

PARECER N.º 44/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - INTRODUÇÃO

1. O Gabinete de S. Exa. o Vice-Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), para efeitos de emissão de parecer, a terceira alteração ao Contrato de Serviço de Serviço Público (CSP) de Transporte Coletivo à Superfície de Passageiros celebrado com a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, em consequência da integração da operação do Elevador da Graça.
2. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente¹, bem como nas suas atribuições, *in casu*, nas alíneas a), e), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, no artigo 8.º e no artigo 34.º, n.º 2, alíneas b) e c) e n.º 3, alíneas a) e b) - todos dos Estatutos da AMT^{2 3} incluindo:
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais;⁴
 - Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados⁵;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁶.

¹ Nos termos dos seus Estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013 de 28 de agosto.

² Nomeadamente: zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.

³ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º, alíneas e) e k) do n.º 1 e alínea a) do n.º 2 do artigo 5.º, todos dos Estatutos da AMT.

⁴ Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º, todos dos Estatutos da AMT.

⁵ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

⁶ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

II – ENQUADRAMENTO

3. Refere a proposta do Município o seguinte (que transcrevemos na maior parte por se afigurar de interesse para o enquadramento da presente operação):

- A Carris é titular de uma concessão de serviço público de transportes coletivos de superfície, atribuída originalmente à Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.R.L., em 31 de dezembro de 1973, com base no Decreto-Lei n.º 688/73, de 21 de dezembro;
- Por força do Decreto-Lei n.º 346/75, de 3 de julho, a titularidade das ações da então Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.R.L., foi transferida para o Estado, tendo igualmente sido determinado que este assumiria todas as situações jurídicas que o Município detinha em relação àquela companhia, pelo que o Estado passou a deter a posição de Concedente na referida concessão;
- Desde então, o contexto da prestação do transporte público de passageiros sofreu diversas alterações, tanto ao nível da União Europeia como ao nível nacional, com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007, e o Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros;
- O Decreto-Lei n.º 174/2014, de 5 de dezembro, entretanto também alterado pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, procedeu à atualização do quadro jurídico geral da concessão de serviço público atribuída à Carris;
- O Estado e a Carris procederam à alteração dos termos do CSP referido no Considerando 1, por instrumento contratual assinado em 23 de março de 2015;
- Através do Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, a titularidade da totalidade do capital social da Carris foi transferida do Estado para o Município, tendo o mesmo diploma operado a cessão para este da posição contratual antes detida pelo Estado no Contrato de Concessão ora alterado, com efeitos a 1 de fevereiro de 2017;
- A municipalização da Carris, operada pelo Decreto-Lei n.º 86-D/2016, de 30 de dezembro, gerou a necessidade de revisão dos termos e condições do Contrato de Concessão vigente desde 1973, na versão alterada em março de 2015;

- Foi por isso outorgada, em 14 de novembro de 2017, a Segunda Alteração ao CSP, com Aditamento outorgado em 20 de setembro de 2018;
- A Carris é uma pessoa coletiva de direito privado sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de responsabilidade limitada, com natureza municipal, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;
- A Carris é uma empresa pertencente ao setor empresarial local, regendo-se pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, pela Lei Comercial, pelos respetivos Estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado;
- Nos termos dos artigos 23.º e 24.º dos seus Estatutos, a gestão da Carris deve articular-se com os objetivos prosseguidos pelo Município, com respeito pelo disposto nas suas orientações estratégicas, visando o cumprimento do seu objeto social e assegurando a sua viabilidade económica e o equilíbrio financeiro;
- A Carris tem por objeto, a título principal e em regime de exclusividade, a atividade de transporte público coletivo de superfície de passageiros no Município, sem prejuízo da existência de linhas secundárias e complementares que entrem ou se situem no território dos municípios imediatamente contíguos, por meio de autocarros, carros elétricos, ascensores mecânicos e um elevador;
- A Carris tem vindo a explorar, operar e manter em funcionamento desde há largos anos, no âmbito da concessão que lhe foi atribuída, o elevador de Santa Justa, os ascensores da Glória e do Lavra e o funicular da Bica apresentando incontornável e incomparável experiência na exploração, operação e manutenção deste tipo de infraestruturas de apoio à mobilidade pedonal;
- A construção da infraestrutura do Funicular da Graça e a instalação do mesmo foram levadas a cabo pela EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A., a quem foi atribuída a gestão, exploração, operação e manutenção desde então;
- É do interesse da cidade de Lisboa manter a Carris como operador interno do Município, encarregue do serviço de transportes coletivos de superfície, pelo que se pretende que o Funicular da Graça seja gratuitamente transmitido para a Carris,

a quem passará a caber a exploração, a operação e a manutenção do mesmo, em regime de exclusividade;

- É, ainda, do interesse da cidade, servir a sua população de forma a garantir que a pressão turística afete o menos possível a mobilidade e facilidade de utilização de transportes públicos de residentes e trabalhadores da cidade.

4. Neste contexto, estabelece a terceira alteração ao CSP o seguinte:

- *“Foi decido que o designado Funicular da Graça, que percorre a Rua dos Lagares e o Miradouro Sophia de Mello Breyner Andresen (adiante, abreviadamente, o Funicular da Graça), deixasse de ser operado e mantido pela EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM SA e passasse a ser operado e mantido pela Carris, no quadro do Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Coletivo de Superfície de Passageiros na sua redação presentemente em vigor (Contrato);*
- *A cláusula 6.1 do Contrato de Concessão passa a ter a seguinte redação: “A Concessão tem por objeto, a título principal e em regime de exclusividade, a atividade de transporte público coletivo de superfície de passageiros no município de Lisboa, sem prejuízo da existência de linhas secundárias e complementares e outros elementos acessórios dessa atividade que entrem ou se situem no território dos municípios imediatamente contíguos, por meio de autocarros, carros elétricos, ascensores mecânicos, um elevador e o Funicular da Graça, através das linhas constantes do Anexo 1”;*
- *É aditado ao Anexo 1, Parte I, ao Contrato de Concessão o ponto 2.2.4, com a seguinte redação: 2.2.4 Funicular da Graça, O Funicular da Graça possui uma cabina;*
- *O ponto “Bilhetes” do Anexo 1, Parte II, ao Contrato de Concessão passa a ter a seguinte redação: Bilhetes Tarifa de Bordo, Rede de Autocarros, Rede de Elétricos, Rede de Ascensores, Elevador de Santa Justa, Funicular da Graça;*
- *Ao ponto “Modalidades de Passes”, “Bilhetes” do Anexo 1, Parte III, ao Contrato de Concessão é aditado o seguinte texto: Tarifa de Bordo de Funicular do Graça - Válida para duas viagens exclusivamente no Funicular da Graça. Vendida pelos tripulantes a bordo.”*

