram os requisitos de acesso à atividade nos termos da legislação aplicável*”, ora tal como anteriormente descrito atividade de transporte fluvial de passageiros e veículos .

Importa reforçar que, apesar da Lei n.º 52/2015 de 9 junho se aplicar ao transporte fluvial de passageiros e veículos entre as duas margens do rio Tejo, a mesma não se encontra

regulamentada para este modo transporte, o que significa que não se encontra adaptada às especificidades desta atividade, designadamente no que diz respeito às autorizações de exploração a título provisório e ao dever de informação e comunicação conforme estipulado no artigo 22.º da referida lei. Consta-se ainda que à data de elaboração deste relatório, os operadores em referência ainda não se encontram registados como operadores com carreiras registadas no sistema SIGGESC, logo as informações sobre a gestão destas carreiras relativa a esta atividade ainda não se encontram no referido sistema

No entanto, o referido anteriormente consubstancia uma eventual *falha de Estado*, não podendo ser assacada à SOFLUSA qualquer responsabilidade (ou suscetibilidade de punição contraordenacional) nesta matéria por não depender da empresa o seu suprimento.

Do mesmo modo, tendo o contrato que titulava as suas obrigações de serviço público caducado a sua vigência, também não pode a supressão de carreiras ocorrida vir a ser punida nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, uma vez que inexistem, assim, atualmente quaisquer obrigações definidas para a prestação do serviço de transporte fluvial de passageiros entre Lisboa e o Barreiro.

Questão diversa é a do enquadramento jurídico dos montantes percebidos pela SOFLUSA após o termo da vigência do contrato celebrado com o Estado, tanto mais que o artigo 25.º do RJSPTP proíbe expressamente quaisquer compensações financeiras fora das condições estabelecidas neste regime.

Muito embora se trate de uma questão conexa com a definição das obrigações de serviço público, mas *ad latere* relativamente ao enquadramento jurídico específico aplicável às supressões ocorridas, não pode a AMT deixar de realçar que tal matéria carece de ser sanada por via contratual ou legislativa quanto a compensações futuras e entretanto recebidas, após cessação do contrato.

Em consequência do que foi anteriormente explicitado, não obstante a necessária censurabilidade inerente às falhas ocorridas com as ligações fluviais da SOFLUSA, inexistente – por

ausência de base contratual e legal –matéria para que seja instaurado à SOFLUSA um procedimento contraordenacional ao abrigo de qualquer norma constante do RISPTP.

(ii) Os Direitos dos Passageiros

Face ao disposto no ponto anterior resulta claro que, muito embora a SOFLUSA esteja abrangida pelo regime jurídico constante do RISPTP, a AMT não dispõe atualmente de norma legal habilitante para censurar a SOFLUSA pelos incidentes comprovadamente ocorridos e que motivaram transtornos visíveis nos utentes daquela travessia.

Ora, tendo também a AMT como missão a defesa dos direitos dos passageiros (nos termos das alíneas a) e m) do n.º 1 e alínea k) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, e o n.º 4 do artigo 38.º dos estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio), é forçoso fazer uma análise jurídica também nesta perspetiva.

Com a sua publicação em 2014, o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, veio assegurar a execução e garantir o cumprimento, na ordem jurídica interna, das obrigações decorrentes para o Estado Português do Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

O referido Regulamento estabelece um conjunto de direitos para os passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis em percursos nacionais e internacionais, face ao risco de distorção da concorrência no mercado dos transportes de passageiros, e que inclui regras de não discriminação e de assistência específica em viagem às pessoas com deficiência e às pessoas com mobilidade reduzida.

O Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, estabelece uma extensa disciplina jurídica aplicável ao transporte e direitos dos passageiros por via marítima, prevendo de igual modo coimas aplicáveis ao incumprimento das obrigações das empresas de transporte.

Todavia, resulta claro, das normas constantes daquele diploma, que o seu escopo se dirige, primordialmente, ao transporte marítimo de longa distância ou duração e não ao transporte fluvial urbano, integrado, em termos de exploração e tarifário, numa rede urbana, suburbana ou regional de transporte público de passageiros, como acontece no caso da SOFLUSA.

