



**1ª Comissão Permanente**

**Comissão de Finanças, Património e Recursos Humanos**

**e**

**8ª Comissão Permanente**

**Comissão de Mobilidade e Segurança**

**Parecer Conjunto**

**Relativo à Proposta n.º 671/2016 “Assunção pelo Município da titularidade administrativa do serviço público de transporte operado pela CARRIS ”.**

## **I. NOTA INTRODUTÓRIA**

Através da Proposta n.º 671/2016 adiante designada por Proposta, subscrita pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, aprovada por maioria na Câmara Municipal de Lisboa em reunião realizada a 7 de Dezembro de 2016, submete-se a aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa, a assunção pelo Município da titularidade administrativa do serviço público de transporte operado pela CARRIS, com os seguintes pontos deliberativos nos termos da proposta:

- 1. Reafirmar a posição da CML em favor da consagração legal da titularidade administrativa do Município sobre o serviço público operado pela CARRIS e da assunção plena pela Autarquia das suas atribuições e competências enquanto autoridade de transportes relativamente ao referido operador;**
- 2. Reafirmar a vontade da CML de reassumir formalmente a posição de concedente relativamente à concessão do serviço público de transporte público de passageiros de que a CARRIS é concessionária;**
- 3. Reafirmar os direitos patrimoniais do Município de Lisboa decorrentes dos processos de nacionalização das companhias CARRIS e Metropolitano de Lisboa, E.P.E., pelos quais a Autarquia nunca foi ressarcida;**
- 4. Afirmar a intenção do Município de Lisboa de assumir a titularidade do capital social da CARRIS e de a manter como empresa municipal de gestão de serviços de interesse geral, não procedendo à sua privatização nem a qualquer subconcessão da sua operação a entidades privadas;**
- 5. Aprovar os termos do “Acordo de Princípio” em anexo e que faz parte integrante da presente proposta;**
- 6. Mandatar o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa para prosseguir a negociação com o Estado português, no âmbito da execução do referido “Acordo de Princípio”.**

Tendo a proposta sido remetida, pela Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa, Arq.ª Helena Roseta para a 1ª Comissão Permanente de Finanças, Património e Recursos Humanos e para a 8ª Comissão Permanente de Segurança e Mobilidade a fim de ser apreciada e emitido o respectivo parecer, cumpre proceder à emissão do mesmo, em consonância com o preceituado no artigo 76º do Regimento da Assembleia Municipal de Lisboa para o mandato 2013/2017<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Aprovado pela Deliberação n.º 58/AML/2014, de 18 de Março, e publicado no 1.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1048, de 20 de Março de 2014, com as alterações introduzidas em 21 de julho de 2015 e em 19 de julho de 2016. Daqui em diante denominado apenas por Regimento.

## II. CONSIDERANDOS

### 2.1- Enquadramento e Antecedentes

A Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS), foi fundada em 1872 com o objectivo de implantar na capital portuguesa um sistema de transporte do tipo americano (carruagens movidas por tração animal e deslocando-se sobre carris), tendo vindo a prestar desde essa data o serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Cidade de Lisboa.

A prestação deste serviço foi sofrendo alterações diversas ao longo dos tempos<sup>2</sup>, fruto dos diversos contextos históricos, sublinhando-se nomeadamente a nacionalização<sup>3</sup> da empresa pelo Estado que assumiu a posição jurídica do Município como concedente do referido serviço público de transporte colectivo, na sequência do desinvestimento da empresa titular da concessão no período imediatamente anterior ao fim da concessão.

Os recentes anos de constrangimentos financeiros implicaram também uma degradação acentuada do serviço público prestado, como consequência do adiamento do investimento na rede de transporte público, que levou ao aumento significativo da idade média da frota e à elevada dívida financeira da empresa, pelo não pagamento das indemnizações compensatórias pelo serviço público prestado com uma dívida acumulada de 600 milhões de Euros.

O Município de Lisboa vem afirmando desde há muito a intenção de assumir a posição de autoridade de transportes e de explorar o serviço público de transporte de passageiros prestado pela CARRIS, exercendo a plenitude das suas atribuições e competências legais quanto à definição e gestão das redes de transportes públicos da Cidade, e exigindo a restituição das suas posições jurídicas no que respeita à CARRIS, empresa de que foi titular até à respectiva nacionalização pelo Estado em 1975.

Quer a aprovação da Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres (Lei n.º 10/90, de 17 de março), quer a evolução do quadro legal no que respeita ao Regime Jurídico das Autarquias Locais, nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL), remetem para as atribuições dos municípios e respectivas competências em matéria de redes de transporte público ao nível local, conforme se estipula nos artigos 23.º, n.º 2, alínea c), e 33.º, n.º 1, alínea ee) deste diploma.

---

<sup>2</sup> Em 27 de julho de 1899, a Wernher, Beit & Co. cede à Lisbon Electric Tramways Limited (L.E.T.L.) todos os direitos e obrigações assumidos por contrato celebrado em 7 de julho com a CARRIS, visando a transformação e modernização do sistema e instalações. Em 21 de dezembro de 1973, pelo Decreto-Lei n.º 688/73, é rescindido o contrato à L.E.T.L. Simultaneamente, efetua-se com a CARRIS um contrato de renovação da concessão por um período de 50 anos que lhe foi atribuída pela Câmara Municipal de Lisboa (CML), através do Decreto-Lei n.º 688/73, de 21 de dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 300/75, de 20 de junho, e 485/88, de 30 de dezembro.

<sup>3</sup> A nacionalização, através do Decreto-Lei n.º 346/75, de 3 de julho, da Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A.R.L., na qual a Câmara Municipal de Lisboa detinha uma participação de capital e que operava, também, mediante concessão dada pela CML nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 688/73, de 21 de Dezembro.

O serviço público prestado pela CARRIS rege-se pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, e pela recente Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP).

Nos termos citados cabe, aos municípios a prossecução das atribuições e o exercício das competências de autoridade de transportes quanto aos serviços de transporte de passageiros de âmbito municipal<sup>4</sup> – exceptuando-se temporariamente desta regra, os serviços de transportes operados nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa por empresas públicas mantidas na esfera do Estado<sup>5</sup>.

Através das Deliberações n.º 164/CM/2014 e n.º 653/CM/2014<sup>6</sup>, a CML mandatou o Presidente da Câmara para, em representação do Município, conduzir as negociações com o Estado no sentido de estabelecer as condições para a assunção da gestão das empresas que operam os sistemas de transportes públicos da cidade de Lisboa, nomeadamente da CARRIS, como alternativa à concessão daqueles serviços públicos a operadores privados.

A AML pronunciou-se igualmente através da Deliberação n.º 07/AML/2015 de 09/01/2015<sup>7</sup>, na sequência do relatório relativo ao debate temático sobre transportes, realizado entre maio e junho de 2014, onde foi deliberado:

- “1 - Reafirmar a sua posição de que o planeamento e gestão dos sistemas de transporte colectivo urbano deverão manter-se na esfera de titularidade e gestão de entidades públicas;
- 2 - Manifestar o seu entendimento que os Municípios da Área Metropolitana de Lisboa devem assumir um papel relevante e decisivo no planeamento e gestão dessas redes de transporte e contribuir para o financiamento da sua operação, na medida das suas possibilidades, nomeadamente através da afectação de receitas provenientes dos beneficiários indirectos dos serviços que estas redes prestam à sociedade e à economia;
- 3 - Afirmar que a operação dessas redes deve ser realizada segundo uma orientação de serviço público, com atendimento a situações sociais relevantes e uma visão do papel importante que os transportes colectivos assumem em termos de coesão social e territorial;
- 4 - Considerar que uma gestão eficiente dessas redes de transporte colectivo deverá passar pela optimização da utilização dos meios que lhes estão afectos, por potenciar a complementaridade entre modos de transporte, assegurar a diversidade de serviços de modo a responder às necessidades de deslocação de toda a população e garantir uma

---

<sup>4</sup> definidos estes como os que se desenvolvem integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de um município – cfr. artigos 3.º, alínea s), e 6.º, n.º 1, do RJSPTP.

<sup>5</sup> cfr. artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RJSPTP.

<sup>6</sup> Anexos 3 e 4.

<sup>7</sup> Anexo 5.

acessível e simples integração tarifária que tenha em consideração os estratos mais vulneráveis da sociedade, designadamente crianças, estudantes, desempregados e idosos.”

## **2.2 - Análise da Proposta**

No quadro das referidas negociações, em diálogo com o Governo e a Administração da CARRIS, a Câmara Municipal de Lisboa alcançou um acordo para a gestão municipal da CARRIS e para a articulação com o Estado na prestação dos serviços de transportes públicos na Cidade de Lisboa, com vista a uma melhor e mais eficiente prossecução do interesse público e tendo como objectivos fundamentais a sustentabilidade do serviço público, o aumento da eficiência, da qualidade e da cobertura das redes, bem como a recuperação de passageiros, a universalidade do acesso, a coesão económica, social e territorial, o desenvolvimento equilibrado do sector dos transportes, a articulação intermodal e o reforço da promoção das políticas de sustentabilidade ambiental que têm vindo a ser prosseguidas pelo Município.

O novo modelo de gestão, delineado no “Acordo de Princípio” (em anexo) celebrado entre o Estado e o Município de Lisboa, assenta na municipalização da CARRIS e no reconhecimento da plenitude das atribuições e competências do Município enquanto autoridade de transportes, no que respeita ao serviço explorado pela empresa.

A implementação do novo modelo de gestão pressupõe a concretização, com efeitos previstos a partir de 1 de janeiro de 2017, designadamente: i) da consagração legal da titularidade administrativa do Município sobre o serviço público operado pela CARRIS e dos poderes da Autarquia enquanto autoridade de transportes relativamente a este operador; ii) da reconfiguração do “Contrato de Concessão de Serviço Público” em vigor com a CARRIS, sendo a posição de concedente formalmente reassumida pelo Município de Lisboa; iii) da municipalização da CARRIS, através da transmissão da totalidade das acções representativas do respectivo capital social, do Estado para o Município.

Este novo modelo de gestão será enquadrado por um instrumento legal que regulará a assunção pelo Município de Lisboa de todos os poderes públicos, direitos, obrigações e demais posições jurídicas envolvidas nesta operação, o qual está ainda em processo legislativo.

Os signatários do “Acordo de Princípio” (em anexo) acordaram que a viabilidade do novo modelo de gestão pressupõe que a CARRIS, na sequência da assunção dos poderes da respectiva gestão e exploração pela Autarquia, se configure como um operador interno do Município de Lisboa, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, com salvaguarda da situação laboral dos trabalhadores da empresa e do actual estatuto dos seus gestores, no âmbito da transferência da CARRIS do Sector Empresarial do Estado para o Sector Empresarial Local.

O “Acordo de Princípio” celebrado entre o Estado e o Município de Lisboa, representa assim o primeiro impulso na concretização do novo modelo de gestão da CARRIS, incluindo a transferência da empresa para o Município, com base nos princípios estabelecidos nesse documento e nos demais termos e condições a definir em diploma legal próprio.

### **2.3 - Audição do Sr. Presidente da Câmara Fernando Medina**

O Sr. Presidente da CML iniciou a audição referindo que o acordo de princípio assinado com o Estado relativamente ao novo modelo de gestão da CARRIS, se trata de uma aspiração de longas décadas, manifestada sempre pelos variados executivos do Município, desde a nacionalização da empresa em 1975.

Referiu ainda que este acordo de princípio irá permitir à CML assumir a sua posição de concedente original, facto aliás que o Estado sempre reconheceu, não apenas através da natureza do anterior processo de privatização com recurso à subconcessão, mas através da variada legislação produzida, caso da Lei das Autarquias de 2013 e do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros de 2015, onde é assumido que os municípios são os titulares e concedentes do serviço público de transporte, com a excepção dos municípios do Porto e Lisboa, onde a legislação remete excepcionalmente para o prazo de término da concessão existente (2023).

Sublinhou mais uma vez que o acordo de princípio permitirá assim dar início à resolução da questão de fundo, que diz respeito ao facto de Lisboa passar a ser concedente do serviço público de transportes, em igualdade de circunstâncias com os outros municípios do país já a partir de Janeiro de 2017.

O outro aspecto relevante diz respeito à resolução do diferendo histórico com o Estado relativamente à questão patrimonial e aos activos da CARRIS, decorrente das nacionalizações da CARRIS e do Metro, relembrando a posição do Vereador Pedro Feist que sempre se bateu pelo ressarcimento dos processos de nacionalização.

Destacou que com este acordo de princípio são resolvidos os dois contenciosos existentes, relativos quer à titularidade das acções da CARRIS quer à reposição da posição de concedente de serviço de transporte público.

Relativamente às questões do financiamento e dívida da empresa, referiu que quer a CARRIS quer o Metropolitano de Lisboa, foram ao longo dos anos sujeitos a duas visões que levaram a actual situação financeira.

Por um lado foram definidos níveis obrigatórios de serviço público mas o estado não pagou atempadamente as obrigações do serviço público, acumulando dívida nomeadamente a partir dos anos 80 e da entrada na então designada CEE.

Por outro lado referiu-se ainda a uma abordagem mais recente do anterior governo do PSD, que para reduzir as necessidades de financiamento da CARRIS, reduziu em 34% a oferta à custa da eliminação da rede de serviço público não rentável.

Referiu que sendo o transporte público a espinha dorsal da mobilidade da cidade, a redução do transporte público a uma visão limitada apenas à conta de exploração, leva inevitavelmente à diminuição da dimensão do serviço público, com menos carreiras e menos zonas da cidade abrangidas.

Sublinhou ainda que estas duas visões não têm paralelo em nenhuma cidade europeia ou cidade de país desenvolvido onde se constata que as receitas de bilhética apenas cobrem 50 a 70 por cento da operação, contrariamente à CARRIS onde actualmente as receitas de bilhética cobrem 85 a 90 por cento dos custos da operação, o que indicia claramente falhas ao nível da prestação de serviço público.

Neste contexto referiu que o financiamento dos transportes de serviço público implica uma significativa alteração estrutural, quer na desejável integração dos transportes públicos com os outros meios de mobilidade, quer na diversificação das fontes de financiamento que passam pela criação do Fundo de Mobilidade, com uma dotação inicial de 15 milhões Euros em 2017 adaptável às necessidades do 1º ano de gestão, com receitas de publicidade e comparticipação de fundos comunitários relativamente aos investimentos necessários.

Referiu também que o Estado não faz qualquer favor em assumir a dívida histórica de aproximadamente 600 milhões de Euros, acumulada enquanto geria a empresa e não transferia as respectivas indemnizações compensatórias e que o acordo para além do reconhecimento que a operação tem de ser complementada com outras fontes de financiamento, permite à CML ficar na mesma posição que o privado teria na subconcessão a concurso.

Esclareceu ainda que o acordo estabelece que o Estado ficará responsável pelo pagamento dos complementos de reforma já estabelecidos, 8 a 9 milhões de Euros anuais, ficando a CML apenas responsável pelo pagamento dos benefícios adicionais a estabelecer através de negociação colectiva a efectuar a partir de 1 de janeiro de 2017.

Em síntese, concluiu a apresentação referindo que este é um acordo histórico, global, cuja arquitectura resolverá da melhor maneira as matérias de autoridade de transportes e de titularidade permitindo condições de gestão adequada da CARRIS, que implicará fazer escolhas transparentes sobre o financiamento e os instrumentos de mobilidade.

Na sequência da apresentação efectuada os deputados municipais apresentaram variadas questões, relativas ao futuro económico e financeiro da CARRIS, à articulação a nível territorial com os municípios vizinhos e com o Metro e à possibilidade de repor de imediato novos horários e alargar o serviço a zonas da cidade não servidas pela actual rede.

Em resposta às questões colocadas o Sr. Presidente respondeu que as contas da CARRIS são públicas e conhecidas e que o seu cruzamento com o acordo de princípio estabelecido, deixa claras as responsabilidades que resultarão para o Município ao assumir a titularidade da CARRIS, alertando apenas para o facto de as contas de exploração dos últimos anos estarem subavaliadas por via da suspensão dos complementos de reforma (8 a 9 milhões de Euros anuais).

Detalhando sobre este aspecto, referiu que analisando os últimos relatórios de contas da CARRIS se verifica que, retirando os encargos com a dívida histórica e o pagamento dos complementos de reforma, responsabilidades a assumir totalmente pelo estado, a empresa apresenta EBITDA positivos nesses períodos, mesmo considerando o financiamento corrente

da operação, pelo que a estrutura de financiamento da CARRIS será compatível com o orçamento municipal.

Sublinhou mais uma vez, que o acordo de princípio prevê que a CML receba a CARRIS com os activos de exploração e apenas com o passivo operacional, sem passivos de natureza financeira ou das responsabilidades provenientes dos complementos de reforma, assumindo a CML as competências plenas de autoridade de transportes no seu território e as responsabilidades do financiamento do serviço público de transportes como compete nos termos da lei.

Referiu também que o debate sobre o futuro plano estratégico da empresa deverá ser alvo de uma discussão autónoma, não obstante ter anunciado medidas relativas ao tarifário, a serem resolvidas em momento prévio à passagem das atribuições para a CML.

Reafirmou que o acordo de princípio implica um acréscimo de responsabilidade, devendo o modelo de financiamento garantir a integridade do serviço público, obstando à acumulação de dívida, o que implica escolhas do ponto de vista orçamental e que a CARRIS irá manter-se na esfera local como empresa municipal de gestão de serviços de interesse geral.

Em resposta à questão da Deputada Municipal Rosa Maria sobre a forma como se irá processar a passagem da CARRIS para o universo municipal, nomeadamente sobre qual a forma de gestão que virá a assumir, se através de uma nova direcção municipal a criar ou eventualmente através da EMEL, esclareceu que a solução da CARRIS passa, do ponto de vista legal, por a mesma ser considerada como um operador interno nos termos do Regime Jurídico de Transportes Públicos, integrando o sector empresarial local como empresa cem por cento detida pelo Município de Lisboa, com estatutos próprios e em igualdade de circunstâncias com as outras empresas da esfera municipal, esclarecendo ainda que entre o Município e a CARRIS há um contrato de concessão de serviço público que sempre vigorou. Do ponto de vista financeiro esclareceu ainda que a CARRIS terá os mesmos instrumentos de gestão previsional das restantes empresas municipais.

Relativamente à articulação com os restantes municípios da área metropolitana frisou que nenhuma alteração será feita sem a devida articulação com as câmaras vizinhas, argumentando ainda que a lei resolve o problema da articulação ao atribuir aos municípios e autoridades metropolitanas as competências nesta matéria.

Referiu ainda que o acordo de princípio salvaguarda na sua cláusula sétima, o indesejável aumento da dispersão ao nível da bilhética e tarifário.

Por fim referiu-se ao passo seguinte que diz respeito à integração a prazo de todo o sistema de bilhética, tarifários e informação, a efectuar a um nível metropolitano, concebendo um sistema legível e devidamente integrado, procurando assim dar resposta aos padrões de mobilidade de mais de 600 mil pessoas que diariamente se deslocam em direcção a Lisboa.



### **III. OPINIÃO DAS FORÇAS POLITICAS**

Os grupos políticos municipais subscritores do presente parecer reservam para o plenário a expressão do seu sentido de voto.

### **VI. OPINIÃO DO RELATOR**

O serviço de transportes públicos colectivos deve servir, primeiro que tudo, os interesses da população da cidade e de todos os que nela trabalham ou visitam. A garantia de um serviço que cumpra esta primeira exigência, o interesse das populações, é dada por uma gestão de proximidade, em que a autoridade última reside nos eleitos por essa população.

Desde há vários anos que se acumulam as queixas sobre a gestão da Carris, horários desadequados, rotas mal calculadas, veículos desactualizados e serviços ineficazes. Verificou-se também o enorme aumento do passe social e dos bilhetes, coincidente com a degradação do serviço prestado pela Empresa.

Os autarcas, da Câmara Municipal ou das Juntas de Freguesia, têm vindo, ao longo dos últimos anos, a tentar sensibilizar a Empresa para as necessidades das várias comunidades, mas sem resultados objectivos.

Esta passagem da gestão da empresa Carris para o Município de Lisboa, possibilita a tomada de decisões com base nas reais necessidades da mobilidade dos habitantes de Lisboa, assim como permite fazer uma gestão mais eficaz do tráfego na cidade. A Carris perdeu 34% de utilizadores durante a gestão do Governo anterior. Entram e saem de Lisboa diariamente cerca de 600 mil pessoas, número ao qual acresce os cerca de 550 mil habitantes. As necessidades de soluções de mobilidade destas pessoas são grandes, as respostas devem ser diversificadas, mas a prioridade deve ser dada ao transporte colectivo público. O que não se tem verificado. Com efeito, o número de veículos a circular nas estradas e ruas de Lisboa aumentou, nos últimos tempos, em cerca de 15 mil veículos por dia, significando esse aumento o correspondente decréscimo da procura do transporte colectivo público.

Nas principais cidades europeias, o transporte colectivo público é visto como uma prioridade dos governos locais, tendo em conta as exigências atuais das populações. Estas reclamam maior rapidez, comodidade, eficácia, segurança e transportes amigos do ambiente.

Lisboa deve acompanhar estas atuais exigências de mobilidade: mais e melhor transporte, cumprindo as normas ambientais, e inovando na prestação de serviços.

Em suma, a resposta a muitas das inquietações sobre a gestão da Carris podem e devem ser dadas pela passagem dessa gestão para o Município de Lisboa, seguindo os princípios que estão plasmados no acordo efectuado entre o actual Governo e a Câmara Municipal de Lisboa.

## **V. CONCLUSÕES**

A apreciação da proposta cumpriu o prazo fixado pela Presidente da Assembleia Municipal de Lisboa ao abrigo do disposto no artigo 75º do Regimento para a emissão de parecer.

Face ao anteriormente exposto, e cumpridos os prazos regimentais aplicáveis, conclui-se que a proposta está em condições de ser debatida e votada em sessão plenária da Assembleia Municipal de Lisboa.

## **VI. RECOMENDAÇÕES**

A 1ª e 8ª Comissões Permanentes, tendo analisado o presente Parecer sobre a Proposta 671/CM/2016 “Assunção pelo Município da titularidade administrativa do serviço público de transporte operado pela CARRIS”, deliberam propor à Assembleia Municipal que aprove as seguintes **Recomendações à Câmara Municipal**:

1. Que o Município de Lisboa assuma a titularidade do capital social da Carris e a sua manutenção como empresa municipal de interesse geral, não procedendo à privatização nem a qualquer subconcessão da sua operação a entidades privadas;
2. Aprovar os termos do Acordo de Princípio em anexo;
3. Que o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa prossiga a negociação com o Estado Português no âmbito da execução do referido acordo.

## **VII. ANEXOS**

O Deputado Municipal Relator considerou necessária a junção ao presente parecer dos seguintes anexos:

Anexo 1. Proposta n.º 671/CM/2016;

Anexo 2. Minuta do Acordo de Princípio sobre o novo Modelo de Gestão da Carris;

Anexo 3. Deliberação n.º 164/CM/2014;

Anexo 4. Deliberação n.º 653/CM/2014;

Anexo 5. Deliberação n.º 7/AML/2015.

O presente parecer foi aprovado por maioria dos Grupos Municipais e Deputados Independentes representados ou pertencentes às Comissões.

Lisboa, 13 de Dezembro de 2016.

O Deputado Relator

A Presidente da 1ª Comissão

O Presidente da 8ª Comissão

João Valente Pires

Irene Lopes

José Leitão