5. A proposta do Município refere ainda que se pretende:
- Instituir um modelo de acesso aos equipamentos de transporte diferenciado entre utilizadores frequentes (com título mensal) e pontuais, nos termos que se introduzem nesta terceira alteração ao CSP para o Funicular da Graça, e preparar a sua replicação em todos os outros equipamentos de transporte operados pela Carris, onde se verifique uma pressão turística relevante;
 - Encorajar ainda a revisão futura dos seus tarifários com o aumento do valor dos títulos de utilização pontual, nomeadamente, nos equipamentos com elevada pressão turística.
6. A 8 de maio de 2025, a CML juntou a seguinte documentação a pedido da AMT:
- Plano de Atividades e Orçamento de 2025;
 - Funicular da Graça Conta de Exploração - 2025-2028
7. Quanto ao primeiro documento, foi referido que *“quanto ao início da exploração do Funicular da Graça pela CARRIS, cumpre-nos informar que foram considerados no Plano de Atividades e Orçamento de 2025, os seguintes rendimentos e gastos que não se referem diretamente à prestação de serviço público de transporte de passageiros:*
- [confidencial]
8. O segundo documento refere o seguinte:
- *“A 3.ª Alteração ao Contrato de Concessão, aprovada em Reunião de Câmara de 22 de janeiro de 2025, prevê que a CARRIS, enquanto operador interno do Município de Lisboa, encarregue do serviço de transportes coletivos de superfície, receba gratuitamente a exploração, operação, e manutenção do Funicular da Graça, em regime de exclusividade, passando este a ser também objeto de concessão.*
 - *Assim, cumpre-nos apresentar a conta de exploração associada ao Funicular da Graça, no âmbito da vigência do Contrato de Concessão da CARRIS, por forma apurar a materialidade e o impacto desta alteração ao nível da respetiva execução.*
 - *Este exercício foi feito assumindo que a operação do Funicular pela CARRIS terá início em julho de 2025. Importa salientar que os valores de rendimentos orçamentados tiveram em consideração a previsão de utilização deste Funicular,*

considerando como referência a procura associada a outros ascensores afetos à atividade da CARRIS, bem como, respetivamente, a capacidade do Funicular e o horário previsto de funcionamento. Igualmente foram considerados os gastos relativos a eletricidade, água, vigilância e segurança, manutenção e pessoal, seguro responsabilidade civil de exploração, taxas, prestação de serviços de recolha de valores, entre outros, impreteríveis ao funcionamento do Funicular e já previstos no Plano de Atividades e Orçamento de 2025-2028 da CARRIS. Salienta-se que o Contrato de Concessão atualmente em vigor termina em 31 de dezembro de 2028.

[confidencial]

[confidencial]

9. [confidencial]

III – DO PARECER

Contrato de Serviço Público

10. Importa referir que foram anteriormente emitidos os Pareceres n.º 11/AMT/2017⁷ e 20/AMT/2018⁸, quanto ao CSP e respetivas alterações, nos quais foram efetuadas diversas recomendações, destacando-se:

- Efetivar um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- Verificar de forma anual, objetiva e transparente (e transmitir tal informação circunstanciada à AMT) o modelo económico subjacente à imposição de obrigações de serviço público, com base em dados reais, bem como a aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras em cada uma das linhas, no sentido de eventual revisão/ajustamento de critérios e indicadores, se necessário;
- Clarificar o nexo entre as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo constantes de instrumentos estratégicos e operacionais que enquadram ou complementam o CSP;

⁷ https://www.amt-autoridade.pt/media/1953/parecer_11_2017_carris_vp.pdf

⁸ https://amt-autoridade.pt/media/3798/parecer_n_20_ds_dapp_13set_cmlisboa.pdf

- Detalhar as obrigações de transmissão de informação em função de indicadores estratégicos e operacionais, financeiros e económicos, bem como a periodicidade da sua recolha, tratamento e análise, (além dos já previstos no CSP e em outros documentos como o Plano de Atividades), no sentido de lhes dar maior coerência e vinculatividade, mas também conferir-se a necessária sindicabilidade;
- Estabelecer um apuramento sistemático e periódico – mensal ou trimestral, sem prejuízo do anual ou outro – do cumprimento de horários e frequências (Plano de Operação) e clarificação de situações que possam constituir motivo desculpável (trânsito, acidentes, intervenções no espaço público, eventos, etc), sem prejuízo da previsão de desvios;
- Aferir, com periodicidade adequada (designadamente mensal e/ou trimestral), aferição do cumprimento do previsto no Anexo ao Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - RJSPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho), no que se refere aos níveis mínimos do serviço público de transporte de passageiros;
- Fixar as sanções por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, nos termos do artigo 45.º do RJSPTP;
- Introduzir a separação contabilística quanto às atividades de serviço público e comerciais, de acordo com o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.

Ação de supervisão global - 2023⁹

11. Posteriormente, foi efetuada em 2023 uma ação de supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros, de vários operadores de Transporte Público de Passageiros, incluindo a Carris.
12. As ações de supervisão tiveram como objetivo verificar, *in situ*, se o desempenho operacional do serviço prestado pelos operadores está a ser monitorizado e fiscalizado, em conformidade com os indicadores constantes do respetivo CSP, assim como avaliar a fiabilidade e rigor dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às

⁹ A ação de supervisão aos Sistemas de Apoio à Exploração e Indicadores de Desempenho do Serviço Público de Transporte de Passageiros - <https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf>

entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais, no âmbito do referido CSP.

13. A ação e o relatório focaram-se no desempenho operacional dos operadores de transportes e respetivo impacto nos passageiros e não no desempenho e reporte económico-financeiro.