Sobretudo nas áreas metropolitanas, a complexidade e densidade da rede, a integração física, tarifária e lógica de vários modos de transporte, a forte intermodalidade e pendularidade, a continuidade urbana, a existência de interfaces de âmbito regional e nacional e a forte capacidade de atração intermunicipal e inter-regional determinam a existência de diversas características e problemáticas não abrangidas por aquele diploma.

No caso concreto, o diploma não estabelece obrigações mais detalhadas e específicas como acontece com os demais modos de transporte. A saber:

- o Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, de 6 de março, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro;
- o Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro;

Uma vez que a SOFLUSA está integrada num sistema intermodal, em que o mesmo título de transporte confere ao passageiro o direito a utilizar vários modos, não será admissível que o grau de proteção deste varie no decurso da mesma viagem em função do modo de transporte utilizado. Por outro lado, ainda que se considere que a AMT é a entidade competente em matéria de direitos dos passageiros (uma vez que tal atribuição foi removida dos estatutos do Instituto da Mobilidade e dos Transportes IP (doravante IMT) aquando da sua revisão em 2014),

a verdade é que o Decreto-Lei n.º 7/2014 estabelece que a entidade incumbida da fiscalização de eventuais infrações a este regime é o IMT e não a AMT.

Esta situação consubstancia uma eventual *falha de Estado*, não podendo ser assacada à SOFLUSA qualquer responsabilidade (ou suscetibilidade de punição contraordenacional) nesta matéria, por não depender da empresa o seu suprimento.

Neste sentido, e em consequência, quer por via da inexistência de qualquer norma habilitante, quer por via da inexistência de uma atribuição específica a qualquer entidade reguladora, as supressões de carreiras ocorridas no caso da SOFLUSA não se enquadram no regime do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, nem por ele podem ser punidas.

Ainda em matéria de defesa do direito dos passageiros, não pode deixar de se salientar que a SOFLUSA não possui ou pelo menos não divulga um documento único/contrato de transporte de onde constem todas as condições contratuais aplicáveis às relações entre passageiro-operador, não se afigurando, portanto, exequível proceder à aferição do cumprimento legal das regras e critérios constantes do enquadramento legal, designadamente no que se refere ao regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, constante do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro e ao regime legal aplicável à defesa dos consumidores, estabelecido na Lei n.º 24/96, de 31 de julho.

7. Antevisão da situação dos serviços em 2018

Da informação disponibilizada pela SOFLUSA resultava que em fevereiro, maio e outubro de 2018 teríamos, muito provavelmente, 3 ou 4 embarcações inoperacionais, o que implicaria novas perturbações no serviço público de transporte de passageiros, na ligação Barreiro-Terreiro do Paço.

Foi, por isso, solicitada à administração da SOFLUSA, a informação atualizada sobre a situação operacional da frota, tendo, em resposta sido remetida à AMT a tabela infra⁹:

⁹ Através de mensagem de correio eletrónico enviada à AMT pela Senhora Presidente do Conselho de Administração da SOFLUSA, em 25 de janeiro de 2018 (17:02 horas).

Se atentarmos na informação atualizada em 25 de janeiro, relativa à frota SOFLUSA, constatamos que em cada um dos meses de janeiro, fevereiro, abril e maio é previsível que estejam inoperacionais duas embarcações, estando, todavia, aparentemente assegurada a operacionalidade das 6 embarcações necessárias para assegurar a prestação dos serviços de forma regular e contínua. Constata-se, no entanto, não existir nesse mesmo período embarcações de reserva para responder a eventuais imprevistos (avarias ou outros incidentes).

Neste contexto, justifica-se uma monitorização contínua das condições de operacionalidade da frota da SOFLUSA.

Da mencionada tabela parece ser possível concluir, também, que se encontra assegurada a renovação, pela DGRM, dos certificados de navegabilidade das embarcações “Damião de Goes”, “Miguel Torga”, “Fernando Pessoa” e “Antero de Quental”, conclusão essa que terá, todavia, de ser confirmada.

8. Conclusões

A informação apurada no decurso da presente ação de fiscalização permitiu constatar que as perturbações verificadas nas ligações fluviais entre as cidades do Barreiro e de Lisboa se traduziram na supressão de horários ao longo de 2017, com particular incidência na semana iniciada a 9 de outubro de 2017 e com o momento mais crítico a ocorrer na manhã do dia 10 de outubro de 2017.