14. No relatório foi referido que que:

- A aferição do cumprimento de obrigações contratuais por referência a objetivos estratégicos e indeterminados pode dificultar a monitorização da atividade e o seu reporte detalhado, bem como a gestão operacional e contratual, e ainda a auditoria e fiscalização de toda a execução contratual;
- A não existência (ou referência expressa ou coligida) de referenciais objetivos, definidos de forma clara e acessível, poderá potenciar a dificuldade em elaborar uma monitorização regular da sua execução ou a definição de referenciais para a aplicação de sanções contratuais;
- Conceitos contratuais como “continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade, disponibilidade, permanência, qualidade, comodidade, acessibilidade, rapidez e segurança, satisfação do interesse social”, princípios de “equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”, quando se trata da prestação de serviço público de transporte de passageiros devem ser adequadamente parametrizados e objetivados, tanto como objetivos de produção como horários e frequências, independentemente da duração do CSP e da definição de condições de ajustamento de objetivos em prazos intermédios;
- Devem existir relatórios de gestão com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do CSP e dos outros instrumentos operacionais e estratégicos, por forma a que também seja relevante para o acompanhamento da concessão por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão;
- Deve existir relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do CSP, com evidentes vantagens para a

execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, com evidentes benefícios na rentabilidade e lucro do operador, tendentes, na generalidade, a assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social da concessão;

- A utilização de fórmulas de cálculo anual médio de indicadores pode potenciar a diluição de incumprimentos efetivos em algumas linhas, aferidos em períodos mais curtos – semanas, meses, trimestres - e que possam ser compensados por cumprimentos de outras obrigações;
- Deve ser possível efetivamente apurar e sancionar, e em que medida, os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância;
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar um incumprimento objetivo e prolongado de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber;
- A aferição de uma taxa de cumprimento baseada numa média global anual, por definição, é um critério amplo que potencia a diluição de incumprimentos objetivos reiterados em determinados períodos, independentemente da culpa. No entanto, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivos incumprimentos de horários ou frequências, independentemente de culpa, para considerar que existe incumprimento (ainda que possa assimilar razões de congestionamento do espaço público). Se uma determinada linha tiver sucessivos atrasos, durante meses, potencialmente poderá ver assegurada uma taxa de cumprimento contratual, se a média anual for superior a 85%, não obstante o passageiro poder não ver cumpridos os horários ou frequências afixadas. Uma aferição periódica e sistemática, mensal ou trimestral, sem prejuízo da anual, designadamente do Plano de Operação e indicadores contratuais, permitiria isolar incumprimentos e encontrar, com maior facilidade as causas, e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta

os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como permite desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências. Caso contrário, a intervenção da empresa ou do gestor poderá tornar-se discricionária e dificultar a resolução de eventuais problemas, como tornará a comunicação com os passageiros mais difícil;

- Deve ser clara a relação direta entre o eventual incumprimento de indicadores e obrigações diversas (que não apenas os indicadores de oferta avaliados anualmente) com as sanções pecuniárias por incumprimento contratual, graduando o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas;
- Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá potenciar a não aplicação de qualquer sanção.

15. Em síntese, na ação de supervisão foi possível constatar o seguinte quanto à Carris:

- O Sistema de Apoio à Exploração (SAE) instalado procede ao registo de toda a operação, sendo iniciado com o carregamento dos horários. Posteriormente, o acompanhamento em tempo real da operação é executado na Central de Controlo de Tráfego (CCT), através deste SAE, designadamente, no que respeita à regularidade e pontualidade da operação, sendo também registadas todas as justificações de incumprimento que têm origem em ocorrências;
- O sistema instalado regista toda a operação das linhas, as carreiras, a pontualidade e a regularidade, e quaisquer ajustes que existam ao plano programado, acompanhados da devida justificação;
- A Carris tem um sistema de gestão de qualidade certificado, bem como algumas linhas certificadas;
- É elaborado um Plano da Oferta para quatro anos que posteriormente é entregue ao concedente (Município) anualmente, assim como o Plano de Atividades e

Orçamento (PAO), igualmente para os quatro anos, e que reflete aquele plano de oferta;

- O apuramento dos indicadores de Qualidade é realizado através do confronto entre o plano inicial e o cumprimento do real executado;
- As alterações ao plano inicial poderão ser realizadas através de pedidos específicos ao concedente;
- A Carris referiu que sendo a circulação realizada em meios urbanos encontra-se sujeita a muitas alterações que influenciam o cumprimento dos horários, a título de exemplo, as obras que ocorrem nas vias públicas, o trânsito, os eventos que implicam o corte na circulação, entre outros;
- A Carris recebe as linhas orientadoras do concedente e é com base nestas linhas que elabora o Plano da Oferta;
- Anualmente, a empresa elabora e submete a apreciação do Município o Relatório de execução do CSP, onde inclui, entre outra informação, os indicadores de desempenho definidos no CSP. Adicionalmente a empresa envia ao Município, com periodicidade trimestral, relatórios de execução do seu Plano de Atividades e Orçamento, possibilitando, desta forma, ao seu Acionista e Autoridade de Transportes, o acompanhamento da atividade desenvolvida pela empresa;
- Quanto aos valores dos indicadores previstos no CSP encontra-se estabelecido, como valor médio para cada período de um ano, um limite de 85%, sendo este valor inferior aos objetivos definidos internamente na empresa, que estabeleceu um valor de 98%;
- A operação inicia-se quando o motorista procede ao registo, numa consola existente no autocarro, do seu número de identificação e da carreira (chapa de serviço) que vai fazer, e posteriormente a consola indica o percurso que deverá ser realizado;
- Os autocarros são equipados com sistemas GPS, mas caso haja alguma avaria deste sistema, é possível proceder ao registo manual na consola, onde são inseridos o início e o fim do percurso;

- O sistema instalado efetua a monitorização das linhas e do serviço, permitindo um registo automático de cada serviço e registos das viagens efetuadas;
- Quando ocorrem erros no sistema, os dados são corrigidos pelo controlador e posteriormente, são tratados pelo Departamento de Informação e Controlo de Gestão da Operação que procede à análise das situações anormais;
- O motorista realiza o registo manual da viagem, através da folha de viagem, que é utilizada como um sistema redundante para verificação quando ocorrem situações anormais.

16. Nas conclusões globais do relatório foi constatado:

- Todas as empresas referidas cumprem as obrigações legais de elaboração e publicação de relatórios e contas e de sustentabilidade;
- Quanto a todas as empresas, constatou-se a existência de sistemas de apoio à exploração e ao reporte, que permitem a gestão dos serviços e o reporte de informação para fins diversos;
- Da análise efetuada não resultaram quaisquer evidências da falta de fiabilidade daqueles sistemas, que estarão adequados aos indicadores de desempenho existentes em cada empresa, pese embora o nível de automatismo seja variável;
- No que se refere a evidências de documentos de monitorização/fiscalização da execução contratual, quanto à Carris, não existe evidência de relatórios de acompanhamento por parte da autoridade de transportes, existindo evidências de reporte da empresa ao gestor do CSP;
- Não existem indícios de incumprimento de obrigações de serviço público, os relatórios das empresas não apontam incumprimentos, mas não existem relatórios de acompanhamento dos gestores de CSP confirmando as conclusões. No que se refere a indicadores e quanto à Carris refira-se que:
 - A verificação do cumprimento do CSP é feita através do apuramento anual de indicadores de qualidade da oferta - Taxa de cumprimento do serviço face a horários programados;
 - É apurado um valor médio para cada período de um ano para a rede;

- Existem procedimentos utilizados para a aferição dos valores dos indicadores;
- É elaborado, mensalmente, um plano programado (interno);
- A empresa refere que cumprimento dos indicadores de Qualidade tem exigências superiores aos parâmetros previstos no CSP;
- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores consta de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas) mas sem referência a avaliação do gestor do CSP;
- A empresa realiza inquéritos de satisfação;
- A empresa elabora um relatório de execução do CSP, com uma periodicidade anual;
- Estão previstas causas de força maior, mas não são divulgadas as viagens programadas para o ano, as que são efetivamente realizadas e as causas das que não foram realizadas, imputáveis ou não à empresa;
- O gestor de CSP não enviou – até data - relatório de obrigações de serviço público¹⁰ existentes e não existem evidências de avaliação de cumprimento de CSP.

17. Conclui-se que:

- Se constatou a não implementação integral de recomendações da AMT, o que dificulta(ou) a avaliação da execução contratual e a obtenção de informação quanto ao desempenho dos operadores, seja para efeitos de fiscalização, seja para efeitos de comunicação com o público;
- Passados vários anos da implementação de CSP de primeira geração, parece claro que resultam evidências da necessidade de revisão daqueles CSP, avançando para uma nova fase de maior exigência, sobretudo no que se refere à qualidade do serviço prestado e da relação das empresas com os passageiros;
- Os CSP devem considerar as seguintes recomendações:

¹⁰ Nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março.

- Todas as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, devem ser objetivas, claras e mensuráveis e estar associadas a penalidades e/ou bonificações contratuais;
- A contratualização ou compromisso, quando se trata da prestação de serviço público de transporte de passageiros, perante indicadores ou conceitos indeterminados, tais como “continuidade e regularidade”, “condições de operabilidade”, “disponibilidade,” “permanência”, “qualidade”, “comodidade”, “acessibilidade”, “inclusividade,” “rapidez”, “segurança”, “satisfação do interesse social”, “equilíbrio, eficiência, transparência e rigor”, “adequados padrões de qualidade”, “bom estado de funcionamento e conservação em condições adequadas”, sem serem objetivados ou mensuráveis ou sem estarem associados a penalidades contratuais, são desprovidos de efeito útil e não constituem um incentivo à qualidade do serviço, devendo, sim, tal contratualização ou compromisso permitir a monitorização e fiscalização do CSP e a aferição do seu (in)cumprimento, bem como permitir o estabelecimento de métricas objetivas para atingir metas;
- Deve existir previsão e vinculatividade para diversos indicadores, para além dos tradicionais indicadores de regularidade e pontualidade, mas incluir também os supracitados, com enfoque na qualidade do serviço efetivamente prestado e não apenas na produção de serviços, como sejam conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade, inclusividade, rapidez, segurança e comunicação;
- Deve existir aferição periódica e sistemática de toda as obrigações contratuais, sobretudo de desempenho operacional e de qualidade, de forma a permitir isolar disrupções do serviço aos passageiros (seja ou não incumprimento imputável à empresa) e encontrar com maior facilidade as causas e eventualmente ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Esta aferição, que é possível tendo em conta os sistemas de apoio à exploração da empresa, permite comunicar com os passageiros de forma mais correta, clara e transparente, bem como

desagregar, de forma objetiva, as medições anuais do cumprimento de horários e frequências;

- Não devem ser utilizadas fórmulas de cálculo anual médio de indicadores, pois podem potenciar a diluição de disrupções efetivas em serviços e que são compensadas por cumprimentos de outras. Deve ser possível apurar efetivamente os incumprimentos de horários específicos (diários, mensais, trimestrais, por carreira, conjunto de carreiras) e de que forma é tida em conta alguma margem de tolerância, e sancionar esses incumprimentos;
- Deve garantir-se a transparência da comunicação com os passageiros, pois poder-se-á verificar uma disrupção objetiva e prolongada de diversos horários e frequências e ainda assim a empresa comunicar que não se verifica qualquer incumprimento e tal não se refletir, em nenhum modo, na compensação a receber. Deve ser internalizado que, na perspetiva do passageiro, bastará a simples constatação de sucessivas não realizações de horários, frequências ou serviços para considerar que existe incumprimento (ainda que possa não ser imputável à empresa). Comunicar altas taxas de regularidade ou pontualidade ao mesmo tempo que existem disrupções sucessivas, não é aceitável ou compreensível na perspetiva do passageiro;
- Deve existir certeza na efetividade dos mecanismos de aplicação de sanções pecuniárias, e não resultar a dúvida sobre se efetivamente existiram incumprimentos, se não existiu monitorização para apurar os mesmos ou se estamos perante um bom desempenho da empresa que levou à desnecessidade de aplicação de sanções;
- É recomendável o apuramento de dados de desempenho de linhas pelos diversos dias (designadamente semana e fim de semana), tendo em conta o programado e o realizado;
- Deve ser claro o nexo entre todas as obrigações contratuais da empresa e objetivos de curto e médio prazo, sem prejuízo da introdução de margens de execução adaptáveis à evolução e circunstâncias diversas;