A supressão de horários implicou, necessariamente, prejuízos para os passageiros da SOFLUSA que viram gravemente dificultada, sem adequado aviso prévio, a respetiva deslocação para o trabalho/escola.

De acordo com o CA da SOFLUSA, a frota encontra-se dimensionada para o horário de serviço em vigor, sendo composta por um total de 8 embarcações, de modo a possibilitar que pelo menos 6 embarcações estejam aptas a prestar o serviço de transporte de passageiros. Durante o período das perturbações apenas 4 embarcações se encontravam ao serviço.

Para os responsáveis da SOFLUSA, a situação crítica ocorrida deveu-se a um conjunto de questões e constrangimentos de natureza jurídico-orçamental e de ordem técnica, tendo em particular sido mencionados os seguintes pontos:

- A cessação do “Contrato de Prestação de Serviço Público de Transporte de Passageiros” em 31 de dezembro de 2014 - A empresa SOFLUSA desenvolvia a sua atividade, no âmbito do denominado “Contrato de Prestação de Serviço Público de Transporte de Passageiros” celebrado com o Estado Português em 21 de setembro de 2012, o qual estabelecia as condições de prestação do serviço por parte da SOFLUSA, nomeadamente o número de ligações diárias a cumprir entre o Barreiro e Lisboa, bem como outras condições associadas, em especial as compensações devidas pela prestação do serviço. Com a cessação do referido contrato, em 31 de dezembro de 2014, a operação da empresa deixou de estar titulada por qualquer outro instrumento desde então. Este facto, além de ter como consequência óbvia a inexistência, desde o termo da vigência do contrato, de obrigações de serviço público associadas, implicou que as dotações orçamentais para a SOFLUSA a título de compensações tenham diminuído consideravelmente (não estando devidamente enquadradas em contrato de serviço público, tal como estabelece o RJSPTP), coartando, deste modo, a sua capacidade de investimento e de manutenção da frota. Refira-se ainda, que, de acordo com os dados fornecidos pela SOFLUSA, as receitas de bilhética (tarifárias) cobrem apenas um terço dos seus custos operacionais, dependendo por isso a SOFLUSA, entre outros, dos valores devidos a título de compensações indemnizatórias (transferidas via Orçamento de Estado, mas sem cobertura contratual) para cobrir o seu défice estrutural;
- A situação de constrangimento operacional, resultante de opções gestionárias de desinvestimento na manutenção da frota da SOFLUSA, que incluiu, nomeadamente, (i) a alienação, em 2015, de uma embarcação da classe Damen, (ii) a caducidade eminente dos Certificados de Navegabilidade de algumas embarcações porque a SOFLUSA nem sempre consegue satisfazer as disposições técnicas legalmente exigidas necessárias à renovação dos Certificados de Navegabilidade pela DGRM e (iii) a ausência de programação de docagens de manutenção em estaleiro;

- Por força das normas constantes da Lei do Orçamento do Estado (LOE), o CA viu a sua capacidade de contrair despesa ainda mais diminuída, nomeadamente, face à regra relativa ao artigo 49.º da LOE que impôs às entidades públicas uma limitação à realização de despesas com aquisição de serviços em função da realização do ano anterior. Para ultrapassar esta situação, a SOFLUSA solicitou à respetiva tutela a autorização excecional para realização de despesa adicional de cerca de 5 milhões de Euros, para fazer face às suas necessidades de contratação de serviços de manutenção das embarcações, tendo sido autorizado, já no segundo semestre de 2017, o valor de 2,9 milhões de Euros. O referido pedido de desbloqueamento de verbas permitiu reforçar as dotações associadas aos serviços de conservação e operação da frota para um total de 4,8 milhões de Euros, apesar das necessidades apontarem para uma verba global de cerca de 7 milhões de Euros;
- Existência de constrangimentos de ordem jurídica relacionados com a contratação dos serviços de manutenção das suas embarcações levando a que a empresa se deparasse com um conjunto de procedimentos de adjudicação de serviços de manutenção que foram objeto de impugnações judiciais (obstando, por essa via, ao subsequente ato de adjudicação), motivando atrasos nas manutenções que estavam programadas.

Em face do enquadramento legal existente e da realidade constatada, podemos assinalar que:

- Estamos perante uma eventual falha de Estado, no que à matéria de regulamentação de acesso ao mercado diz respeito, não podendo ser assacada à SOFLUSA qualquer responsabilidade (ou suscetibilidade de punição contraordenacional), por não depender da empresa o seu suprimento;
- A supressão de carreiras ocorrida não pode vir a ser punida nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, uma vez que inexistem atualmente quaisquer obrigações definidas para a prestação do serviço de transporte fluvial de passageiros entre Barreiro e Lisboa;
- Com o termo da vigência do contrato celebrado com o Estado, deixou de existir enquadramento jurídico para os montantes percebidos pela SOFLUSA, tanto mais que o artigo 25.º do RJSPTP proíbe expressamente quaisquer compensações financeiras fora das condições estabelecidas neste regime.

Pelo exposto, não obstante a necessária censurabilidade inerente às falhas ocorridas com as ligações fluviais a cargo da SOFLUSA, conclui-se que a aquela operação, muito embora titulada por um diploma legal e sujeita ao regime constante do RJSPTP, não está atualmente sujeita a quaisquer regras ou obrigações de serviço público definidas, inexistindo igualmente qualquer mecanismo legal que possa ser utilizado para instaurar à SOFLUSA um procedimento contraordenacional ao abrigo de qualquer norma constante do RJSPTP ou da legislação relativa aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

Tendo-se observado que, da análise da documentação inicial disponibilizada pela SOFLUSA, poderiam potencialmente ocorrer situações de inoperacionalidade de uma parte significativa da frota, as quais poderiam implicar novas perturbações no serviço público de transporte de passageiros, na ligação Barreiro-Terreiro do Paço, foi solicitada à SOFLUSA informação atualizada sobre a situação operacional da frota.

Da informação atualizada, recebida em 25 de janeiro de 2018, parece, aparentemente, estarem garantidas condições de operacionalidade de 6 embarcações, necessárias para assegurar a prestação dos serviços de forma regular e contínua. Constata-se, no entanto, não existir nesse período frota de reserva da SOFLUSA para responder a eventuais imprevistos (avarias ou outros incidentes).

Justifica-se assim uma monitorização contínua da condição de operacionalidade da frota da SOFLUSA.

Igualmente, e por tudo quanto antecede e com o objetivo de assegurar a qualidade do serviço prestado aos passageiros e a proteção dos seus direitos e interesses, prevenindo que situações semelhantes venham a ocorrer, apresenta-se um conjunto de recomendações, expressas no ponto 9 deste relatório, cuja implementação, no contexto do atual quadro legislativo e regulatório, poderá melhorar as condições globais da prestação dos serviços de transporte fluvial por parte da SOFLUSA.

9. Recomendações

Atenta a análise efetuada no presente relatório, não pode a AMT deixar de apresentar, nesta sede, um conjunto de recomendações, cuja implementação, no contexto do atual quadro legislativo e regulatório, poderá beneficiar as condições globais existentes no mercado da prestação de serviços por parte da SOFLUSA - prevenindo que situações semelhantes às recentemente ocorridas venham a repetir-se – e que de seguida se enumeram:

1. Apresentação à AMT, no prazo máximo de 10 dias úteis, de um plano de comunicação com os passageiros, no sentido de informar, com a devida antecedência, as perturbações que venham a ocorrer, comunicando alternativas viáveis às deslocações obrigatórias casa-trabalho/escola-casa, sobretudo em horários de ponta e, sempre que possível, disponibilizando meios alternativos para tais deslocações.
2. Apresentação, no prazo máximo de 30 dias úteis, de um plano de contingência que identifique as situações críticas que podem comprometer a normal prestação do serviço público de transporte de passageiros, acompanhado pelas medidas a serem executadas com vista a mitigar ou a ultrapassar a ocorrência dessas situações sem comprometer a qualidade do serviço público de transporte de passageiros prestado, designadamente através da ponderação da disponibilização de alternativas de transporte viáveis nas deslocações obrigatórias casa-trabalho/escola-casa, sobretudo em hora de ponta.
3. Apresentação, no prazo máximo de 30 dias úteis, de um plano de manutenção planeada a dois anos, para que o serviço público de transporte de passageiros, prestado pela SOFLUSA, cumpra o horário atualmente em vigor e publicitado. Torna-se necessário que estejam, em permanência, 6 embarcações em condições de operar, complementadas com 2 embarcações para possibilitar a existência de uma embarcação de reserva e outra em manutenção (estaleiro). O plano de manutenção planeada deverá ter em devida conta os tempos que em média estão associados aos processos de contratação

pública e ainda de aquisição de peças ao fabricante ou ao fornecedor necessárias à realização da intervenção de manutenção.