- Independentemente da existência de causas de força maior ou outros fatores não imputáveis ou externos às empresas, devem ser divulgados os serviços programados e os serviços realizados e as causas de não realização, imputáveis ou não à empresa. A publicitação de indicadores de pontualidade e regularidade deve ser feita por referência aos serviços realizados, sem deixar de mencionar o seu peso face ao programado, por serviços ou conjunto de serviços, perfeitamente identificáveis;
- As sanções pecuniárias por incumprimento contratual devem reportar-se a todas as obrigações, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas. Se por um lado um valor alto de multas contratuais pode ser desmotivador do incumprimento, por outro, a aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá significar a não aplicação de qualquer sanção;
- Deve ser assegurada a maior objetividade na execução contratual, sobretudo no que se refere à mensurabilidade e clareza de indicadores e parâmetros operacionais e estratégicos, de âmbito operacional, financeiro e económico do serviço, não deixando, obviamente, de ter em conta o Plano de Atividades e Orçamento ou Instrumentos Previsionais de Gestão, devendo todos os instrumentos ser coerentes;
- A divulgação deve ser clara, acessível e compreensível, por uma questão de transparência da atividade quanto a passageiros, potenciais passageiros, contribuintes, profissionais e entidades de fiscalização;
- Devem existir relatórios de gestão e monitorização com uma periodicidade mensal ou trimestral, relativamente aos indicadores constantes do CSP e aos outros instrumentos operacionais e estratégicos, de forma a permitir o acompanhamento do CSP por parte de outras entidades fiscalizadoras ou de supervisão e para efeitos de divulgação ao público do desempenho do serviço;

- A informação sobre cálculo e cumprimento de indicadores que conste de documentos da empresa (relatórios de gestão e contas) deve referenciar a avaliação do gestor do CSP;
- O Relatório e Contas bem como os relatórios de acompanhamento da concessão, devem conter informação estruturada e específica relativa às compensações por obrigações de serviço público para garantir o cumprimento de obrigações legais de reporte e de fiscalização por parte das entidades competentes e tendo em conta uma expressa e clara enunciação das obrigações contratuais;
- Independentemente da existência de relatórios sumários de obrigações de serviço público contratadas, devem ser publicitados, salvaguardados elementos confidenciais ou de segredo de negócio, os relatórios de avaliação de desempenho operacional por parte dos gestores de CSP. Não se considera informação confidencial a divulgação de serviços programados, realizados e indicadores de cumprimento de desempenho, estando em causa um serviço público compensado por entidades públicas;
- Devem ser tidos em conta os indicadores de monitorização e supervisão e gestão contratual que constam da Informação AMT de 27 de setembro de 2018¹¹, bem como os previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março¹², não apenas para monitorização, mas para avaliação de desempenho contratual;
- Deve efetivar-se a verificação periódica, objetiva e transparente da aplicação dos critérios de cálculo de compensações financeiras, tendo por base os indicadores operacionais constantes da programação e realização de oferta, uma vez que as obrigações de serviço público (e/ou seus indicadores de base) poder-se-ão alterar, de ano para ano, seja quanto à incidência sobre mais ou menos serviços ou horários;

¹¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

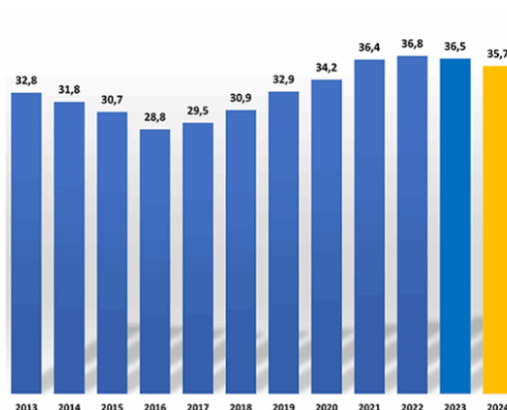
¹² https://www.amt-autoridade.pt/media/2970/regulamento_n273_2021_de_23_de_marco.pdf

- A implementação de contabilidade analítica é obrigatória nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, sendo necessária para efeitos financeiros e tendo em conta os indicadores que suportam a evolução da atividade;
- A definição clara, objetiva e mensurável de obrigações, indicadores e pressupostos constitui condição essencial para se considerar aceitável o pagamento de compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público;
- De acordo com o Regulamento (CE) 1370/2007, o método da compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado; de acordo com os dados disponíveis na fundamentação do CSP afigurava-se não ser possível monitorizar e aferir o seu cumprimento;
- Deve existir relação direta entre o pagamento de compensações financeiras e o integral cumprimento dos termos do CSP, com evidentes vantagens para a execução contratual, representando também um incentivo à qualidade, para assegurar a sustentabilidade económica, financeira e social do CSP, operador e serviço.

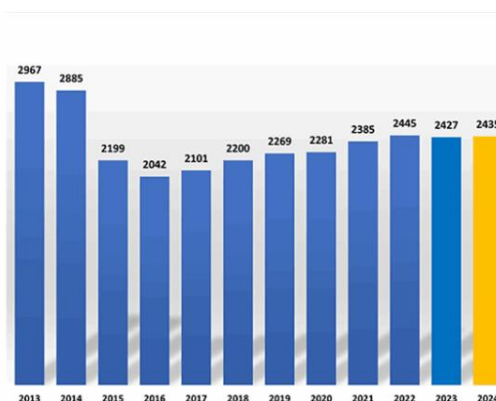
18. Consultada a página da Carris verificamos que se encontram divulgados vários indicadores (Indicadores à data de 31-12-2024):

Indicadores da Oferta

Veículo x Km Serviço Público (milhões)

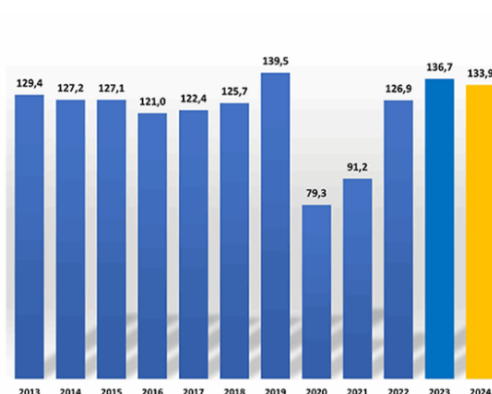


Lugares x Km Serviço Público (milhões)



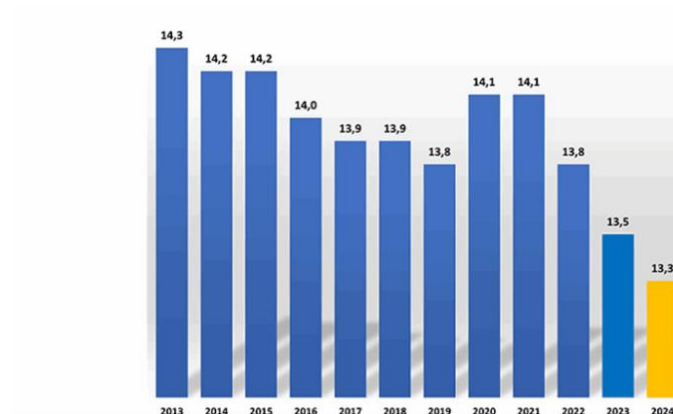
Indicadores da Procura

Passageiros com título válido (milhões)