Ainda neste âmbito a SOFLUSA deve garantir que o software de manutenção planeada sirva o propósito de assegurar uma adequada manutenção das embarcações da frota.

4. Apresentação, no prazo máximo de 60 dias úteis¹⁰, de um plano estratégico para a modernização e renovação da frota. Atendendo a que as embarcações operadas pela SOFLUSA apresentam uma idade aproximada de 13 anos, é de todo interesse, na perspetiva da defesa da qualidade do serviço prestado aos passageiros, que se avance, desde já, com a elaboração de um plano estratégico para a modernização e renovação da frota.
5. Apresentação, no prazo máximo de 30 dias úteis, do clausulado do contrato de transporte, o qual deve incluir todas as regras gerais por que se rege a prestação do serviço de transporte, por parte da SOFLUSA; bem como os direitos e obrigações dos passageiros e demais matérias que sejam necessárias, nomeadamente que incluam, especifiquem ou ampliem - e que não contrariem - o que se encontra previsto na lei. Por uma questão de transparência e certeza jurídica, julga-se que a avaliação e fiscalização do cumprimento objetivo de todas as regras deve recair sobre documentos jurídicos e vinculativos, devidamente identificados, autonomizados e estabilizados e não sobre outro tipo de informação, dispersa ou de abrangência ou localização incerta, sobretudo para aferir do seu grau de vinculatividade, bem como da efetiva prossecução de uma compreensão global e integral de condições de prestação e utilização de serviços de transporte e dos direitos dos passageiros.
6. Concretização e efetiva implementação de um “Contrato de Prestação de Serviço Público de Transporte de Passageiros”: O último contrato foi assinado com o Estado Português em 21 de setembro de 2012, tendo vigorado até 31 de dezembro de 2014, e

¹⁰ Reconhecendo-se que os processos de modernização e renovação são complexos e que necessitam de tempo para que as diferentes fases, formais e técnicas, inerentes ao processo decorram sem sobressaltos, é de toda a relevância que esse processo comece desde já a ser planeado.

nele se estabeleciam as condições de prestação do serviço por parte da SOFLUSA, nomeadamente, o número de ligações diárias a cumprir entre o Barreiro e Lisboa, bem como outras condições associadas, em especial as compensações devidas pela prestação do serviço. Com a cessação do referido contrato, em 31 de dezembro de 2014, a operação da empresa deixou de estar titulada por qualquer outro instrumento desde então. Este facto, além de ter como consequência óbvia a inexistência, desde o termo da vigência do contrato, de obrigações de serviço público associadas, implicou também que as dotações orçamentais para a SOFLUSA a título de compensações tenham diminuído consideravelmente (não estando devidamente enquadradas em contrato de serviço público, tal como estabelece o RJSPTP), coartando, deste modo, a sua capacidade de investimento e de manutenção da frota.

O Contrato de Prestação de Serviço Público de Transporte de Passageiros deverá acautelar, em particular, índices quantitativos e qualitativos da prestação do serviço público e estar sujeito aos requisitos previstos no RJSPTP e no Regulamento (CE) 1370/2007, designadamente no que se refere a compensações por obrigações de serviço público.

7. Recomenda-se igualmente que o atual quadro legislativo aplicável ao transporte fluvial, quer no que se refere aos direitos dos passageiros, quer aos requisitos para acesso à atividade e certificação das embarcações seja ajustado ou complementado, de modo a:
 - a. Criar um regime de acesso à atividade de exploração do serviço público de transporte de passageiros para o transporte fluvial, à semelhança do existente para outros modos, de forma a dar cumprimento ao artigo 15.º da Lei n.º 52/2015, de 9 junho, designadamente no que se refere a requisitos de idoneidade, capacidade financeira e capacidade profissional, numa ótica de continuidade da prestação do serviço, da qualidade do serviço e da adequada proteção dos direitos dos passageiros e de uma sã concorrência e de funcionamento do mercado sem falhas;

- b. No que se refere ao transporte e direitos dos passageiros, alterar o Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, de forma a adequá-lo ao transporte fluvial urbano e harmonizá-lo com os regimes aplicáveis a outros modos, salvaguardando as devidas diferenças, de forma a proteger e promover, de forma efetiva, os direitos de passageiros em viagens multimodais;
- c. Estabelecer qual a entidade incumbida da fiscalização de eventuais infrações a esse regime (porquanto, nos termos da redação atual do DL n.º 7/2014, de 15 de janeiro, tal competência está atribuída ao IMT, ainda que tal atribuição tenha sido removida aquando da revisão dos seus estatutos em 2014), devendo ser clarificado inequivocamente que tal competência cabe à AMT, nos termos estatutários;
- d. Ajustar a legislação sobre a segurança das embarcações de passageiros - não abrangida por instrumentos emanados da Organização Marítima Internacional e da União Europeia - uma vez que a que se encontra atualmente em vigor foi aprovada em 1928.
- e. Conformar as disposições do Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 de julho, que regula a atividade dos transportes com embarcações de tráfego local, com práticas mais ajustadas à realidade atual, com o enfoque na promoção da defesa da qualidade do serviço público de transporte de passageiros.

10. O Exercício do contraditório da SOFLUSA

Notificada da versão preliminar do presente relatório, nomeadamente no que aos constrangimentos ocorridos entre os dias 9 e 13 de outubro na ligação Barreiro – Terreiro do Paço, a SOFLUSA veio referir o seguinte:

A este respeito cumpre referir que, no mencionado período, registou — se uma situação excecional de inoperacionalidade da frota afeta à ligação do Barreiro — T. do Paço, decorrente das necessidades de manutenção e reparação de navios que compõem a frota. Com efeito, conforme oportunamente transmitido,

salienta — se que as perturbações de serviço público de transporte fluvial de passageiros, verificadas no decorrer do ano de 2017 tiveram a sua génese em constrangimentos de natureza jurídico — orçamental e de ordem técnica, agravadas por anteriores opções gestonárias de desinvestimento na manutenção dos navios, que incluiu a alienação de urna embarcação em 2015, que servia a referida ligação fluvial.

A SOFLUSA acrescentou ainda quais os fatores que, em sua opinião, tiveram maior impacto na situação de inoperacionalidade da sua frota, a saber:

- i. O termo da vigência do Contrato de Prestação de Serviço Público de transporte de Passageiros (desde 1 de janeiro de 2015), que teve como principal implicação a diminuição dos montantes das compensações financeiras concedidas à Soflusa
- ii. Na decorrência do que antecede, desde Janeiro de 2017, data em que o atual Conselho de Administração iniciou funções, têm sido encetados todos os esforços e ações necessárias para ultrapassar a situação crítica de recuperação da conservação da frota a níveis que permitam assegurar o cumprimento do serviço público. Contudo, esta fase de recuperação, que exigiu tempos prolongados de imobilização de navios em estaleiro, associada à imobilização de unidades da frota devido à caducidade dos Certificados de Navegabilidade, originada pela falta das rotinas de manutenção que lhe estão associadas em anos anteriores, provocou constrangimentos operacionais com impacto direto na regularidade do serviço público e cumprimento dos horários comerciais estabelecidos.
- iii. As regras de limitação da despesa com a aquisição de serviços, decorrentes da introdução do art. 49.0 na LOE 2017, vieram restringir a autonomia e capacidade de gestão do Conselho de Administração. Com o intuito de minimizar o impacto das referidas disposições orçamentais na atividade da Empresa, foi solicitado em tempo à Tutela autorização excecional para realização de despesa adicional, no montante de 5M de Euros. Acontece que, a referida autorização só veio a ser concedida no segundo semestre de 2017 e no valor de 2,9M de Euros, montante que ficou muito aquém das necessidades de financiamento de conservação e manutenção da frota. (...) as exigências inerentes ao (re)planeamento e concretização das rotinas de

manutenção da frota, nem sempre permitiram a sua rigorosa compatibilização com o cumprimento do serviço público de transporte de passageiros, originando pontualmente períodos críticos de operacionalidade e as perturbações verificadas nas ligações fluviais.