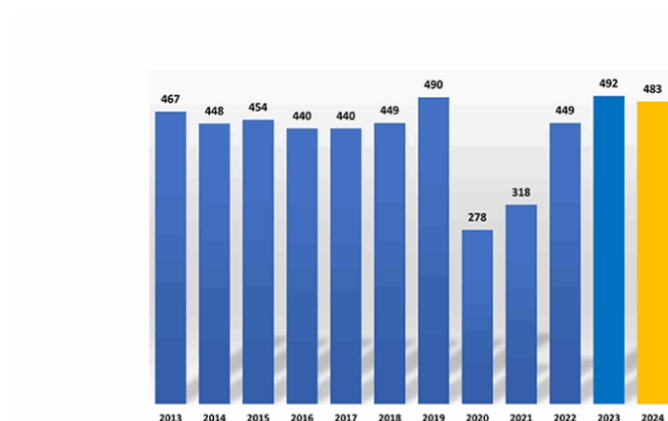


Indicadores da Qualidade

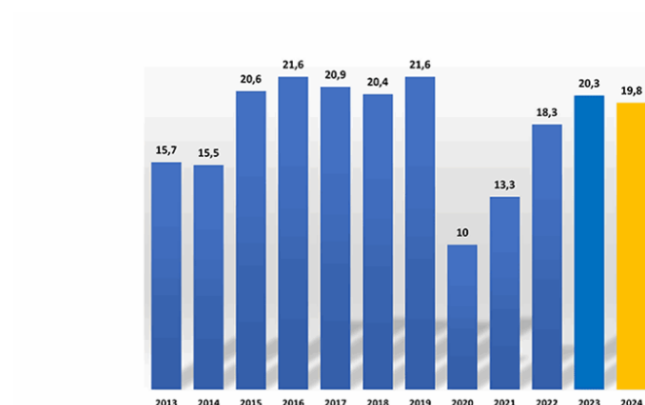
Velocidade Média (Km/h)*



Passageiros x Km Serviço Público (milhões)



Passageiros-KM Serviço Público/Lugares-Km Serviço Público



19. É também referido que:

- *“Monitorizamos os processos de acordo com Indicadores de Desempenho (KPI), tais como o Índice de Satisfação do Cliente, a Taxa de cumprimento de serviço, a Taxa de Acidentes, a Taxa de Reclamações de Clientes, a Taxa de Avarias dos veículos, a Taxa de Absentismo e a Taxa de Formação.”¹³*
- *“Avaliação do desempenho da CARRIS e da satisfação dos clientes | Com este sistema, monitorizamos o serviço prestado aos nossos clientes e o seu grau de satisfação. Avaliamos periodicamente um conjunto de características do serviço através da realização de inquéritos cliente-mistério e analisamos periodicamente um conjunto de indicadores relativos às carreiras, nomeadamente: período de operação; fiabilidade da carreira; duração da viagem; cumprimento do intervalo de passagem; pontualidade; informação e apoio ao cliente; limpeza dos veículos e dos pontos de venda; acidentes e incidentes. Esta avaliação de desempenho desenvolvida permite-nos acompanhar de forma detalhada as carreiras certificadas. Anualmente, realizamos também inquéritos aos clientes para avaliar o seu grau de satisfação.”*

20. No relatório e contas de 2023 consta, por exemplo que:

- *“Ao longo do ano, e principalmente em períodos e troços de maior afluência de passageiros, foram efetuados reforços, adicionais aos já previstos na informação ao público, de modo a garantir maior qualidade do serviço prestado e maior conforto ao passageiro. Ainda como medida de incremento da oferta, sempre que possível, foram colocados veículos de maior capacidade (articulados ou standard) em linhas que normalmente operam com tipologias de veículos de menor capacidade.”;*
- *“A Taxa de Cumprimento de Serviço fixou-se em 97%, resultado inferior ao de 2022, pelas razões já apontadas anteriormente, mantendo-se, contudo, em valor superior ao mínimo estabelecido no Contrato de Concessão celebrado com a CML.”*
- *“(…) Inquérito de Satisfação do Cliente (ISC), realizado anualmente. Este inquérito constitui uma ferramenta essencial para a avaliação da perceção global dos clientes em relação ao serviço prestado. O ISC reflete a média ponderada*

¹³ <https://www.carris.pt/a-carris/sustentabilidade/>

de sete critérios fundamentais de qualidade: Oferta de Serviço, Acessibilidade, Informação, Tempo, Apoio ao Cliente, Conforto e Segurança Pública/Pessoal. Em 2023, a CARRIS obteve um índice de satisfação do cliente de 7,90 pontos numa escala de 1 a 10, representando um incremento de 0,03 em comparação com o ano anterior. É relevante destacar que este resultado, quando contextualizado com o período pré-pandémico, demonstra uma melhoria substancial (6,86 vs. 7,90). Destacando-se como um ponto de ênfase positivo, a acessibilidade continua a ser o critério com maior destaque entre os clientes. É notável que a esmagadora maioria dos clientes CARRIS (94,8%) atribui índices de satisfação entre 7 e 10. “;

- “No que respeita ao tempo médio de resposta a clientes, foi atingida, em 2023, a média de 1,8 dias úteis, o que é demonstrativo das melhorias introduzidas no processo de resposta e da maior articulação da equipa de gestão de reclamações com todas as áreas da Empresa.”*
- “No decorrer do ano de 2023, a CARRIS prosseguiu o processo de renovação da sua frota, com a aquisição de veículos mais modernos, confortáveis e com maior eficiência energética.”*
- “Em 2023 foram recebidos 34 novos autocarros, sendo 10 Standard elétricos (no âmbito de um processo de aquisição de 30 autocarros elétricos desta tipologia) e 24 Articulados a gás natural comprimido (GNC), o que permitiu oferecer ao cliente uma frota cada vez mais sofisticada e com menos impacto ambiental para a Cidade. Durante o ano de 2023 foram também celebrados novos contratos para aquisição de autocarros, bem como iniciados novos procedimentos com o mesmo desiderato, de forma a garantir e a acelerar o processo de renovação da frota”;*
- “ a CARRIS beneficiou de um apoio na aquisição de um conjunto de 205 autocarros 35 Relatório e Contas (dos quais 180 movidos a GNC e 25 elétricos), no âmbito de 2 candidaturas integralmente executadas e encerradas em 2023. Em paralelo, a CARRIS candidatou-se ao Apoio à aquisição de veículos limpos para o transporte coletivo de passageiros, como resposta ao objetivo da «Descarbonização dos Transportes Públicos», ao abrigo do «Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)», que permitirá adquirir de forma cofinanciada*

um conjunto de 20 autocarros standard elétricos e 14 minis elétricos, no decorrer do ano de 2024.”;