Relativamente às recomendações formuladas pela AMT constantes da versão preliminar do relatório de fiscalização, a SOFLUSA veio pronunciou-se nos seguintes termos:

- i. **Recomendação 1.:** Parece — nos exíguo o prazo de 10 dias úteis, a conceder para a elaboração e apresentação de plano de comunicação com os passageiros, que vise informar o público das perturbações no serviço de transporte fluvial e alternativas viáveis às deslocações diárias. Propõe — se que o prazo a conceder para apresentação do referido plano de comunicação à AMT, não seja inferior a 20 dias úteis.
- ii. **Recomendação 2.:** Parece — nos exíguo o prazo de 30 dias úteis, a conceder para a elaboração e apresentação de plano de contingência, porquanto as situações críticas que poderão comprometer o serviço público de transporte fluvial de passageiros terão de ser aferidas caso a caso. Propõe — se que o prazo a conceder para apresentação do referido plano de contingência à AMT, não seja inferior a 60 dias úteis.
- iii. **Recomendação 4.:** Os 8 navios da Classe DAMEN, que compõem a frota da Soflusa, apresentam uma idade média que não ultrapassa os 13 anos e permitem, atualmente, realizar a travessia fluvial com elevada comodidade, rapidez e segurança. Considerando que a vida útil efetiva das referidas embarcações é de 25 anos e o prazo de amortização do investimento realizado com a sua aquisição está calculado de forma linear por 20 anos, afigura — se prematuro a preparação de plano estratégico que vise a modernização da frota da Soflusa. De resto, salienta — se que não existe qualquer orientação Tutelar para tal desiderato.
- iv. **Recomendação 5.:** A Carta do Cliente (cf.: Doc. Anexo e publicitada no site da Empresa) materializa os compromissos assumidos pela Soflusa, relativamente ao serviço público de transporte de passageiros que presta e, bem assim, os direitos e deveres dos seus clientes na utilização do serviço de transporte. Considerando a suficiência e adequação das

disposições constantes da Carta do Cliente, que estabelecem de forma concreta as condições de prestação e utilização do serviço de transporte assegurado pela Soflusa e os direitos dos passageiros, parece — nos carecer de justificação tal Recomendação.

v. Recomendação 6: Salieta — se que o Conselho de Administração da Soflusa, apresentou à Tutela, proposta de contratualização da prestação do serviço de transporte fluvial que lhe está confiado, estando o processo em fase de negociação.

Relativamente às considerações e argumentação apresentada pela SOFLUSA — em especial no que concerne às recomendações inicialmente formuladas por esta Autoridade — importa salientar que a apresentação dos planos de contingência e de comunicação (recomendações 1 e 2 supra) constituem, no nosso entender, elementos essenciais da garantia dos direitos dos passageiros, no sentido em que os utentes precisam de ser informados com clareza e antecipação razoável sobre eventuais perturbações do serviço.

Neste sentido, a informação aos passageiros não pode ser dissociada do respetivo plano de contingência para obviar tais perturbações.

De referir, contudo, que na pendência desta ação, a Soflusa emitiu comunicados aos passageiros, sobre interrupções ao serviço, com antecedência adequada, tendo inclusive disponibilizado transportes alternativos, tal como havia sido recomendado no relatório preliminar, o que se afigura de relevar de forma positiva.

Por outro lado, a elaboração de tais planos, enquadrados no contexto de uma empresa de grande dimensão como é manifestamente a SOFLUSA, não pode deixar de constituir um objetivo primordial da atuação da empresa, pelo que o prazo inicialmente concedido não é, manifestamente, exíguo, atendendo aos recursos humanos que a empresa dispõe.

Assim, em consequência, e na estrita medida em que aquilo que se pretende garantir é única e exclusivamente os direitos dos passageiros (nomeadamente o seu direito à informação), não pode colher a argumentação da SOFLUSA, mantendo-se as recomendações formuladas, bem como os prazos inicialmente concedidos.

Importa de resto salientar nesta sede que a SOFLUSA, na sequência das recomendações

contidas no relatório preliminar sobre esta matéria, tem colaborado ativamente com a AMT no sentido de fornecer informação atualizada sobre eventuais perturbações das ligações fluviais que possam afetar os utentes do serviço.

Será, por sua vez, de relevar que a AMT consultou a DGRM, em 12 de fevereiro de 2018, no sentido da obtenção de informação atualizada sobre a validade dos certificados de navegabilidade das embarcações da Soflusa, tendo, com base nos elementos transmitidos por aquela Direção-Geral, rececionados em 15 de março de 2018, constatado que as datas de validade relativamente às embarcações “Miguel Torga” e “Fernando Pessoa” não coincidem com os dados da tabela enviada pela Soflusa no passado dia 25 de janeiro, e que constam do ponto 7 deste relatório.

Concretamente, as datas de validade dos certificados daquelas duas embarcações são 5 de maio de 2018 e não 21 de agosto de 2018 para a embarcação “Miguel Torga”, e 24 de abril de 2018 e não 28 de setembro de 2018 para a embarcação “Fernando Pessoa”, obrigando à imobilização das mesmas, já durante abril e maio, para se proceder à realização das vistorias necessárias à renovação dos certificados.

Esta situação poderá conduzir a um cenário de rotura de serviço, por deixar de estar permanentemente operacional uma frota mínima de seis embarcações, reforçando assim a importância e premência da existência de um plano de contingência, tal como recomendado pela AMT.

No que concerne ao plano de manutenção da frota (recomendação 4), atendendo a que as embarcações da SOFLUSA apresentam uma idade média aproximada de 13 anos – tendo assim ultrapassado já metade do seu ciclo de vida útil – é de todo interesse, na perspetiva da defesa da qualidade do serviço prestado aos passageiros, que se avance, desde já, com a elaboração de um plano estratégico para a modernização e renovação da frota por forma a antecipar eventuais constrangimentos e situações externas que possam influenciar a substituição das embarcações, razão pela qual entende a AMT manter a recomendação formulada, nos mesmos termos.

Na verdade, o objetivo fundamental da recomendação formulada é a monitorização contínua da condição de operacionalidade da frota da SOFLUSA de forma a que a empresa esteja desde já preparada para responder a eventuais situações imprevistas que possam ocorrer no futuro.

Relativamente ao comentário da SOFLUSA à recomendação 5 da AMT – e não obstante a existência da Carta do Cliente referida pela empresa, cuja iniciativa e conteúdo se saúdam – o que esta Autoridade pretende ver implementado (tal como recomendado a 59 operadores, incluindo a Soflusa, de todo o país, em 2017, em todos os modos) é o clausulado do contrato de transporte, devendo incluir todas as regras gerais por que se rege a prestação do serviço de transporte, por parte da empresa, bem como os direitos e obrigações dos passageiros e demais matérias que sejam necessárias, nomeadamente que incluam, especifiquem ou ampliem - e que não contrariem - o que se encontra previsto na lei.

Neste sentido, a Carta do Cliente atualmente existente fica aquém daquilo que a AMT entende ser imperioso – a existência de um verdadeiro contrato escrito (ainda que adesão).

Por este motivo, não pode colher a argumentação invocada pela SOFLUSA, mantendo-se a recomendação da AMT, nos mesmos termos.

Por fim, relativamente à recomendação relativa à proposta de contratualização da prestação de serviço de transporte fluvial – e sem prejuízo das negociações em curso sobre o mesmo – a AMT reitera a necessidade de o acordo acautelar, em particular, índices quantitativos e qualitativos da prestação do serviço público e estar sujeito aos requisitos previstos no RJSPTP e no Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, designadamente no que se refere a compensações por obrigações de serviço público.

Com efeito, as ligações fluviais a cargo da SOFLUSA, muito embora tituladas por um diploma legal e sujeitas ao regime constante do RJSPTP, não estão atualmente sujeitas a quaisquer regras ou obrigações de serviço público definidas, pelo que é assim imperiosa a (célere) contratualização das suas obrigações.

Em face de tudo quanto antecede, ponderados os comentários da SOFLUSA sobre o presente relatório de fiscalização, entende ainda assim a AMT que o mesmo deve ser mantido na íntegra,

quer no que diz respeito ao enquadramento jurídico dos factos, quer no que concerne às recomendações apresentadas.

Lisboa, em abril de 2018