- *“O desempenho da CARRIS em 2023 reflete, por um lado, a consolidação da recuperação económica e, por outro, o investimento na melhoria do serviço e da atratividade do transporte público: Crescimento significativo (7,7%) da procura de transporte público, Recuperação dos rendimentos de serviço público, registando um aumento de cerca de 12% das receitas tarifárias⁴; Diminuição dos gastos com recursos energéticos – gás, eletricidade e gasóleo – refletindo a tendência geral de redução do preço destes fatores; Aumento expressivo do investimento no reforço e modernização da frota de serviço público.”*

21. No Plano de Atividades e Orçamento para 2025 é referido:

- *“Em 2025 decorrerão novos procedimentos, nomeadamente para aquisição de mais 30 autocarros mini elétricos, necessários para assegurar o serviço em algumas carreiras em que, pelas características da rede viária, não é possível a utilização de veículos de maior dimensão, bem como de 60 autocarros standard elétricos. Dar-se-á também execução à aquisição de 75 autocarros standard a Gás Natural Comprimido (GNC)”;*
- *“A CARRIS está a trabalhar no estudo e discussão do novo Plano de Rede, que permitirá avaliar e consolidar as carreiras e serviços prestados. A atual Rede da CARRIS foi implementada há mais de quinze anos e, não obstante os ajustamentos entretanto promovidos na mesma, mostra-se algo desajustada em relação à dinâmica de crescimento da Cidade e às várias mudanças nos padrões da mobilidade das pessoas;”*
- *“No período de 2025 a 2028, a empresa apostará na expansão da sua rede de elétricos rápidos, com o objetivo de aumentar a oferta deste modo de transporte, por natureza atrativo, confortável e rápido, o que certamente potenciará a transferência modal do automóvel para o transporte público”*
- *“Prevê-se, para 2025, um crescimento da oferta de 2,5%, em veículos*km de serviço público, comparativamente ao estimado para o ano de 2024. Este incremento da oferta tem por base a entrada em operação dos novos veículos e tripulantes, pretendendo responder da forma mais adequada às alterações da Procura. (...) o aumento da oferta será impulsionado com a entrada ao serviço*

dos novos veículos, o que permitirá tanto a extensão da oferta na rede existente, como o restabelecimento de algumas carreiras ou a criação de outras novas, conforme as necessidades identificadas na Cidade, bem como o reforço do serviço das carreiras mais utilizadas”;

- *“(…) a CARRIS está fortemente empenhada na captação de novos clientes para o transporte público, através da melhoria da experiência de viagem do Cliente e no reforço da notoriedade da Marca CARRIS como referência incontornável da mobilidade na Cidade de Lisboa. Neste campo em particular, importa destacar: o investimento programado, ao longo de 2025-2028, no número de autocarros e elétricos em circulação, com o objetivo de densificar a rede e os serviços oferecidos, de modo a corresponder às necessidades e às expectativas dos Clientes; a disponibilização, por parte da CML, de passes gratuitos para pessoas com mais de 65 anos residentes no Município, a partir de meados do ano de 2022, fator que veio potenciar um aumento na utilização dos transportes públicos; o alargamento da gratuitidade a todos os jovens até aos 23 anos; a disponibilização em tempo real de informação fidedigna, o reforço de meios de pagamento digitais. o reforço da rede de vendas, tornando mais fácil e simples o acesso ao serviço de transportes; o desenvolvimento de ações de sensibilização e campanhas táticas com vista à eliminação da fraude, nomeadamente junto dos segmentos mais jovens apelando a uma utilização consciente do TP.”*
- *“A CARRIS tem prevista a entrada ao serviço, entre 2025 e 2028, de 488 novos autocarros, recorrendo a diferentes tipos de energias mais amigas do ambiente. Este investimento tem o intuito de alcançar efeitos positivos relativamente a impactos ambientais, económicos e sociais, nomeadamente: Melhorar a qualidade de serviço e apresentar maior acessibilidade para pessoas com mobilidade condicionada;*

Conclusões preliminares

22. Como se referiu no relatório da ação de supervisão que ocorreu em 2023:

- Constatou-se que não se procedeu à implementação integral de recomendações da AMT – quanto ao ajustamento do CSP e quanto à transmissão de informação - e que tal facto dificulta(ou) a avaliação da execução

contratual, bem como a obtenção de informação quanto ao desempenho dos operadores, seja para efeitos de fiscalização, seja para efeitos de comunicação com o público;

- Passados vários anos da implementação dos CSP de primeira geração, parece claro que resultam evidências da necessidade de revisão de tais CSP, avançando para uma nova fase de maior exigência, sobretudo no que se refere ao acompanhamento dos mesmos, quanto à qualidade do serviço prestado e quanto à relação das empresas com os passageiros;
- Apenas com o cumprimento destas recomendações existirá um verdadeiro incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do superior interesse público, também na garantia da sustentabilidade económica da empresa e sustentabilidade do serviço.

23. Recorde-se que nos termos da cláusula 9.^a do CSP, o prazo da concessão terminará no dia 31 de dezembro de 2028, podendo ser contratualmente prorrogado, por razões de interesse público e/ou em função do tempo necessário para a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pela Concessionária.
24. É certo que neste parecer está em causa a incorporação da operação do Elevador da Graça no CSP e que este serviço representa, comprovadamente, uma muito pequena parte da totalidade da operação ferroviária conduzida pela empresa.
25. Nesse sentido, obstar à continuidade deste serviço e fazer depender a sua incorporação da necessária revisão da totalidade de todo o CSP - que se impõe - será desproporcional e causar prejuízo aos atuais e futuros passageiros.
26. Mais se refere que a inclusão da operação do Elevador da Graça no CSP configura, efetivamente, uma modificação objetiva ao mesmo contrato. De acordo com o n.º 1 do artigo 311.º do CCP, o contrato pode ser modificado: i) por acordo entre as partes, que não pode revestir forma menos solene do que a do contrato, ii) por decisão judicial ou arbitral e iii) por ato administrativo do contraente público quando o fundamento invocado

sejam razões de interesse público. Os fundamentos da modificação contratual encontram-se previstos no artigo 312.º do mesmo diploma.¹⁴

27. Por outro lado, o n.º 1 do artigo 313.º do CCP tem subjacente a ideia de que é permitido à Administração Pública mudar o contrato, mas não mudar de contrato: que o contraente público pode, verificadas determinadas circunstâncias, realizar uma modificação do contrato, mas esta não pode incidir sobre o seu objeto, tipo ou natureza, ou prestações principais.
28. Já no que respeita aos limites específicos à modificação objetiva dos contratos administrativos previstos na redação atual do n.º 2 do artigo 313.º do CCP, importa saber que se aplicam exclusivamente à modificação do contrato que tenha como fundamento razões de interesse público.
29. Assim, a modificação não pode ter lugar quando i) implicar uma modificação substancial do contrato ou ii) configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por: “a) introduzir alterações que, se inicialmente previstas no caderno de encargos, teriam ocasionado no procedimento pré-contratual, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da qualificação dos candidatos, a alteração da ordenação das propostas avaliadas, a não exclusão ou a apresentação de outras candidaturas ou propostas; b) alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante de modo a que este seja colocado numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido; c) alargar consideravelmente o âmbito do contrato”.
30. O limite decorrente da alínea a) do n.º 2 do artigo 313.º do CCP está relacionado com as alterações ao contrato, que teriam levado o contraente público a escolher uma proposta diferente da adjudicada, caso o conteúdo dessa alteração constasse do contrato inicialmente celebrado.
31. Estes limites têm como principal intuito proteger o respeito pelo princípio da concorrência, “(...) um dos valores mais importantes da contratação pública (a respeitar,

¹⁴ i) Cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas;

ii) A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato; e

iii) Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes.

também, na fase de execução — imposição decorrente, desde logo, pelo n.º 2 do artigo 1.º-A do CCP)”.

32. O legislador nacional veio, ainda, conceder alguma flexibilidade à Administração ao estipular no n.º 3 do artigo 313.º do CCP que os referidos limites não são aplicáveis quando estejam em causa i) modificações de valor inferior aos limiares europeus, consoante o caso, e inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15%, do preço contratual inicial; bem como, ii) modificações que decorram de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique, e desde que o seu valor não ultrapasse 50% do preço contratual inicial.
33. Para ponderar a modificação do contrato, de acordo com informação constante do presente parecer, foram objeto de análise os documentos já citados, incluindo a conta de exploração do elevador.
34. Tendo em conta que as compensações previstas para a operação da Carris no ano de 2025 se cifram em [confidencial] M€ e que o défice de exploração do elevador se cifra, relativamente ao mesmo período, em [confidencial] €, a operação está dentro dos limites legais.
35. Esta avaliação de conformidade com os limites legais do CCP tem igualmente por base os documentos financeiros disponibilizados pela Carris e os dados históricos da execução contratual que permitem concluir que, sendo o valor total da preconizada modificação de [confidencial] €, o mesmo não é suscetível de ultrapassar 10% do valor do contrato de serviço público, encontrando-se, por isso, dentro dos limites legalmente admissíveis.
36. Contudo, mesmo não se afigurando existirem fundamentos para obstar à integração do Elevador da Graça no CSP, considera-se que, não obstante os bons resultados de 2023, será de recomendar a revisão do CSP antes da sua eventual prorrogação, pelos motivos expostos no relatório relativo à ação de supervisão aos sistemas tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho.

IV – RECOMENDAÇÕES

37. Nos termos da legislação nacional e europeia, a fundamentação de compensações financeiras e a execução contratual devem propugnar por alcançar pressupostos de

transparência e objetividade, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual, garantir o cumprimento de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos.

38. Assim, nos termos das alíneas a), e), j), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º, no artigo 8.º e no artigo 34.º, n.º 2, alíneas b) e c) e n.º 3, alíneas a) e b), todos dos Estatutos da AMT, e no que concerne à execução contratual, deve a Carris proceder à implementação de anteriores recomendações desta Autoridade observando, também, as conclusões do relatório elaborado no âmbito da ação de supervisão aos sistemas tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho.
39. Deve, também, ser ponderada a revisão da presente minuta de aditamento por forma a incluir nos Considerandos a (i) fundamentação detalhada do preâmbulo (inexistência de análise custo-benefício) relativamente à transmissão do Funicular da Graça e enquadramento legal sobre a modificação objetiva do contrato (ponto B.) bem como a menção das referências ao cumprimento das regras de despesa pública (que se assumem como asseguradas) e no articulado (ii) a regulação clara das tarifas - critérios objetivos – ponto 2 da Clausula 2.ª e em que moldes em que se processará a revisão futura dos tarifários (cf. ponto 5 do parecer); (iii) inclusão clara do preço, em cumprimento do princípio da certeza contratual reforçando a necessidade de previsibilidade nas relações contratuais, e (iv) cláusula sobre ajuste no cálculo das compensações à Carris, se aplicável.
40. Por fim, de referir que a modificação aos contratos está sujeita: (i) à fiscalização prévia do Tribunal de Contas nos termos da al. c) do n.º 1 do art.º 5.º conjugado com a al. d) do n.º 1 do art.º 46.º, ambos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas e reiterando (ii) à publicação no portal dos contratos públicos cfr. 315.º CCP, aspetos que devem ser tidos em consideração.
41. Quanto à adaptação do CSP, recomenda-se à Carris e ao Município, conforme respetivas competências, o início dos trabalhos de revisão do CSP, tendo em conta o anteriormente já exposto e recomendado.

V – CONCLUSÕES

42. No que concerne ao objeto específico deste parecer, o mesmo assume sentido favorável, considerando a fundamentação apresentada e o interesse público na provisão de serviços públicos de transporte, evitando a disrupção nos mesmos.

43. Tendo em conta as compensações previstas para a operação da Carris e o défice de exploração do elevador, a operação está dentro dos limites legais, no que se refere à modificação objetiva dos contratos.
44. Contudo, reitera-se que, mesmo não se afigurando existirem fundamentos para obstar à integração do Elevador da Graça no CSP, se considera que o referido contrato deverá ser revisto antes da sua eventual prorrogação, pelos motivos expostos no relatório elaborado no âmbito da ação de supervisão realizada em 2023.

Lisboa, em 29 de maio de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino