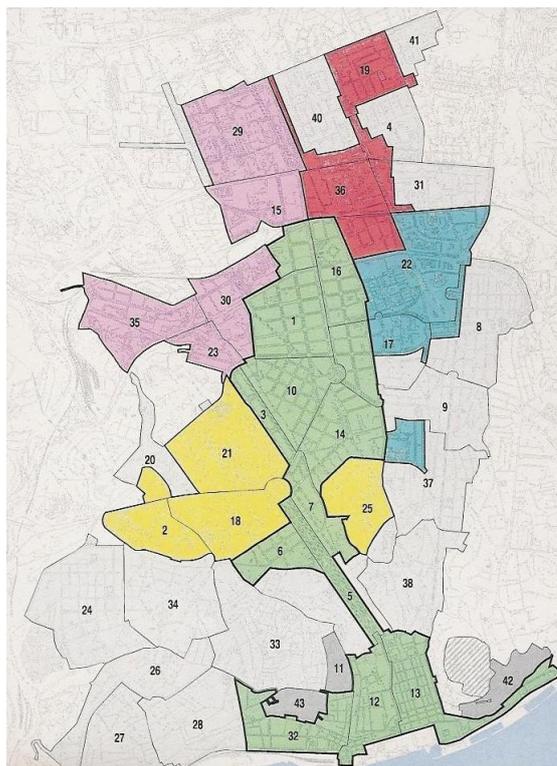


# TRIBUNAL DE CONTAS



AUDITORIA ORIENTADA À RELAÇÃO  
CONTRATUAL ENTRE A EMEL -EMPRESA  
PÚBLICA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO  
DE LISBOA, EM E A STREET PARK  
(ACE)

## RELATÓRIO de AUDITORIA n.º 14/09 – 2ª Secção



PROCESSO N.º 42/06 - AUDIT





## ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS .....	2
RELAÇÃO DE SIGLAS .....	3
FICHA TÉCNICA .....	4
1 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	5
1.1 CONCLUSÕES .....	5
1.2 RECOMENDAÇÕES .....	7
2 – INTRODUÇÃO .....	9
2.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO .....	9
2.2 METODOLOGIA .....	9
2.3 CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO .....	9
2.4 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	10
3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO .....	10
4 – CARACTERIZAÇÃO DA EMEL .....	11
4.1 FUNDAMENTOS DA CRIAÇÃO .....	11
4.2 CONSTITUIÇÃO, ESTATUTOS E REGIME JURÍDICO .....	11
4.3 ORGANIZAÇÃO .....	13
4.4 APRECIÇÃO DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA .....	14
5- CONTRATO COM A STREET PARK .....	19
5.1 ANTECEDENTES DO CONTRATO .....	19
5.2 CONSTITUIÇÃO DA STREET PARK .....	20
5.3 ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ECONÓMICO-FINANCEIRAS DA PROPOSTA DA STREET PARK .....	20
5.4 PARECERES JURÍDICOS SOBRE O CONTRATO .....	21
5.5 CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO .....	22
5.6 APRECIÇÃO DA NATUREZA E LEGALIDADE DO CONTRATO .....	27
5.7 OUTRAS QUESTÕES .....	30
5.7.1 O SISTEMA SIAF .....	30
5.7.2. INCUMPRIMENTO DE OBJECTIVOS DOS REGULAMENTOS DAS ZONAS DE ESTACIONAMENTO (RGZE e RGZEDL) .....	33
5.7.3 RESOLUÇÃO DO CONTRATO POR INICIATIVA DA STREET PARK .....	35
5.7.4 A VENDA DO EQUIPAMENTO .....	35
5.8 FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO .....	35
5.9 ANÁLISE FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO CONTRATO .....	39
6 - EMOLUMENTOS .....	44
7 - DECISÃO .....	45
ANEXOS .....	



# Tribunal de Contas

---

## ÍNDICE DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADRO 1 - COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO – EXERCÍCIOS DE 2005 E 2006 .....	10
QUADRO 2 – MAPA COMPARATIVO DE BALANÇOS.....	15
QUADRO 3 - MAPA COMPARATIVO DAS DEMONSTRAÇÕES DE RESULTADOS POR NATUREZA .....	17
QUADRO 4 - DECOMPOSIÇÃO DO RESULTADO DOS EXERCÍCIOS .....	17
QUADRO 5 - ESCALÕES DE HORAS VENDIDAS INFERIORES A 7.200.000 HORAS.....	24
QUADRO 6 - ESCALÕES DE HORAS VENDIDAS SUPERIORES A 7.800.000 HORAS .....	25
QUADRO 7 - HORAS VENDIDAS (DE 22/06/2005 A 21/06/2006).....	40
QUADRO 8 – MONTANTE ANUAL VARIÁVEL (HORAS VENDIDAS): MAV.....	40
QUADRO 9 – AVISOS EMITIDOS / AVISOS PAGOS (DE JUNHO DE 2005 A JUNHO DE 2006) .....	42
QUADRO 10 – MARGEM OPERACIONAL (ANOS 2004 A 2006) .....	43
GRÁFICO 1 – AVISOS EMITIDOS / AVISOS PAGOS (DE JUNHO DE 2005 A JUNHO DE 2006) .....	42
GRÁFICO 2 - PROVEITOS OPERACIONAIS – PARQUÍMETROS (PERÍODO DE 2004 A 2006).....	43



## RELAÇÃO DE SIGLAS

ACE	Agrupamento complementar de empresas
AML	Assembleia Municipal de Lisboa
BPI	Banco Português de Investimento
CA	Conselho de Administração
CM	Câmara Municipal
CML	Câmara Municipal de Lisboa
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSC	Código das Sociedades Comerciais
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGV	Direcção Geral de Viação
DL	Decreto-Lei
EMEL	EMEL - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EM
LAL	Lei das Autarquias Locais
LEMIR	Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto)
MAV	Montante anual variável
PCA	Presidente do Conselho de Administração
RGZE	Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada
RGZEDL	Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada e das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado
ROC	Revisor Oficial de Contas
STREET PARK	STREET PARK – Gestão de Estacionamento, A. C. E.
SIAF	Sistema Integrado de Apoio à Fiscalização
SROC	Sociedade de Revisores Oficiais de Contas
TC	Tribunal de Contas



# Tribunal de Contas

## FICHA TÉCNICA

	Nome	Categoria	Qualificação Académica
Coordenação Geral	António de Sousa e Menezes (*)	Auditor-Coordenador	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
	Maria João Lourenço (*)	Auditora-Chefe	Licenciatura em Economia
Equipa Técnica	António Nunes de Pina	Técnico Verificador Assessor	Licenciatura em Organização e Gestão de Empresas
	Vítor Gorjão Rodrigues	Técnico Verificador Superior Principal	Licenciatura em Direito

(\*) Por terem cessado, entretanto, as respectivas comissões de serviço, a revisão do anteprojecto de Relatório foi assegurada pela Auditora-Coordenadora, Ana Maria de Sousa Bento, e pelo Coordenador da Unidade de Apoio Técnico - 2, Telmo Mendes.



## 1 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. No uso das competências do Tribunal de Contas, foi realizada uma auditoria orientada à relação contratual entre a EMEL - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EM e a STREET PARK - Gestão de Estacionamento, A. C. E. Tendo por referência o ano económico de 2005, fixaram-se como principais objectivos a verificação e análise da existência de estudos prévios à relação contratual estabelecida, a apreciação da escolha e estabelecimento do modelo implementado, a verificação da legalidade dos contratos celebrados e do efectivo cumprimento pelas partes, a análise dos fluxos financeiros existentes entre a EMEL e a STREET PARK e a análise sumária da evolução económico-financeira da EMEL, no período de 2003 a 2005.

### 1.1 CONCLUSÕES

2. A EMEL apresentou resultados operacionais negativos nos exercícios de 2003 a 2005, com um agravamento muito acentuado neste último ano. Por seu turno, os resultados extraordinários sustentaram, em parte, os resultados líquidos positivos apurados nos anos de 2003 e de 2004, mostrando-se, contudo insuficientes, embora tenham duplicado o seu valor, para contrariar o resultado líquido negativo do exercício de 2005, induzido pelos maus resultados operacionais apresentados (Cfr. Ponto 4.4).
3. Nos contratos de cessão de créditos celebrados entre a EMEL e o BPI, de 25 de Fevereiro de 2005 e 28 de Setembro de 2005, nos montantes de € 10.000.000,00 e € 2.999.858,65, respectivamente, respeitantes a créditos vencidos da empresa sobre a CML, estipula-se que os juros das operações financeiras sejam suportados pela EMEL até 31 de Dezembro de 2006, constituindo uma forma de financiamento da CML, contrariando o disposto no n.º 3, do art.º 25º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, vigente na altura (Cfr. Ponto 4.4).
4. A invocação da difícil sustentabilidade financeira da EMEL, com elevado número de parquímetros inoperante, com impossibilidade de os serviços de manutenção da empresa acorrerem a situações de avaria dos equipamentos, esteve na base da decisão do Conselho de Administração contratar a manutenção dos parquímetros e a recolha das colectas na zona central de Lisboa (Cfr. Ponto 5.1).
5. Foi então contratada a STREET PARK - Gestão de Estacionamento, A. C. E., agrupamento formado pelas empresas que forneciam e prestavam assistência técnica/manutenção ao equipamento utilizado pela EMEL: RESOPRE - Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão, S. A, MULTIFROTA - Comércio de Gestão de Frotas, Lda. e BRISA ACCESS ELECTRÓNICA RODOVIÁRIA, S. A., e, posteriormente, a EMPARQUE - Empreendimentos e Exploração de Parqueamentos, S.A. (Cfr. Pontos 5.1 e 5.2).
6. O contrato celebrado é designado por “contrato de prestação de serviços de manutenção, colecta e apoio à fiscalização”, todavia, o seu âmbito não abrange apenas aquelas prestações, mas as vertentes fundamentais do negócio, opera a transferência dos riscos económicos da actividade e da responsabilidade da gestão do serviço público da EMEL para a STREET PARK. Através do contrato em causa, a EMEL, conjuntamente com a obtenção da prestação de serviços de manutenção e assistência técnica e de recolha das taxas de estacionamento, transferiu para a STREET PARK responsabilidades pela exploração da actividade na área do Eixo Central, através de um contrato misto que contém traços típicos de concessão de serviço público (Cfr. Pontos 5.5 e 5.6).



## Tribunal de Contas

---

7. A STREET PARK exerce, na área posta sob a sua responsabilidade, uma actividade própria, agindo também no seu interesse e por sua conta, garantindo, designadamente, um número mínimo anual de horas de estacionamento vendidas (Cfr. Ponto 5.6).
8. A EMEL não exerce no Eixo Central qualquer outra actividade, para além daquela que decorre do exercício dos poderes de autoridade, mas apenas quando para o efeito for chamada pelo pessoal da STREET PARK. Fora desses casos a actividade da EMEL resume-se à actividade fiscalizadora típica de qualquer entidade concedente: a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização da concessão e o controlo das receitas (Cfr. Ponto 5.6).
9. A própria previsão de uma cláusula com o teor do ponto 7.11 do contrato, destinada a garantir o reequilíbrio contratual, é comum nos contratos de concessão e aponta no sentido de que os efeitos jurídicos pretendidos pelas partes não visavam apenas uma mera prestação de serviços (Cfr. Pontos 5.6 e 5.7.3).
10. A figura da concessão por empresa municipal não tem previsão legal, nem sequer se encontra admitida a faculdade de a empresa municipal mandar terceiros para em seu nome e no seu interesse exercerem, ainda que parcialmente, a actividade para que foi criada (Cfr. Ponto 5.6).
11. Encontram-se, assim, feridas de ilegalidade as cláusulas do contrato que respeitem à transferência de responsabilidade pela exploração do estacionamento. A eventual concessão da exploração do estacionamento na área do Eixo Central caberia aos órgãos autárquicos, nos termos legalmente previstos (Cfr. Ponto 5.6).
12. O procedimento SIAF, previsto no contrato celebrado entre a STREET PARK e a EMEL e adoptado no Eixo Central, não respeita o disposto nos art.ºs 52.º e 53.º do RGZEDL, no art.º 170.º do Código da Estrada, relativo ao levantamento do auto de notícia, e demais normas que fixam o dever de exercício dos poderes de autoridade, constantes do art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 327/98, de 2 de Novembro (Cfr. Ponto 5.7.1).
13. O contrato celebrado com a STREET PARK, não prevê a fiscalização dos limites dos períodos de estacionamento, e, por conseguinte, não assegura o cumprimento do disposto no art.º 40º do RGZEDL. (Cfr. Ponto 5.7.2)
14. O contrato prevê a venda à STREET PARK dos parçómetros propriedade da EMEL, instalados no Eixo Central e a recompra do mesmo equipamento pela EMEL, no termo do contrato, não se encontrando todavia suficientemente acautelados os interesses da EMEL relativamente à utilização dos parçómetros na eventualidade de litígio entre as partes (Cfr. Ponto 5.7.4).
15. Existem cláusulas contratuais prevendo o acompanhamento, a fiscalização do cumprimento do contrato, mas o controlo interno instituído é deficiente ao nível da cobrança e da arrecadação da receita (Cfr. Ponto 5.8).
16. Os valores colectados no Eixo Central pela STREET PARK no 1º ano de execução do contrato (Junho de 2005 a Junho de 2006) suplantaram os colectados pela EMEL, no mesmo perímetro, em anos anteriores (2003 e 2004) (Cfr. Ponto 5.9).



## 1.2 RECOMENDAÇÕES

Tendo presentes as conclusões atrás expressas, deverá o Conselho de Administração da EMEL:

- a. Reponderar a relação contratual com a STREET PARK, com vista à eliminação das ilegalidades apontadas no presente relatório, em particular das respeitantes à transferência de responsabilidade pela exploração do estacionamento, tendo presentes os critérios de decisão empresarial, em particular os previstos no n.º 2 do art.º 21.º dos Estatutos;
- b. Criar condições para que, na eventualidade de litígio entre as partes contratantes, se assegure a continuidade da cobrança de receita no Eixo Central, tendo em conta que os parquímetros são actualmente propriedade do ACE;
- c. Melhorar os procedimentos de controlo interno na área da receita decorrente do contrato, com vista a suprir as deficiências apontadas no presente relatório, designadamente ao nível do acompanhamento da actividade desenvolvida pelo ACE, nas vertentes da cobrança e depósito da receita e da monitorização dos períodos de manutenção, avaria, imobilização e reparação dos parquímetros.





## 2 - INTRODUÇÃO

### 2.1 NATUREZA, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO

17. No uso das competências do Tribunal de Contas constantes dos artigos 2º, n.º 2, alínea c), 5º, n.º 1, alíneas f) e g) e 55º, todos da Lei n.º 98/97, de 26/08, e de acordo com o Programa de Fiscalização, aprovado em sessão do Plenário da 2ª Secção, foi realizada uma auditoria orientada à relação contratual entre a EMEL – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EM e a STREET PARK – Gestão de Estacionamentos, A. C. E., doravante designadas por EMEL e STREET PARK, respectivamente, tendo por referência o ano 2005, sem prejuízo da apreciação incidir sobre outros exercícios económicos, para efeitos de análise evolutiva.
18. De entre os principais objectivos da acção destaca-se a apreciação da referida relação contratual, no que respeita à existência de estudos prévios, à escolha e estabelecimento do inerente modelo de gestão e sistema de controlo interno associado, à sua legalidade, à verificação do efectivo cumprimento pelas partes e à análise dos fluxos financeiros existentes entre a EMEL e a STREET PARK.

### 2.2 METODOLOGIA

19. A auditoria, desenvolvida em conformidade com metodologias adoptadas pelo Tribunal de Contas e acolhidas no seu “Manual de Auditoria e de Procedimentos”, compreendeu três fases: planeamento, execução e avaliação de resultados e elaboração do relatório.
20. A acção iniciou-se com o estudo preliminar da entidade, sustentado na apreciação dos documentos de prestação de contas referentes aos exercícios de 2001 a 2005, dos estatutos da empresa e na consulta do boletim municipal e das resenhas de imprensa. Tendo culminado com a aprovação do *Plano Global de Auditoria*, pretendeu-se, nesta fase, identificarem-se as áreas de potencial risco, bem como estabelecer a natureza, extensão e profundidade dos procedimentos de auditoria a adoptar.
21. Numa fase posterior, iniciados os trabalhos nas instalações da entidade auditada, realizaram-se reuniões e entrevistas com os responsáveis, às quais se seguiu a realização dos testes necessários ao conhecimento e compreensão dos circuitos documentais e do sistema de controlo interno (nas vertentes operacional – área de manutenção, fiscalização e colecta de parcómetros – e financeira) inerentes ao contrato em análise.

Avaliado o sistema de controlo interno por via da realização de testes de procedimento e de conformidade, iniciou-se a fase de execução de auditoria, procedendo-se, nesta sede, à recolha das evidências de auditoria em função dos objectivos previamente definidos, as quais sustentam as observações de auditoria constantes do presente relatório.

### 2.3 CONDICIONANTES E COLABORAÇÃO

22. A auditoria realizou-se sem qualquer condicionante digna de relevo, sendo de realçar todo o apoio prestado à equipa pela Administração, pelos responsáveis das diferentes áreas e por parte de todos os funcionários contactados.



# Tribunal de Contas

## 2.4 IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

23. O Conselho de Administração da EMEL apresentava a seguinte composição, no período compreendido entre os anos 2005 e 2006:

Quadro 1 - Composição do Conselho de Administração – exercícios de 2005 e 2006

<i>Responsáveis</i>	<i>Cargo</i>	<i>Início</i>	<i>Termo</i>
António Carlos Bívar Branco da Penha Monteiro	Presidente	02- 05 – 2002	10- 09 - 2005
Carlos Eduardo de Oliveira e Silva	Presidente (a)	11 – 09 – 2005	08 - 01 - 2006
Marina João da Fonseca Lopes Ferreira	Presidente	09 – 01 – 2006	(b)
Tomás Henrique Leiria Pinto	Vogal	02-10-2003	08.01.2006
Tiago Filipe Garrido Pessoa Filho	Vogal	07 – 09 – 2005	(b) (c)
José Manuel Caetano Gomes	Vogal	09 – 01 – 2006	(b)

(a) - Exerceu funções como Vogal de 24 de Julho de 2002 a 10 de Setembro de 2005.

(b) - Em funções no termo do período em análise.

(c) – Iniciou novo mandato a 09/01/2006.

## 3 – EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

24. Em cumprimento do artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26/08, foi citada a EMEL e todos os seus administradores para, querendo, se pronunciarem sobre o Relato de Auditoria. Foi igualmente citado, para efeitos de contraditório, o Município de Lisboa, na pessoa do Presidente da CML. Apenas apresentaram resposta os administradores constantes do Quadro 1, tendo subscrito conjuntamente o documento. Com a mencionada resposta, foi ainda enviado um parecer jurídico, cópia dos estatutos da empresa (aprovados pela deliberação n.º 358/CM/99, alterados pelas deliberações 968/CM/2004 e 65/CM/2006) e cópia do protocolo de Janeiro de 2005, aprovado pela deliberação n.º 4/CM/2005.
25. No essencial, a resposta apresentada contesta as conclusões do Relato de Auditoria no que concerne à natureza e legalidade do contrato, ao sistema SIAF, às menções relativas ao incumprimento de objectivos dos regulamentos das zonas de estacionamento, ao exercício da fiscalização da actividade da STREET PARK pela EMEL, aos volumes de receita não documentada e à repercussão do contrato nas demonstrações financeiras da EMEL.

Quanto às restantes matérias, os responsáveis alegam que as insuficiências apontadas já se encontram solucionadas, ou que a EMEL promoverá as alterações que se mostrem necessárias.



26. As alegações foram objecto de análise, tendo-se procedido às actualizações ou correcções consideradas adequadas. O texto que se segue contempla citações ou sínteses das alegações efectuadas, *em cor e tipo de letra diferente*, nos pertinentes pontos do relatório.
27. A fim de dar expressão plena ao contraditório, as respostas das entidades são apresentadas integralmente nas alegações anexas ao presente relatório, nos termos do n.º4 do art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

## 4 - CARACTERIZAÇÃO DA EMEL

### 4.1 FUNDAMENTOS DA CRIAÇÃO

28. Nas últimas décadas a confluência de razões de ordem política, económica, cultural e urbanística levaram a uma modificação na forma de ocupação do território, concretizada na dispersão das zonas residenciais.
29. Tais condicionalismos originaram um aumento de procura por acessibilidades e transportes urbanos e regionais e, conseqüentemente, o acréscimo do uso de transportes, quer individuais quer colectivos.
30. No caso concreto do concelho e cidade de Lisboa, capital do país e também o principal centro da área Metropolitana de Lisboa, com uma economia mais concentrada em serviços, por contraponto aos concelhos limítrofes mais industrializados, aqueles factores tiveram uma especial incidência no que respeita ao congestionamento crescente dos transportes, do espaço público urbano central e dos acessos.
31. É no contexto da crescente pressão da procura sobre a reduzida capacidade de estacionamento de Lisboa, nomeadamente nas suas principais artérias, que se suscita à CML a oportunidade de disciplinar e gerir em termos empresariais o estacionamento na cidade.
32. Enunciou-se como principal objectivo disciplinar a ocupação dos espaços públicos disponíveis, designadamente nas zonas centrais de maior actividade económica e social, com recurso ao estacionamento tarifado à superfície e aumentar a rotação da sua utilização em estacionamento de curta duração<sup>1</sup>.

### 4.2 CONSTITUIÇÃO, ESTATUTOS E REGIME JURÍDICO

33. A EMEL foi criada na sequência da Deliberação n.º 73/AM/94 da Assembleia Municipal, que definiu os seus estatutos sob proposta da Câmara Municipal (Proposta n.º 242/CM/94), publicada no Boletim Municipal n.º 41, de 6 de Dezembro de 1994, no âmbito da competência atribuída aos municípios, pelo artigo 51º, n.º 4, alínea e), do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março<sup>2</sup>.
34. Em virtude da publicação e entrada em vigor da Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais (Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto), a CML procedeu à adequação dos estatutos da empresa, através da Deliberação n.º 358/CM/99, publicada no Boletim

---

<sup>1</sup> In "Boletim Municipal de Lisboa", de 6/12/1994 - Considerandos à criação da EMEL (Deliberações n.ºs 242/94 e 73/94, respectivamente, da CML e AML).

<sup>2</sup> Ver, a este respeito, a apreciação do acto de constituição da EMEL, constante do relatório de Auditoria n.º 53/99, do Tribunal de Contas.



# Tribunal de Contas

---

Municipal n.º 285, de 5 de Agosto de 1999, e escritura pública de 17 de Agosto de 1999.

35. A EMEL é uma empresa pública, de âmbito municipal, que goza de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Tem a sua sede na Avenida de Berna, n.º 1, em Lisboa (n.º 1 do artigo 1.º e art.º 2.º dos Estatutos).
36. A empresa encontra-se sujeita aos seus estatutos e ao regime jurídico aplicável às empresas públicas municipais e, subsidiariamente, ao regime do sector empresarial do Estado e às normas aplicáveis às sociedades comerciais.
37. A empresa tem por objecto principal a gestão do estacionamento público urbano pago, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades urbanas, nos termos a definir pela Câmara Municipal de Lisboa. Incluem-se no seu objecto (cfr. números 1 e 2 do artigo 3.º dos Estatutos):
  - A construção, instalação e gestão do estacionamento público urbano pago à superfície;
  - A promoção, construção, exploração e alienação de estacionamento em estrutura em zonas de reconhecido interesse e necessidade pública;
  - A elaboração e promoção de estudos e projectos de estacionamento, mobilidade e acessibilidade urbana.
38. Complementarmente, a EMEL desenvolve a sua actividade nas seguintes áreas de negócio:
  - Estacionamento de longa duração: exploração de lugares de estacionamento em parques de estacionamento fechados, construídos em espaços públicos, com estacionamento sem limite de tempo;
  - Parques em estrutura (públicos e residenciais): exploração de lugares de estacionamento em parques construídos ou adquiridos pela empresa, segundo orientações da CML, para comercialização dos lugares de estacionamento a residentes e sujeição dos lugares não adquiridos a outros tipos de exploração, desde a locação mensal até à tarifa horária;
  - Obras em arruamentos: alterações de geometria dos arruamentos e de requalificação urbana do espaço público;
  - Obras de parques e em parques: execução e reparações diversas em parques de estacionamento.
39. Compreendem-se ainda no seu objecto todas as actividades acessórias necessárias à boa realização do seu objecto (n.º 3 do artigo 3.º dos Estatutos).
40. Para a prossecução do seu objecto, poderá integrar agrupamentos de empresas ou participar em sociedades constituídas ou a constituir para o efeito, mediante autorização da CML (n.º 4 do artigo 3.º dos Estatutos).
41. Como condicionalismos e objectivos de gestão estão consignados, entre outros (n.º 2 do artigo 21.º dos Estatutos):
  - Obtenção de preços que permitam o equilíbrio da exploração a médio prazo;
  - Subordinação de novos investimentos a critérios de decisão empresarial, nomeadamente em termos de taxa de rendibilidade, período de recuperação de capital e grau de risco, excepto quando sejam acordados outros critérios a aplicar;



- Adequação dos recursos financeiros à natureza dos activos a financiar;
- Compatibilidade da estrutura financeira com a rendibilidade da exploração e com o grau de risco da actividade;
- Por força de imperativos inerentes ao serviço público desenvolvido pela EMEL e por expressa indicação da CML e havendo lugar à prossecução de objectivos ou investimentos de natureza político-social de que resulte um afastamento dos princípios da equilibrada gestão empresarial, deverão ser acordadas entre a EMEL e a CML as contrapartidas destinadas a reequilibrar a equação económica que existiria se não houvesse lugar aos referidos investimentos.

#### 4.3 ORGANIZAÇÃO

42. Os órgãos sociais da empresa, cujos membros tomam posse perante o Presidente da CML, são o Conselho de Administração, o Fiscal Único e o Conselho Geral<sup>3</sup> (art.º 5º dos estatutos). Este último, com as competências definidas no art.º 16º dos estatutos, é composto por um representante de cada partido político com assento no órgão executivo municipal, um representante de cada uma das seguintes entidades: Direcção-Geral de Viação, Polícia de Segurança Pública – Divisão de Trânsito de Lisboa, DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, ACP – Automóvel Clube de Portugal; um representante dos trabalhadores da EMEL e três da CML.
43. A fiscalização da empresa esteve a cargo da empresa Grant Thornton & Associados – SROC, Lda. representada por Victor Domingos Seabra Franco.
44. Acerca da efectividade e qualidade do acompanhamento exercido pelo Fiscal Único no exercício das suas funções, verifica-se que foi emitida, para os anos de 2003 a 2005, a Certificação Legal de Contas em que se manifesta a opinião de que as demonstrações financeiras respectivas apresentam de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspectos materialmente relevantes, a posição financeira da EMEL a 31 de Dezembro de cada um daqueles anos, bem como o resultado das suas operações nos exercícios findos naquelas datas, em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites.

Na Certificação Legal de Contas relativa a 2003 foi atribuída ênfase à perda de metade do capital social salientando-se que, face ao disposto no art.º 35º do CSC, o CA havia incluído nos respectivos relatórios de gestão a menção de que iria propor à CML medidas de reposição dos capitais próprios ao nível adequado, o que se veio a concretizar no exercício de 2004, conforme ainda se detalha.

45. Em reunião do Conselho de Administração, de 26 de Janeiro de 2006, foi aprovada<sup>4</sup> a nova estrutura orgânica da empresa<sup>5</sup>, com alterações relevantes, decorrentes do Plano Estratégico e

<sup>3</sup> O Conselho Geral tem como competências emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional e pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa, podendo emitir os pareceres e recomendações que considerar convenientes, sem carácter vinculativo.

<sup>4</sup> Cfr. Ordens de Serviços nº 1/CA/06, de 24/01/2006, nº 2/CA/06, de 26/01/2006, nº 3/CA/06, de 26/01/2006, nº 4/CA/06, de 26/01/2006 e organograma;

<sup>5</sup> A nomeação dos membros do Conselho de Administração foi aprovada por deliberação camarária nº 3/CM/2006, publicada no Boletim Municipal da CML, de 12 de Janeiro de 2006, com produção de efeitos a partir de 9 de Janeiro de 2006; Foi também aprovada pela citada deliberação a nomeação dos três representantes da CML no Conselho Geral, sendo dois para área de trânsito e infra-estruturas viárias e um para a gestão financeira.



# Tribunal de Contas

---

de Negócios da EMEL, para o quadriénio 2006-2009 - visando o aumento e melhoria da mobilidade na cidade de Lisboa -, que reflectiram importantes alterações de contexto, designadamente nos domínios:

- Da diversificação do actual modelo de exploração, adaptando-o às necessidades das diferentes áreas da cidade e das diferentes deslocações que geram;
- Da adaptação e reforço das capacidades da empresa face às novas competências de fiscalização resultantes da revisão do código da estrada, tendo-se desencadeado, para a prossecução deste objectivo, o processo de selecção e recrutamento de 60 pessoas a termo certo.

46. Em reunião do Conselho de Administração<sup>6</sup> foi deliberado que o Presidente do CA, nas suas faltas e impedimentos, fosse substituído por um dos vogais do CA<sup>7</sup>.
47. Encontra-se em vigor um Regulamento Interno do Processo de Despesas no qual se estabelece que todas as despesas carecem de autorização do CA, podendo este delegar nos seus membros e nas chefias aquela competência, de acordo com os limites no mesmo estabelecidos<sup>8</sup>.
48. No período abrangido pela auditoria, foram elaborados pela EMEL os instrumentos de gestão previsional a que se refere o artigo 22º dos seus estatutos e, de acordo com o seu artigo 30º, os documentos de prestação e aprovação de contas, designadamente, o relatório do Conselho de Administração e o parecer do Fiscal Único.

#### 4.4 APRECIÇÃO DA ESTRUTURA ECONÓMICO-FINANCEIRA DA EMPRESA

Tendo em vista a percepção da situação financeira da empresa considere-se o quadro comparativo de Balanços relativos aos anos 2003 a 2005:

---

<sup>6</sup> Realizada em 24 de Janeiro de 2006.

<sup>7</sup> Cfr. Ordem de Serviço nº 1/CA/06, de 24/01/2006.

<sup>8</sup> Aprovação em reuniões do CA de 26/01/2006 e de 9/03/2006:

- Presidente do CA - até ao limite de € 10.000;
- Vogais do CA - até ao limite de € 7.500 ;
- Director Financeiro - até ao limite de € 2.500;

- Directores das Direcções de Planeamento e Gestão de Estacionamento (DPGE) e de Recursos Humanos e Comunicação (DRHC)- Despesas excepcionais até ao limite de € 2.500, salvaguardando as necessidades de controlo financeiro.

O mencionado Regulamento define igualmente os documentos que devem constar do processo de despesa:

- Informação/proposta do serviço justificando a necessidade da despesa;
- Despacho de autorização para elaboração do processo, tendo em conta a delegação de competências para autorização das despesas;
- Cópias das consultas enviadas aos fornecedores, no mínimo de 3;
- Conjunto das propostas recebidas;
- Relatório de análise das propostas recebidas, devendo conter parecer /proposta de adjudicação;
- Despacho de adjudicação, tendo em conta a delegação de competências para autorização das despesas;
- Documento de formalização da aquisição.



## Quadro 2 – Mapa comparativo de Balanços

Unidade: euros

	2003		2004		2005		Variação %	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	03/04	04/05
<b>Activo</b>								
<b>Imobilizações incorpóreas</b>								
Despesas de investigação e desenvolvimento	216.198,92	0,7	236.224,86	0,6	183.709,19	0,6	9,3	-22,2
Outras Imobilizações incorpóreas								
<b>Imobilizações corpóreas</b>								
Terrenos e recursos naturais	517.502,82	1,7	517.502,82	1,3	517.502,82	1,6	0,0	0,0
Edifícios e outras construções	5.924.933,10	19,0	5.811.588,63	14,6	6.635.863,83	21,1	-1,9	14,2
Equipamento básico	4.725.091,51	15,1	4.092.890,51	10,3	3.095.360,58	9,8	-13,4	-24,4
Equipamento de transporte	147.984,32	0,5	61.420,36	0,2	35.180,56		-58,5	-42,7
Ferramentas e utensílios	94.782,90	0,3	87.716,86	0,2	28.560,16	0,1	-7,5	-67,4
Equipamento administrativo	365.850,07	1,2	367.296,08	0,9	551.892,00	1,8	0,4	50,3
Outras imobilizações corpóreas	3.952,56	0,0	3.370,20	0,0	2.836,37	0,0	-14,7	-15,8
Imobilizações em curso	5.879.556,59	18,8	11.108.002,75	27,8	7.680.619,95	24,4	88,9	-30,9
<b>Dívidas de terceiros - curto prazo</b>								
Clientes c/c	40.127,80	0,1	50.097,72	0,1	1.027.286,69	3,3	24,8	1950,6
Outros devedores	2.077.186,03	6,7	4.617.042,91	11,6	806.152,51	2,6	122,3	-82,5
Estado e outros entes públicos	34.154,67	0,1	1.185.614,65	3,0	75.245,56	0,2	3371,3	-93,7
<b>Depósitos bancários e caixa</b>								
Depósitos bancários	1.502.666,29	4,8	881.811,80	2,2	1.710.621,17		-41,3	94,0
Caixa	13.235,05	0,0	15.873,60	0,0	24.390,10	0,1	19,9	53,7
<b>Acréscimos e diferimentos</b>								
Acréscimos de proventos	146.611,62	0,5	1.878.952,17	4,7	638.710,11	2,0	1181,6	-66,0
Custos diferidos	9.539.059,08	30,5	8.979.250,86	22,5	8.488.179,97	26,9	-5,9	-5,5
<b>Total do Activo</b>	<b>31.228.893,33</b>	<b>100,0</b>	<b>39.894.656,78</b>	<b>100,0</b>	<b>31.502.111,57</b>	<b>100,0</b>	<b>27,7</b>	<b>-21,0</b>
<b>Capital próprio e Passivo</b>								
Capital	5.300.000,00	17,0	3.960.000,00	9,9	3.960.000,00	12,6	-25,3	0,0
Reservas legais			8.065,31	0,0	11.067,62	0,0		37,2
Resultados transitados	-9.784.331,74	-31,3	610.463,98	1,5	667.507,83	2,1	106,2	9,3
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>161.306,12</b>	<b>0,5</b>	<b>60.046,16</b>	<b>0,2</b>	<b>-492.748,14</b>	<b>-1,6</b>	<b>-62,8</b>	<b>-920,6</b>
<b>Total do Capital próprio</b>	<b>-4.323.025,62</b>	<b>-13,8</b>	<b>4.638.575,45</b>	<b>11,6</b>	<b>4.145.827,31</b>	<b>13,2</b>	<b>207,3</b>	<b>-10,6</b>
<b>Dívidas a terceiros - Médio e longo prazo</b>								
Empréstimos obtidos	22.264.410,39	71,3	19.994.699,52	50,1	15.662.861,62	49,7	-10,2	-21,7
<b>Dívidas a terceiros - Curto prazo</b>								
Fornecedores c/c	669.695,67	2,1	1.131.750,74	2,8	454.745,51	1,4	69,0	-59,8
Fornecedores de imobilizado c/c	1.606.265,94	5,1	1.699.456,99	4,3	959.802,89	3,0	5,8	-43,5
Empréstimos obtidos	3.179.458,63	10,2	6.635.174,43	16,6	4.330.905,93	13,7	108,7	-34,7
Estado e outros entes públicos	407.836,64	1,3	118.123,49	0,3	118.247,01	0,4	-71,0	0,1
Outros credores	3.528,72		131.707,88	0,3	114.262,23	0,4	3632,5	-13,2
<b>Acréscimos e diferimentos</b>								
Proventos diferidos	5.864.770,02	18,8	4.480.120,86	11,2	2.288.948,75	7,3	-23,6	-48,9
Acréscimos de custos	1.555.952,94	5,0	1.065.047,42	2,7	3.426.510,32	10,9	-31,6	221,7
<b>Total do Passivo</b>	<b>35.551.918,95</b>	<b>113,8</b>	<b>35.256.081,33</b>	<b>88,4</b>	<b>27.356.284,26</b>	<b>86,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-22,4</b>
<b>Total do Capital próprio+ Passivo</b>	<b>31.228.893,33</b>	<b>100,0</b>	<b>39.894.656,78</b>	<b>100,0</b>	<b>31.502.111,57</b>	<b>100,0</b>	<b>27,7</b>	<b>-21,0</b>

Fonte: Balanços relativos aos anos 2003 a 2005

49. Da leitura do quadro anterior sobressai, no activo da EMEL, a evolução das *Imobilizações em curso* que, no ano de 2004, cresceram de forma acentuada, em resultado dos investimentos realizados em parques de estacionamento.
50. Já a conta de *Equipamento básico* reflecte a venda à STREET PARK, em 2005, de equipamentos instalados no "Eixo Central" (parquímetros e bloqueadores), na sequência da relação contratual estabelecida, relativa à gestão dos estacionamentos do Município de Lisboa. (cfr. Ponto 5.5)
51. Foi celebrado a 25 de Fevereiro de 2005 com o BANCO BPI, S.A., um contrato de cessão, sem recurso, dos créditos vencidos da EMEL sobre a CML, no valor de €10.000.000,00, respeitantes a obras pertencentes à CML, efectuadas pela EMEL no âmbito do Protocolo celebrado entre as duas entidades e que foi aprovado pela Deliberação n.º 18/CM/2005.
52. E, a 28 de Setembro de 2005, foi celebrado um outro contrato análogo, entre as mesmas entidades, sobre créditos vencidos no valor de €2.999.858,65, respeitantes igualmente a obras da mesma natureza.



## Tribunal de Contas

---

53. Em ambos os contratos se encontra estipulado que as despesas e os juros decorrentes das respectivas operações financeiras serão suportados pela EMEL.
54. No primeiro contrato encontra-se estipulado (cfr. cláusula Quarta) que a EMEL pagará juros sobre €10.000.000,00 até 31 de Dezembro de 2005 e sobre €5.000.000,00 até 31 de Dezembro de 2006. No segundo contrato a empresa pagará juros sobre a totalidade do financiamento previsto até 31 de Dezembro de 2006.
55. Ora, tratando-se, em ambos os casos, de dívidas já vencidas, não é legalmente possível que os juros do financiamento tenham sido suportados pela credora EMEL e não pela devedora CML, tanto mais que o prazo para o pagamento dos créditos ao Banco BPI foi prorrogado por cerca de dois anos (para os dias 31 de Dezembro de 2005 e de 2006, respectivamente). Estes contratos, nos termos descritos, consubstanciam operações de recurso a crédito bancário a médio prazo, contraídas pela EMEL a favor da CML, o que contraria o disposto no n.º 3, do art.º 25º da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, vigente à data da celebração dos contratos e actualmente proibido pelo n.º 2, do art.º 32º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.
56. Estas operações, porém, possibilitaram a redução dos direitos detidos sobre a CML, o reforço dos meios de tesouraria disponíveis, a redução das obrigações decorrentes de *Empréstimos obtidos* e das responsabilidades assumidas perante fornecedores de conta corrente e de Imobilizado.
57. Em 2003, a situação patrimonial líquida é negativa, reflectindo uma degradação significativa e continuada por força da acumulação de sucessivos resultados negativos desde a criação da empresa em 1994<sup>9</sup>.
58. Encontrando-se perdido mais de metade do capital social da empresa, foi aprovado, em 2004, o aumento do capital social da EMEL<sup>10</sup>, através da conversão de créditos sobre a empresa detidos pelo accionista, no montante de 8.289.765,70 euros e, simultaneamente, a sua redução em 9.629.765,61 euros, para cobertura de prejuízos transitados, passando o capital a cifrar-se em 3.960.000,00 euros. A operação em causa<sup>11</sup> possibilitou a inversão para uma situação líquida positiva, superior ao novo capital social.
59. Tendo em vista uma melhor percepção dos factores que concorreram para a evolução da situação líquida alcançada, apresentam-se os quadros comparativos das Demonstrações de Resultados por Natureza e de Decomposição do Resultado dos Exercícios relativos aos anos de 2003 a 2005:

---

<sup>9</sup> In "Relatório de Gestão e Contas de 2003, pág<sup>a</sup> 36.

<sup>10</sup> Cfr. deliberação da CML n.º 968, de 2/12/2004

<sup>11</sup> Vulgarmente designada por "*Operação harmónio*".



Quadro 3 - Mapa comparativo das Demonstrações de Resultados por Natureza

Unidade: euros

	2003		2004		2005		Variação (%)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	03/04	04/05
<b>Proveitos e ganhos</b>								
Vendas e prestações de serviços	9.900.863,47	82,4	10.250.380,58	77,9	9.377.424,28	67,7	3,5	-8,5
Subsídios à exploração	196.669,11	1,6	187.976,87	1,4	187.548,00	1,4	-4,4	-0,2
Outros proveitos e ganhos operacionais	187.601,26	1,6	1.120.851,10	8,5	762.755,00	5,5	497,5	-31,9
Outros juros e proveitos similares	31.495,48	0,3	1.651,91	0,0	10.569,64	0,1	-94,8	539,8
Proveitos e ganhos extraordinários	1.698.666,78	14,1	1.590.735,48	12,1	3.522.833,68	25,4	-6,4	121,5
<b>TOTAL</b>	<b>12.015.296,10</b>	<b>100,0</b>	<b>13.151.595,94</b>	<b>100,0</b>	<b>13.861.130,60</b>	<b>100,0</b>	<b>9,5</b>	<b>5,4</b>

	2003		2004		2005		Variação (%)	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	03/04	04/05
<b>Custos e perdas</b>								
Fornecimentos e serviços externos	5.816.276,60	48,4	6.662.902,40	50,7	7.323.109,18	52,8	14,6	9,9
Custos com o pessoal	4.028.241,98	33,5	4.558.596,63	34,7	4.890.597,88	35,3	13,2	7,3
Amortizações	1.120.544,92	9,3	1.102.403,95	8,4	1.043.129,76	7,5	-1,6	-5,4
Provisões do exercício								
Impostos	82.696,04	0,7	71.684,23	0,5	146.009,74	1,1	-13,3	103,7
Outros custos e perdas operacionais	8.268,00	0,1	8.349,00	0,1	39.387,00	0,3	1,0	371,8
Juros e custos similares	778.453,51	6,5	652.089,12	5,0	883.874,51	6,4	-16,2	35,5
Custos e perdas extraordinários	12.508,93	0,1	28.324,45	0,2	17.770,67	0,1	126,4	-37,3
Imposto sobre o rendimento do exercício	7.000,00	0,1	7.200,00	0,1	10.000,00		2,9	38,9
Resultado líquido do exercício	161.306,12	1,3	60.046,16	0,5	-492.748,14	-3,6	-62,8	-920,6
<b>TOTAL</b>	<b>12.015.296,10</b>	<b>100,0</b>	<b>13.151.595,94</b>	<b>100,0</b>	<b>13.861.130,60</b>	<b>100,0</b>	<b>9,5</b>	<b>5,4</b>

Fonte: Demonstração de resultados relativas aos anos 2003 a 2005

Quadro 4 - Decomposição do Resultado dos Exercícios

Unidade: euros

	2003	2004	2005	Variação (%)	
				03/04	04/05
Proveitos operacionais	10.285.133,84	11.559.208,55	10.327.727,28	12,4	-10,7
Custos operacionais	11.056.027,54	12.403.936,21	13.442.233,56	12,2	8,4
<b>Resultados operacionais</b>	<b>-770.893,70</b>	<b>-844.727,66</b>	<b>-3.114.506,28</b>	<b>-9,6</b>	<b>-268,7</b>
Proveitos e ganhos financeiros	31.495,48	1.651,91	10.569,64	-94,8	539,8
Custos e perdas financeiras	778.453,51	652.089,12	883.874,51	-16,2	35,5
<b>Resultados financeiros</b>	<b>-746.958,03</b>	<b>-650.437,21</b>	<b>-873.304,87</b>	<b>12,9</b>	<b>-34,3</b>
<b>Resultados correntes</b>	<b>-1.517.851,73</b>	<b>-1.495.164,87</b>	<b>-3.987.811,15</b>	<b>1,5</b>	<b>-166,7</b>
Proveitos e ganhos extraordinários	1.698.666,78	1.590.735,48	3.522.833,68	-6,4	121,5
Custos e perdas extraordinárias	12.508,93	28.324,45	17.770,67	126,4	-37,3
<b>Resultados extraordinários</b>	<b>1.686.157,85</b>	<b>1.562.411,03</b>	<b>3.505.063,01</b>	<b>-7,3</b>	<b>124,3</b>
Total de proveitos	12.015.296,10	13.151.595,94	13.861.130,60	9,5	5,4
Total de custos	11.846.989,98	13.084.349,78	14.343.878,74	10,4	9,6
<b>Resultados antes de impostos</b>	<b>168.306,12</b>	<b>67.246,16</b>	<b>-482.748,14</b>	<b>-60,0</b>	<b>-817,9</b>
IRC do exercício	7.000,00	7.200,00	10.000,00	2,9	38,9
<b>Resultado líquido do exercício</b>	<b>161.306,12</b>	<b>60.046,16</b>	<b>-492.748,14</b>	<b>-62,8</b>	<b>-920,6</b>

Fonte: Demonstrações de Resultados relativas aos anos 2003 a 2005



## Tribunal de Contas

---

60. Os Resultados operacionais foram negativos nos exercícios de 2003 a 2005, com um agravamento mais acentuado neste último ano, por força da redução do valor de vendas e prestações de serviços e de outros proveitos e ganhos operacionais, por um lado e, por outro, pelo incremento constante e expressivo dos custos com Fornecimentos e serviços externos e com o Pessoal. O Conselho de Administração considerou que os seguintes factores<sup>12</sup> foram os que concorreram de modo mais significativo para a degradação dos resultados económicos da EMEL:

- a. Incumprimento na via pública e estacionamento ilegal nas imediações dos parques de estacionamento com oferta superior à procura, por falta de fiscalização e a consequente impunidade de quem estaciona ilegalmente;
- b. Inoperacionalidade dos meios de cobrança, motivada pelo aumento exponencial dos assaltos e vandalização em grande escala e de forma organizada dos parquímetros, causando lacunas graves na operacionalidade das equipas de colecta e na disponibilidade dos equipamentos para emissão dos recibos justificativos;
- c. Manutenção dos preços de estacionamento desde 1999 e o incremento da taxa de inflação completamente suportados pela empresa<sup>13</sup>;
- d. Estacionamento retirado do sistema por ocupações de vastas áreas e por longos períodos em resultado de obras públicas da responsabilidade do Metropolitano de Lisboa<sup>14</sup>, CML e outras entidades, por parques privativos, por iniciativas sociais e culturais, sem que se verifique qualquer contrapartida para a empresa;
- e. Situações ainda não devidamente compensadas de investimentos em projectos de interesse público e municipal e de rendibilidade não demonstrada, ligados directa ou indirectamente ao estabelecimento de parques de estacionamento e/ou zonas de parquímetros;
- f. Perda de 1390 lugares nas zonas do “Eixo Central” resultante da afectação de lugares a outros fins, que não o estacionamento de rotação, face ao exercício de prerrogativas da CML.

Esta constatação resultou da correcção do cadastro dos lugares efectivamente disponíveis na via pública para exploração pela empresa, estudo que foi realizado primeiramente no Eixo Central que compreende várias zonas ao longo das artérias constituídas pela Av.<sup>a</sup> da Liberdade, Rotunda do Marquês de Pombal, Av.<sup>a</sup> Fontes Pereira de Melo, Saldanha e Av.<sup>a</sup> da República, onde a empresa passou a concentrar os seus recursos disponíveis em termos de manutenção de equipamentos, fiscalização e serviço de exploração.

---

<sup>12</sup> Reportadas nos relatórios de gestão e contas da empresa, anos 2003 a 2005.

<sup>13</sup> Estes preços (tarifas) vieram a ser objecto de actualização com a publicação, no 2º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 663 de 2/11/2006, do “Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada e das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado”, com entrada em vigor 30 dias após a sua publicação.

<sup>14</sup> No decurso de 2005 foi concluído um acordo com o Metropolitano de Lisboa, no sentido de a EMEL ser financeiramente compensada pelos lugares de estacionamento ocupados por obras, nomeadamente as intervenções relacionadas com a extensão da Linha Vermelha.



A escolha do Eixo Central prendeu-se com o facto de ser uma área primordialmente de serviços (existindo, por conseguinte, um menor número de veículos isentos) e com um elevado índice de rotação<sup>15</sup>.

61. Os proveitos operacionais evidenciam o peso relativo das actividades desenvolvidas pela EMEL, verificando-se que, em 2005, a exploração do estacionamento tarifado à superfície (parquímetros), a que se segue a dos parques, representaram, no conjunto daquele agregado económico, um peso relativo de 53,3% e 18,6%, respectivamente<sup>16</sup>.
62. Os resultados financeiros apresentam-se negativos no período em análise, em consequência dos custos financeiros associados ao recurso a capital alheio. Todavia, nos anos 2003 a 2005 registaram-se valores mais moderados que em anos anteriores, dada a contenção do endividamento bancário atrás identificada.
63. Os resultados extraordinários foram sempre positivos, apresentando valores mais significativos a partir do exercício de 2003, decorrentes, em grande medida, das receitas dos bloqueamentos de viaturas. Já no exercício de 2005, registou-se um crescimento de 124,34%, decorrente da referida venda dos equipamentos instalados no “Eixo Central” no âmbito do contrato celebrado com a STREET PARK.
64. Os resultados extraordinários sustentaram, em parte, os resultados líquidos positivos apurados nos anos 2003 e 2004, mostrando-se, contudo insuficientes para contrariar o resultado líquido negativo do exercício de 2005, induzido pelos maus resultados operacionais apresentados.

## 5- CONTRATO COM A STREET PARK

### 5.1 ANTECEDENTES DO CONTRATO

65. De acordo com o que se reporta no relatório de gestão e contas de 2005, no 1º semestre, a sustentabilidade financeira da empresa encontrava-se seriamente ameaçada devido a actos de vandalismo que tornaram inoperantes a quase totalidade dos parquímetros instalados e a frequentes roubos das colectas efectuadas nos que se encontravam em funcionamento.
66. Os serviços de manutenção do parque de máquinas da empresa, dotados de meios humanos para ocorrer a situações normais de avaria, não tiveram possibilidades de intervenção, o que levou à ponderação e decisão do Conselho de Administração de contratar a manutenção e a recolha das colectas na zona central de Lisboa, tendo, para o efeito, dirigido o convite às empresas encarregadas pelo fornecimento e manutenção dos parcómetros utilizados pela EMEL, que constituíram entre si o agrupamento complementar de empresas, STREET PARK – Gestão de Estacionamento, A. C. E.

<sup>15</sup> Este eixo no ano de 2003, com um terço do total dos lugares, gerou 57% da receita (€ 3.953.000,50) comparativamente aos lugares de “Fora do Eixo Central” que originaram 43% da receita (€ 2.942.000,73).

<sup>16</sup> Conforme consta da “Estrutura das Contas de Exploração e Resultados” constantes dos relatórios de gestão.



# Tribunal de Contas

---

## 5.2 CONSTITUIÇÃO DA STREET PARK

67. O ACE foi constituído pelo contrato que se encontra publicado no Diário da República da III série n.º 175, de 12 de Setembro de 2005.
68. O agrupamento é formado pelas sociedades comerciais RESOPRE – Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão, S. A, MULTIFROTA – Comércio de Gestão de Frotas, Lda. e BRISA ACCESS ELECTRÓNICA RODOVIÁRIA, S. A.
69. A pedido desta última empresa, a EMEL, por ofício de 22 de Abril de 2005, autorizou a participação da EMPARQUE - Empreendimentos e Exploração de Parques, S.A, na STREET PARK.
70. O agrupamento tem por objecto a optimização das condições de exercício e dos resultados económicos das agrupadas e a prestação dos serviços e fornecimento de equipamentos, respeitantes à gestão dos estacionamento do Município de Lisboa que lhe forem adjudicados pela EMEL.

## 5.3 ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ECONÓMICO-FINANCEIRAS DA PROPOSTA DA STREET PARK

71. A proposta da STREET PARK foi analisada pela EMEL nas suas vertentes económica e financeira, tendo esta concluído que, a concretizar-se, a operação em causa se reconduziria a uma mera prestação de serviços de manutenção, colecta e apoio à fiscalização.
72. Não obstante a qualificação feita, a EMEL reconhece uma ampla abrangência do âmbito da proposta, admitindo na sua análise a possibilidade de uma actuação integrada das partes em todas as vertentes fundamentais do negócio, obtendo-se um efeito de partilha de risco e de promoção da eficiência, desde logo impulsionada pela previsão de uma parcela variável no *fee* a pagar ao ACE.
73. O objecto do contrato que veio a ser celebrado abrange efectivamente todas as vertentes fundamentais do negócio e não apenas, como inicialmente previsto, as actividades de manutenção, colecta e apoio à fiscalização. Para além disso, opera a transferência do risco da actividade para o adjudicatário, razão porque se suscitam desde logo dúvidas sobre a sua qualificação jurídica de mero contrato de prestação de serviços (cfr. ponto 5.6).
74. O estudo concluiu que a EMEL teria benefícios evidentes com a celebração do contrato, devendo ainda serem tidos em conta os ganhos que seriam expectáveis nas áreas limítrofes geridas pela EMEL, uma vez que a celebração do contrato tornaria possível a libertação de meios da empresa até então afectos às áreas do Eixo Central.
75. Relativamente à repartição dos montantes de receita cobrada, a EMEL previu que, na hipótese de ser atingido o limite de 9.300.000 horas vendidas e a remuneração (variável) da STREET PARK alcançasse o valor máximo previsto de € 0,233 por hora vendida, o ACE receberia 47% do valor total cobrado e a EMEL 53% (sendo 28% receita da EMEL e 25% da CML<sup>17</sup>). Todavia, o primeiro ano de execução do contrato revelou uma repartição significativamente diversa da prevista pela EMEL, revertendo para o ACE a maior parte das verbas arrecadadas (cfr. ponto 5.8).

---

<sup>17</sup> Segundo notícia publicada no jornal “Primeiro de Janeiro”, de 8 de Março de 2007, a Assembleia Municipal aprovou a redução de 25% para 12,5% da compensação a pagar pela EMEL à Câmara Municipal de Lisboa.



## 5.4 PARECERES JURÍDICOS SOBRE O CONTRATO

76. Por se terem suscitado dúvidas sobre a legalidade do contrato, a EMEL pediu pareceres sobre a matéria, designadamente sobre a questão de saber se o contrato importava a transferência para terceiros da responsabilidade na gestão do serviço público.
77. Previamente à celebração do contrato, foi solicitado o primeiro dos pareceres com data de 24/01/2004, que versou sobre a possibilidade legal de ser contratada a sociedade do Grupo Brisa/Via Verde para a implementação e operação por esta empresa, mediante retribuição, de um sistema informático de cobrança das taxas devidas pelo estacionamento público pago à superfície, destinado a funcionar em complementaridade com o sistema actualmente existente.
78. Verificou-se, contudo, alteração quer da parte a contratar, quer do próprio conteúdo do contrato. Com efeito, o contrato que viria a ser celebrado entre a EMEL e a STREET PARK, em Abril de 2004, não coincidiu totalmente com o que havia sido submetido a parecer. Assim, posteriormente à celebração do contrato, a EMEL submeteu o seu clausulado a nova consulta, procurando desta vez saber se o contrato celebrado envolvia ou não a transferência da gestão do sistema de estacionamento urbano pago à superfície da EMEL para a STREET PARK.
79. Sobre esta questão, o estudo inicial concluiu que o contrato não operou a transferência da gestão do serviço público da EMEL para a STREET PARK e que tendo o Município de Lisboa transferido para a EMEL a mencionada gestão, que constitui o objecto principal da empresa por si criada, não poderia esta retransmitir para outrem, por meio de contrato, a referida responsabilidade sem o consentimento expresso dos órgãos municipais competentes. O segundo parecer, não obstante as alterações de clausulado que vieram a verificar-se, manteve no essencial as conclusões expandidas na primeira consulta. De ora em diante, as referências a “parecer” referir-se-ão ao conjunto de ambos os documentos.
80. Como suporte legal das referidas conclusões, o parecer estribou-se no disposto na alínea a), do n.º 6, do art.º 64º da LAL, que prescreve que compete à câmara municipal, no que respeita às suas relações com os outros órgãos autárquicos, apresentar à assembleia municipal propostas e pedidos de autorização, designadamente em relação às matérias constantes dos números 3 e 4 do art.º 53º da mesma lei, sobre a transferência da responsabilidade da gestão de obras e serviços públicos para terceiros.
81. No caso concreto do serviço público de gestão do estacionamento pago à superfície da cidade de Lisboa, o Município não optou pela transferência da sua responsabilidade para um terceiro particular por recurso à figura da concessão de serviço público – faculdade que a lei lhe permitiria -, tendo preferido, para o efeito, criar uma empresa pública municipal sujeita ao regime legal das empresas municipais (Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto e, actualmente, a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro).
82. Com efeito, desde 1977, que a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro e, posteriormente, a Lei n.º 100/84, de 23 de Março, previram a criação de empresas municipais pelos municípios. Todavia, só com a referida Lei n.º 58/98 foi regulamentada legalmente a criação de empresas municipais, intermunicipais e regionais.



# Tribunal de Contas

---

83. Com o devido respeito que merece o Douro Parecer em análise, não se acompanham as suas conclusões. À luz da disciplina introduzida pela Lei n.º 58/98<sup>18</sup>, não se compreenderia como poderia ser legalmente admissível que a assembleia municipal pudesse criar uma empresa e autorizar ou consentir que esta transferisse para terceiros o seu objecto, ainda que parcialmente.
84. Compreendidos os antecedentes contratuais e, em termos gerais, o âmbito do contrato em estudo, analisaremos de seguida mais detalhadamente o seu conteúdo.

## 5.5 CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO

85. O contrato em análise, assinado a 22 de Abril de 2005 (antes da publicação em Diário da República dos estatutos da STREET PARK) tem por objecto a realização das actividades constantes no seu Anexo 1.1 (z)<sup>19</sup>, tendo subjacente um novo modelo de gestão de estacionamento pago à superfície, que já vinha sendo ponderado desde 2004, assente em dois vectores complementares:

---

<sup>18</sup> A criação das empresas municipais com o objectivo de substituírem o município na produção de bens e serviços, representa uma profunda alteração da organização municipal e um novo paradigma na relação município - sociedade civil. Este diploma, em conjugação com a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com a nova redacção introduzida pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, veio permitir a utilização pelos municípios de diferentes formas de organização jurídico - privada possibilitando, designadamente, a criação de empresas, com a condição de que esses entes tenham por objecto social a exploração de actividades que prossigam fins de reconhecido interesse público e que se contenham no âmbito das atribuições municipais (art. 1.º, n.º 2). Os municípios dispõem de atribuições nos domínios que se encontram elencados no art.º 13º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Com a admissão do recurso a formas organizativas típicas de direito privado, pretendeu-se, essencialmente, possibilitar a criação e aproveitamento de sinergias derivadas da concorrência de competências e de saberes técnicos das empresas privadas e criar condições de flexibilização e de agilidade no recrutamento de pessoal, designadamente de pessoal dirigente.

Neste contexto normativo descrito, careceria de sentido que a lei autorizasse os municípios a criar empresas municipais com objecto social e finalidade específicas e que, simultaneamente, lhes admitisse a possibilidade de transferir para particulares, total ou parcialmente, a responsabilidade pela gestão do serviço público compreendido no seu objecto. Acaso tivesse o município em questão preferido encarregar da exploração de determinado serviço ou actividade municipal a um particular, desnecessário se tornaria a criação de uma empresa municipal para esse efeito, visto que o poderia fazer directamente através de um contrato de concessão.

<sup>19</sup> O fornecimento dos equipamentos necessários à centralização dos parcómetros do Eixo Central, organizados em cinco áreas de centralização com cem parcómetros cada, aproximadamente;

- A montagem de uma central nas instalações da EMEL que permita a monitorização on-line de todos os parcómetros do sistema (situação, avarias, receitas e recolhas);

- A recuperação de todo o parque de máquinas para assegurar a sua operacionalidade;

- Fornecimento de equipamentos de apoio ao trabalho do pessoal de campo e seis sistemas centrais, sendo um por cada área operacional e um na EMEL para monitorização do funcionamento do sistema;

- A instalação de todo o equipamento de antenas, armários necessários à funcionalidade estacionamento, podendo incluir-se detectores necessários à verificação da autenticidade dos identificadores, nas quantidades indicadas no Anexo IV.1.4 da proposta do ACE.

Constituem tarefas necessárias ao bom funcionamento do sistema, as seguintes:

- A disponibilização de equipas de verificação constituídas por um número mínimo de um funcionário por cada duzentos locais de estacionamento, operando oito horas por dia;

- A emissão de avisos de falta de pagamento com indicação dos valores em dívida à EMEL, o controlo de residentes e a chamada das equipas de bloqueamento quando tiver sido excedido o número máximo de infracções;

- A recolha dos valores depositados nos cofres de cada parcómetro, com regularidade que não permita a acumulação, em cada um, de valores superiores a cem euros;

- A manutenção dos parcómetros e restantes equipamentos, de forma a garantir os níveis de serviço acordados e estabelecidos na sua proposta;

- O controlo das receitas acumuladas nos cofres de cada parcómetro e dos montantes depositados na conta bancária, de forma a implementar um sistema fiável e facilmente auditável pela EMEL.



- Um, relativo ao “Eixo Central” (Área a verde) – Zonas mais procuradas, com maior exigência de rotatividade e que, por essa razão, foram incluídas no contrato celebrado com a STREET PARK;
  - Outro, respeitante à zona “Fora do Eixo Central” – Definição de quatro áreas confinantes com o “Eixo Central”, funcionando cada uma delas como uma unidade de gestão autónoma.
86. Atentos os pressupostos em que as partes fundaram a sua vontade de contratar<sup>20</sup>, foi previsto o início da execução do contrato, no prazo de sessenta dias a contar da data da assinatura e com a duração inicial de seis anos, sucessivamente renovável por períodos de dois anos, salvo notificação em contrário pelas partes (cfr. Pontos 2.4 e 22 do contrato).
87. Com vista à concretização das suas tarefas a STREET PARK constituiu-se nas obrigações descritas no contrato, entre as quais se destacam as seguintes:
- a) A aquisição da propriedade de todos os equipamentos – de ora em diante apenas designados por Equipamento - de controlo e fiscalização associados à exploração e gestão dos locais de estacionamento, incluindo parquímetros que se encontram identificados no capítulo IV.1.1 da proposta, pelo valor total de € 2.048.000,00 (dois milhões e quarenta e oito mil euros) (cfr. Ponto 4.1 do contrato);
  - b) A recolha e cobrança, em nome e por conta da EMEL, de todos os valores respeitantes às taxas de estacionamento geradas em parquímetros instalados no Eixo Central, salvo disposição legal ou estipulação contratual em contrário (cfr. Ponto 6.2 do contrato);
  - c) A guarda dos valores antes referidos e proceder ao depósito dos mesmos na conta bancária de titularidade da STREET PARK cujo propósito exclusivo consistirá na recolha e movimentação de receitas provenientes das taxas de estacionamento geradas pelos parquímetros do Eixo Central (cfr. Pontos 6.3 a 6.5 do contrato);
  - d) A transferência para a conta bancária da EMEL, até dia 10 de cada mês, dos valores recolhidos no mês anterior deduzidos das remunerações fixa e/ou variável que houver lugar (cfr. Ponto 6.6 do contrato);
  - e) A execução das tarefas objecto do contrato no horário previsto no Regulamento Municipal, garantindo um tempo médio de resposta a avarias detectadas não superior a 1:30 horas no caso de avarias ligeiras e de 24 horas no caso de avarias com manutenção. No caso de avarias graves que obriguem a imobilização por período superior a três dias, a STREET PARK obriga-se a proceder à substituição do equipamento no prazo máximo de três dias (cfr. Ponto 8 do contrato);
  - f) O pagamento à EMEL de 50% da receita perdida, determinada por referência à receita média do parquímetro em causa, no mês anterior no caso em que se verifique a

<sup>20</sup> As partes contraentes declaram como pressupostos da celebração do contrato, os seguintes:

- A não verificação em todo o período contratual, independentemente dos motivos que estiverem na sua origem, de uma redução dos locais de estacionamento igual ou superior a dez por cento dos existentes à data da assinatura do contrato;
- A não verificação, em igual período, independentemente dos motivos que estiverem na sua origem, de um aumento do número dos cartões de residente igual ou superior a cinco por cento, relativamente aos existentes na mesma data;
- A não verificação de quaisquer alterações legislativas de carácter específico, durante todo o período contratual, designadamente no Regulamento Municipal, que tenham um impacto directo e material sobre as receitas ou os custos respeitantes aos serviços a fornecer pelo ACE;



# Tribunal de Contas

imobilização dos parcometros por tempo superior ao previsto anteriormente (cfr. Ponto 8.2 do contrato);

- g) O número mínimo de horas de estacionamento vendidas asseguradas pela STREET PARK no Eixo Central, em cada período de 12 meses, não será inferior a 7.200.000. No caso de ser inferior, e salvo quando tal situação for imputável à EMEL e/ou a outra entidade pública, a STREET PARK pagará à EMEL, por escalões, os montantes constantes do quadro seguinte (cfr. Pontos 8.3 e 8.4 do contrato):

Quadro 5 - Escalões de horas vendidas inferiores a 7.200.000 horas

Escalões	Horas de estacionamento vendidas		Montante/ hora (€)
	(Intervalos)		
	de	a	
1	1	6.119.999	0,333
2	6.120.000	6.659.999	0,25
3	6.660.000	7.199.999 *	0,167

Fonte: Contrato entre EMEL e Street Park

\*Entre as 7.200.000 e as 7.799.000 horas apenas haverá lugar a pagamento de *fee* fixo.

- h) A enviar à EMEL o relatório mensal de serviço nos locais de estacionamento, até ao dia 10 do mês seguinte, incluindo, relativamente a cada parcometro abrangido, as receitas por recolha, as receitas globais, o número e duração de cada avaria e dos eventos anormais, referindo a totalidade da informação por cada área de actuação (cfr. Ponto 11 do contrato);
- i) A reconhecer e aceitar que a “prestação de serviços” está sujeita à supervisão da EMEL e, eventualmente, à supervisão externa dos órgãos competentes do Município de Lisboa no exercício dos poderes de autoridade (cfr. Ponto 12.3 do contrato).
88. Das obrigações contratualmente aceites pela EMEL, salientam-se as seguintes:
- a) Readquirir à STREET PARK o Equipamento e demais meios e equipamentos que tiverem sido adquiridos pelo ACE para efeitos da “prestação de serviços”, incluindo parcometros, em caso de extinção do contrato em virtude do termo do período contratual, nulidade ou anulabilidade, independentemente dos motivos que estiveram na sua origem, reembolsando a STREET PARK por todos os montantes investidos pelo valor inscrito a título de imobilizado no mais recente balanço auditado do ACE (cfr. Ponto 4.1 do contrato);
- b) No caso de resolução do contrato, independentemente dos motivos que estiverem na sua origem, a EMEL compromete-se a readquirir a propriedade do Equipamento (cfr. Ponto 4.5, alínea a) e poderá, se estiver interessada, adquirir os demais equipamentos, incluindo parcometros, que tiverem sido adquiridos pela STREET PARK para efeitos da “prestação de serviços”, pelo valor do imobilizado líquido constante do balanço referido no número anterior (cfr. Ponto 4.5, alínea b, do contrato);



- c) Informar a STREET PARK de qualquer proposta com vista à alteração do valor das taxas de estacionamento ou do horário em que estas sejam devidas (cfr. Ponto 17 do contrato);
- d) Desenvolver os melhores esforços para a eliminação do estacionamento ilegal nos lugares de estacionamento, punição e remoção de viaturas (cfr. Ponto 18 do contrato);
- e) Assegurar que o tempo médio para a resposta aos pedidos da STREET PARK para o bloqueamento de viaturas não excede em média os 30 minutos, sob pena de inaplicabilidade de parte das obrigações do ACE (cfr. Ponto 18.2 do contrato);
- f) Apoiar a STREET PARK nas negociações com as autoridades com poderes para a disciplina do tráfego, designadamente autoridades policiais, com vista a garantir a eficiente fiscalização de quaisquer estacionamentos ilegais ou abusivos nas zonas do Eixo Central (cfr. Ponto 18.5 do contrato).
89. Como contrapartida da prestação dos serviços a EMEL pagará à STREET PARK, relativamente a cada período de 12 meses, os seguintes valores, aos quais acrescerá o IVA à taxa legal em vigor (cfr. Ponto 7.3 do contrato):
- a) Um montante mensal fixo correspondente a € 187.500; e
- b) Um montante anual variável (mav) por cada hora de estacionamento vendida que é determinado por escalões:

Quadro 6 - Escalões de horas vendidas superiores a 7.800.000 horas

Escalões	Horas de estacionamento vendidas (Intervalos)		mav/ hora (€)
	Superior a	Igual a	
	1	7.800.000	
2	8.550.000	9.300.000	
3	9.300.000		

Fonte: Contrato entre EMEL e Street Park

90. Considera-se como valor global de horas de estacionamento vendidas (cfr. Ponto 7.1 do contrato):
- a) O número total de horas de estacionamento que, por qualquer forma e em função de parqueamentos efectuados no Eixo Central, tiverem sido pagas por utentes em cada período de 12 meses de “prestação de serviços”; e
- b) 51,36% da totalidade das demais horas de estacionamento que, em função de parqueamentos efectuados em zonas geridas pela EMEL, tiverem sido pagas, em cada período de 12 meses de “prestação de serviços”, com recurso a sistemas pré-pagos (funcionalidade de estacionamento, via verde ou qualquer outro meio pré-adquirido).

Esta percentagem foi fixada com base na repartição das receitas obtidas, nos anos 2003/2004, no Eixo Central e nas demais zonas de estacionamento actualmente geridas pela EMEL, sendo apenas aplicável durante os primeiros 6 meses de “prestação de



# Tribunal de Contas

---

serviços”, recorrendo-se, a partir do termo do mencionado período inicial, à respectiva revisão para vigorar<sup>21</sup> no período de 6 meses seguinte (cfr. Ponto 7.6 do contrato).

91. Para efeitos de Cálculo do valor global de horas vendidas, relativamente aos montantes liquidados com recurso a sistemas pré-pagos, considera-se, como horas do período de 12 meses em causa, a totalidade das horas que, nesse período, e por qualquer dessas formas, forem carregadas e/ou adquiridas pelos utentes (cfr. Ponto 7.2 do contrato).
92. De acordo com o Ponto 7.11 do contrato, qualquer alteração aos pressupostos estabelecidos na cláusula 3 implicará a revisão extraordinária daqueles valores, por forma a ser alcançada uma fórmula que garanta uma remuneração globalmente equitativa à STREET PARK, como a que resulta da fórmula inicialmente prevista, sem prejuízo do disposto na alínea c) do Ponto 24.1. do contrato, relativo ao direito à resolução do contrato por parte do ACE e à respectiva indemnização.
93. Para efeitos de cálculo do montante variável, a EMEL comunica à STREET PARK o número de horas vendidas com recurso a sistemas pré-pagos em cada mês e o total de horas vendidas no período de 12 meses (cfr. Ponto 7.5 do contrato).
94. A remuneração referida será revista com uma periodicidade semestral, de forma a determinar a repartição de receitas obtidas nas zonas sob administração da EMEL por recurso a sistemas pré-pagos e para apurar a tendência da mencionada repartição a fim de ser considerada no semestre seguinte (cfr. Ponto 7.7, alínea b do contrato).
95. A remuneração será actualizada periodicamente de acordo com o índice de inflação (cfr. Ponto 7.8) e, extraordinariamente, sempre que ocorra alteração nos pressupostos contratualmente previstos, de forma a garantir uma remuneração globalmente tão equitativa para a STREET PARK, como a que originalmente se encontra prevista (cfr. Ponto 7.11 do contrato).
96. Em caso de aumento de lugares de estacionamento ou de a “prestação de serviços” pela STREET PARK se estender a áreas de expansão, as partes deverão acordar o correspondente impacto da alteração nos termos materiais do contrato, em particular quanto ao modelo de remuneração (cfr. Ponto 9 do contrato).
97. A prestação por parte da STREET PARK respeitará as obrigações legais e regulamentares aplicáveis, designadamente, os poderes e deveres próprios da EMEL e será exercida no interesse e por conta dessa entidade, continuada e ininterruptamente (cfr. Pontos 13.1 a 13.3 do contrato).
98. Na relação com as autoridades policiais e judiciais a EMEL actuará por si própria (cfr. Ponto 13.4 do contrato).
99. A relação com os utentes por parte da STREET PARK compreende o exercício de um mandato (cfr. Ponto 13.5 do contrato).

---

<sup>21</sup> Número 7.7 do contrato: “...A revisão será efectuada com base: (a) Nos dados estatísticos que, no decurso do período de 6 meses imediatamente anterior, tiverem sido apurados pelo ACE; e (b) Em estudos a apresentar semestralmente pela EMEL, cujo objectivo consistirá em: (i) determinar a repartição, no período de 6 meses imediatamente anterior, das receitas que, no Eixo Central e nas restantes zonas geridas pela EMEL, tiverem sido obtidas através de sistemas pré-pagos (funcionalidade estacionamento ou qualquer outro meio de pré-comprados) e/ou de outros meios de pagamento que não impliquem a utilização de parómetros, e (ii) apurar a tendência da mencionada repartição, por forma a que a mesma seja reflectida na percentagem a fixar para o período de 6 meses imediatamente seguinte”.



100. A metodologia, os procedimentos e os recursos humanos que a STREET PARK alocará à execução do contrato constam da sua proposta (cfr. Ponto 13.8 do contrato).
101. A cessão da posição contratual por qualquer uma das partes fica sujeita ao prévio consentimento por escrito pela contraparte (cfr. Ponto 19 do contrato).
102. A resolução do contrato por iniciativa da EMEL em caso de incumprimento de obrigações contratuais pela STREET PARK, falha significativa e sistemática na “prestação de serviços”, incumprimento de obrigações pecuniárias ou declaração judicial de insolvência, dará à EMEL o direito a receber desta, uma indemnização no valor de €5.000.000,00 (cfr. Ponto 23 do contrato).
103. A resolução do contrato por iniciativa da STREET PARK em caso de incumprimento de obrigações contratuais pela EMEL, incumprimento de obrigações pecuniárias ou quando se verificar uma alteração dos pressupostos em que a revisão extraordinária se revele excessivamente onerosa para a EMEL, dará direito ao ACE a receber daquela uma indemnização no valor de €5.000.000,00 (cfr. Ponto 24 do contrato).
104. Encontram-se previstas reuniões mensais entre o Supervisor da EMEL e o Coordenador da STREET PARK para a fiscalização e monitorização da prestação dos serviços por parte da EMEL, podendo ainda esta proceder a inspecções físicas aos lugares de estacionamento e aos parómetros (cfr. Ponto 15 do contrato).
105. Analisado o conteúdo do contrato, incluindo a documentação que do mesmo faz parte integrante, apreciemos seguidamente a sua natureza e legalidade e as demais questões que o mesmo suscita.

## 5.6 APRECIÇÃO DA NATUREZA E LEGALIDADE DO CONTRATO

106. Considerando o objecto do contrato, os principais efeitos jurídicos visados pelas partes e o teor das obrigações assumidas, a relação contratual estabelecida não se dirige a uma mera prestação de serviços por parte da STREET PARK, pelo que é incorrecta a designação que lhe é atribuída.
107. Através do contrato em causa a EMEL, conjuntamente com a obtenção da prestação de serviços de manutenção e assistência técnica e de recolha das taxas de estacionamento, pretendeu transferir - e transferiu - para a STREET PARK a exploração da actividade por que é estatutariamente responsável sobre a área do Eixo Central, através de um contrato que contém os traços essenciais de uma concessão de serviço público.
108. Com efeito, seguindo os critérios identificados pelo parecer citado, verifica-se que não é apenas a EMEL a destinatária directa da actividade da STREET PARK. Destinatários dessa actividade são também os utentes dos espaços de estacionamento, através da implementação e utilização do sistema SIAF.
109. Não é, ao contrário do suposto no parecer referido, a EMEL que pedirá à STREET PARK assistência para efeitos de assegurar a conservação e manutenção dos equipamentos necessários ao funcionamento do novo sistema de cobrança, sendo antes o ACE que tomará autonomamente todas as decisões sobre essa matéria.



## Tribunal de Contas

---

110. Não são os funcionários da EMEL que fiscalizam o cumprimento pelos utentes das suas obrigações relativamente ao estacionamento pago à superfície, nem é a EMEL que decidirá o modo como é efectuado o serviço na área do Eixo Central, que coordenará o pessoal e que organizará o equipamento e tomará decisões sobre o seu modo de funcionamento. É à STREET PARK e ao seu pessoal que cabe a gestão e a execução de todas essas actividades na área do Eixo Central.
111. Verifica-se que com o presente contrato se visou, conforme resulta dos enunciados supra referidos, possibilitar a transferência da esfera da EMEL para a iniciativa privada da STREET PARK de uma proporção substancial dos riscos inerentes à exploração da actividade na área do Eixo Central.
112. Finalmente, a própria previsão de uma cláusula com o teor do ponto 7.11 do contrato, destinada a garantir o reequilíbrio contratual, comum nos contratos de concessão, aponta no sentido de que os efeitos jurídicos pretendidos pelas partes não visavam uma mera prestação de serviços.
113. A STREET PARK, na medida em que nos termos do presente contrato assume os riscos inerentes à exploração, garantindo designadamente um número mínimo anual de horas de estacionamento vendidas (cfr. pontos 8.3 e 8.4 do contrato), exerce na área posta sob a sua responsabilidade uma actividade própria, agindo também no seu interesse e por sua conta.
114. A EMEL não exerce aí qualquer outra actividade, para além daquela que decorre do exercício dos poderes de autoridade previstos no Dec.-Lei n.º 327/98, de 2 de Novembro, mas apenas quando para o efeito for chamada pelo pessoal da STREET PARK.
115. Fora desses casos, a actividade da EMEL no Eixo Central resume-se à actividade fiscalizadora típica de qualquer entidade concedente: a supervisão, o acompanhamento e a fiscalização da concessão e o controlo das receitas.
116. A possibilidade legal da concessão de obras e serviços públicos por parte dos municípios, encontra-se legalmente prevista na alínea q) do n.º 3, do art.º 53º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que atribui à assembleia municipal a competência para autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais.
117. A figura da concessão por empresa municipal não tem previsão legal, nem, sequer, se encontra admitida a faculdade de a empresa municipal mandar terceiros para em seu nome e no seu interesse exercerem a actividade para que foi criada.
118. Mal se compreenderia, como já se referiu, no contexto da teleologia imanente à Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, que a faculdade de transferir a responsabilidade ou de se fazer representar por terceiros, na prossecução do seu fim ou na realização do seu objecto, fosse admitida às empresas municipais.
119. Em face do exposto, o contrato em análise encontra-se ferido de ilegalidade. Pretendendo o Município de Lisboa encarregar privados da exploração do estacionamento na área do Eixo Central este, poderá, obtida a devida autorização da assembleia municipal, proceder à concessão desse serviço, mediante concurso público, fixando as respectivas condições gerais, nos precisos termos legalmente previstos.



120. Sobre esta matéria alegam em contraditório os responsáveis, sucintamente, que (i) *“o contrato não é susceptível de ser considerado como um contrato de concessão, mas sim como um contrato de prestação de serviços, cujo objecto consiste (...) concretamente, (n) a manutenção dos equipamentos técnicos (parquímetros), colecta de receitas geradas através dos parquímetros e Via Verde e apoio à fiscalização, numa área de actuação limitada do Eixo Central. (ii) A Emel continua a ter a seu cargo a cobrança e colecta das receitas geradas no Eixo Central através de outras formas de pagamento (...) e continua a ser a única responsável pela gestão do estacionamento em todas as vertentes, bem como da respectiva fiscalização. (iii) O contrato não implica a transferência do risco económico da exploração para a Street Park, na medida em que o disposto na cláusula 7 apenas visa assegurar um nível mínimo de garantia do serviço. (iv) O contrato também não implica a transferência do poder de direcção desse serviço nem a transferência da responsabilidade pela gestão do sistema municipal de estacionamento pago à superfície da esfera da Emel para a Street Park. Não existindo qualquer transferência da responsabilidade de gestão (...) nada há a opor à legitimidade da operação nem tão pouco se pode invocar a violação das normas legais previstas na LAL.”*
121. Sobre a natureza e validade do contrato, o parecer anexo à resposta enviada, conclui, em síntese, que *“o contrato celebrado entre a EMEL e o ACE relativo à gestão integrada do sistema de manutenção e cobranças de zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa qualifica-se como contrato de prestação de serviços e não como concessão de serviços públicos, (...) dado que a EMEL não transferiu para o ACE qualquer responsabilidade pela gestão do serviço público de estacionamento razão por que entende que não se verifica um requisito essencial da figura da concessão de serviço público. Embora o critério da remuneração não se afigure decisivo para discernir os contratos de prestação de serviço da concessão de serviços públicos (...) o ACE é remunerado, pelos serviços que presta, pela EMEL e não pelos pagamentos dos clientes (como teria sido normal no caso de uma concessão de serviços públicos). A existência de uma cláusula contratual prevendo que o ACE assegura, em qualquer caso, a transferência para a EMEL de uma quantia relativa ao estacionamento significa que as partes se entenderam, em certos termos, quanto à partilha do risco da procura do serviço. Apesar de não ser frequente nos contratos de prestação de serviços, esta cláusula não impõe a configuração do contrato em que se vê inserida como um contrato de concessão de serviços.”*
122. Como antes referimos, o contrato em análise não se dirigiu apenas à gestão integrada do sistema de manutenção e cobranças de zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa, por parte do ACE. O contrato tem um âmbito alargado e pretendeu abranger todas as vertentes fundamentais do negócio, designadamente, proceder à transferência de risco económico da actividade entre a EMEL e o ACE. Para além de implicar a transferência de risco, o contrato também operou a transferência da responsabilidade pela gestão, dado que, conforme consta da sua proposta, foi o ACE quem projectou e desenvolveu todo o sistema de apoio à cobrança e à fiscalização do estacionamento e é o ACE que tem a gestão efectiva do sistema informático, dos meios humanos e materiais afectos à actividade, na área do Eixo Central, cabendo-lhe tomar todas as decisões sobre a sua execução.
123. Não pode, nestas circunstâncias, afirmar-se que o ACE seja um mero colaborador com funções técnico-executivas que se limita a exercer uma actividade planeada e programada por outrem; as metodologias de cobrança e de fiscalização que são executadas pelo ACE com integral autonomia nas áreas sob a sua responsabilidade foram por si idealizadas, sem semelhanças com as desenvolvidas pela EMEL fora do Eixo Central.



# Tribunal de Contas

---

124. A par desta autonomia de actuação pouco consentânea com a actividade de mera colaboração, e, porventura por causa daquela, surpreendem-se no contrato estipulações pouco frequentes em contratos de prestação de serviços, facto que é reconhecido pelo próprio parecer que acompanhou as alegações dos responsáveis, designadamente, (i) a previsão de uma remuneração variável associada à procura, (ii) a garantia por parte do contratado de um nível mínimo de serviço e o facto de (iii) a inerente transferência de risco económico apontar para a verificação de transferência de responsabilidade de serviço público.
125. Assim sendo, é forçoso concluir que o contrato *sub iudice* apresenta características típicas de concessão de serviço público e que, por força dessas estipulações, foi facultado ao ACE actuar materialmente no terreno em substituição da EMEL – cuja actividade no Eixo Central se tornou meramente residual – permitindo-lhe a partilha dos riscos e das vantagens económicas na exploração e o estabelecimento de contactos directos com os utentes do estacionamento.
126. Ora, nestas concretas circunstâncias, é irrelevante para a qualificação do contrato, o facto de formalmente se encontrar estipulado no seu texto que em caso algum serão afectados os poderes e deveres próprios da EMEL a quem a CML incumbiu da tarefa de explorar e gerir o estacionamento à superfície na cidade de Lisboa.
127. Aceitar a validade de um contrato com tão extensa transferência de atribuições no Eixo Central, equivaleria a admitir-se que o mesmo pudesse ser estendido a toda a área a cargo da EMEL, ficando, assim, a actividade da empresa reduzida à de mera intermediação, de cariz essencialmente administrativo, faculdade que, como acima se concluiu, não é permitida às empresas municipais, não se contém no seu objecto social nem se compagina com o quadro normativo em vigor, designadamente o regime jurídico do sector empresarial local, instituído pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro (cfr. art.º 5º, n.º 1).
128. Existindo interesse das partes em rever o contrato em análise, conforme se refere na resposta remetida pelos administradores da EMEL (cfr. ponto 6 e conclusão ff) do contraditório), deverão as deficiências apontadas ser devidamente sanadas.
129. Para além das questões sobre a sua legalidade e/ou a sua admissibilidade que acima ficaram descritas, o clausulado do contrato suscita ainda questões de legalidade quanto às seguintes cláusulas:

## 5.7 OUTRAS QUESTÕES

### 5.7.1 O SISTEMA SIAF

130. A STREET PARK propôs-se implementar no Eixo Central um sistema de verificação do cumprimento do estacionamento na via pública que designou por SIAF (sistema integrado de apoio à fiscalização). O sistema consiste, de acordo com a descrição constante da proposta contratual, na utilização pelos seus vigilantes de uma base de dados portátil que controla o número de infracções e emite avisos de pagamento para os veículos infractores.
131. Na prática, o sistema consiste na verificação das zonas tarifadas a cargo dos vigilantes da STREET PARK, que, em caso de infracção, emitem ao condutor uma comunicação de aviso de pagamento à EMEL correspondente à tarifa devida na zona. No caso de se tratar de uma viatura reincidente, o aviso informa o infractor da quantidade de infracções e da totalidade em dívida. Caso verifiquem que a quantidade de infracções é superior a 3 ou a 5, os vigilantes



chamam os fiscais da EMEL para verificar a infracção, emitir o respectivo auto e, eventualmente, para proceder ao bloqueamento e remoção do veículo infractor. Os dados recolhidos nas bases móveis são descarregados num terminal, numa operação diária em que simultaneamente é actualizada a informação da base móvel.

132. O procedimento SIAF, previsto no contrato celebrado entre a STREET PARK e a EMEL e adoptado no Eixo Central, não se encontra previsto nas disposições legais dos diplomas que regulam o estacionamento de duração limitada e as normas que fixam imperativamente o dever de actuação dos poderes de autoridade cometidos à EMEL.
133. Com efeito, à data da celebração do contrato, determinava o Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada (RGZE), publicado no Boletim Municipal de 10 de Outubro de 1995, no seu art.º 17º<sup>22</sup>, que a fiscalização do cumprimento das disposições do Regulamento será exercida por agentes de fiscalização, devidamente identificados.
134. O art.º 18º do mesmo Regulamento determinava que os agentes de fiscalização, dentro das zonas de estacionamento de duração limitada, para além dos deveres de informação aos utentes sobre o funcionamento do equipamento e sobre o estacionamento, devem participar aos agentes da Polícia de Segurança Pública as situações de incumprimento e desencadear as acções necessárias à eventual remoção dos veículos em transgressão.
135. Também o art.º 27º, n.º 2, do citado Regulamento, dispõe que sejam exercidas pela EMEL as competências relativas à execução das suas normas, nas zonas que lhe forem afectas.
136. Todavia, com a publicação e entrada em vigor do Dec.-Lei n.º 327/98, de 2 de Novembro, os fiscais da EMEL foram equiparados a agentes de autoridade administrativa para exercício das suas funções de fiscalização do estacionamento de duração limitada na via pública.
137. O diploma determina ainda que no exercício das funções de fiscalização referidas, cabe ao pessoal em causa, assim como à própria EMEL, o levantamento de auto de notícia, nos termos do disposto no artigo 151.º do Código da Estrada e proceder às intimações e notificações previstas nos artigos 152.º e 155.º do mesmo código<sup>23 e 24</sup>.
138. O art.º 170º do Código da Estrada, para onde remete a citada disposição, prevê que quando qualquer autoridade ou agente de autoridade, no exercício das suas funções de fiscalização, presenciar contra-ordenação, levanta ou manda levantar auto de notícia, que deve mencionar os factos que constituem a infracção, o dia, a hora, o local e as circunstâncias em que foi cometida, o nome e a qualidade da autoridade ou agente de autoridade que a presenciou e tudo o que puder averiguar acerca da identificação dos agentes da infracção e, quando possível, de, pelo menos, uma testemunha que possa depor sobre os factos.
139. Obtém-se das disposições mencionadas que os agentes de autoridade, quando no exercício das suas funções, têm o dever jurídico de actuar perante a verificação de uma infracção, não lhes sendo permitido demitirem-se de o fazer.

<sup>22</sup> Encontra-se actualmente em vigor o Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada e das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado (RGZEDL), publicado no Boletim Municipal n.º 663, de 2 de Novembro de 2006.

<sup>23</sup> Não sendo possível identificar o infractor no local, a EMEL recorre à identificação do proprietário do veículo através da matrícula, junto da Conservatória do Registo Automóvel, suportando um custo total de €11,50, com cada processo. A EMEL, enquanto entidade autuante, recebe €9,00 por cada multa cobrada (30% do valor da multa), entrega à autarquia 25% dessa receita (€2,25), cifrando-se toda a operação num prejuízo para a empresa de €4,75.

<sup>24</sup> Os art.ºs citados correspondem, respectivamente, aos art.ºs 170.º, 175.º e 176.º, do Código da Estrada em vigor, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/2005.



## Tribunal de Contas

---

140. A EMEL tem por objecto principal, conforme previsão do art.º 3º do seu estatuto, a gestão do estacionamento público urbano pago integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades urbanas nos termos a definir pela Câmara Municipal de Lisboa.
141. Para o efeito, conforme prescrito no art.º 40º do mesmo estatuto, recebeu da Câmara Municipal os poderes de autoridade pública previstos na lei, necessários à prossecução do seu objecto social e o pessoal da EMEL que for designado pelo seu conselho de administração, deterá, nos termos da lei, as competências e prerrogativas de autoridade pública destinadas à fiscalização do cumprimento, bem como à garantia da efectiva aplicação das normas legais, regulamentos e posturas em matéria de estacionamento de veículos automóveis em estruturas e locais públicos ou privados sob sua gestão directa ou indirecta para o que dispõe dos mais amplos poderes administrativos e de autoridade cuja delegação seja em direito permitida.
142. De acordo com as disposições citadas, a EMEL deve exercer nos precisos termos legais e regulamentares os poderes de autoridade em que se encontra investida em toda a área sob a sua jurisdição. Os seus fiscais não podem deixar de fiscalizar todas as infracções e de actuar, levantando o respectivo auto, sempre que presenciem ou que tenham conhecimento da verificação de uma contra-ordenação. Não lhe é, pois, permitido deixarem de o fazer.
143. Posteriormente, foi publicado o Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada e das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado (RGZEDL), no Boletim Municipal n.º 663, de 2 de Novembro de 2006.
144. Os artigos 52º e 53º do RGZEDL, mantêm, no essencial, as competências dos agentes de fiscalização da EMEL constantes do regulamento revogado.
145. No n.º 4 do art.º 52º, antes referido, encontra-se previsto que a EMEL possa ser coadjuvada no exercício das suas funções de fiscalização, por entidades por si contratadas. Tal cooperação, deve, todavia, concretizar-se de acordo com as normas legais aplicáveis e sem prejuízo dos limites legais em matéria de competência para a fiscalização do cumprimento das disposições do Código da Estrada e legislação complementar.
146. O sistema SIAF, implementado ainda antes da entrada em vigor do RGZEDL, na medida em que permite que o pessoal da STREET PARK adopte procedimentos não previstos na lei nem nas disposições regulamentares aplicáveis, constitui actividade que não se pode qualificar por coadjuvação no exercício das funções típicas de fiscalização atribuídas à EMEL, devendo, por conseguinte, cessar, a menos que tal venha a ser previsto em futura alteração legislativa.
147. Acerca desta questão, refere-se nas alegações dos administradores da EMEL que *“de acordo com o modelo subjacente ao Contrato as atribuições da Street Park referem-se apenas à manutenção e recolha de receita dos parómetros bem como o apoio à fiscalização, realizando uma primeira triagem das situações de incumprimento, a qual, por seu turno, permite à Emel actuar com maior eficácia no exercício das suas competências de fiscalização. Note-se que o procedimento (...) (intervenção da Emel apenas no caso de infracções superiores a 3 ou 5 avisos) apenas constava na proposta apresentada pela Street Park, mas que não foi reflectido no Contrato, nem tão pouco corresponde à prática de execução do mesmo. Assim a Emel tem permanentemente na zona do Contrato equipas de fiscalização que garantem o cumprimento do Regulamento Municipal de Estacionamento de Duração Limitada e também o Código da Estrada, recorrendo apenas à Street Park para que os seus técnicos procedam, através de um terminal portátil, (i) à identificação das situações*



*de incumprimento e, nessa sequência, (ii) comuniquem à Emel as situações detectadas como situações de incumprimento (...)."*

148. Como acima se referiu, os fiscais da EMEL não podem deixar de fiscalizar todas as infracções e de actuar, levantando o respectivo auto, sempre que presenciem ou que tenham conhecimento da verificação de uma contra-ordenação relativa ao estacionamento. Assim sendo, não pode considerar-se legal que a EMEL celebre um contrato em que se preveja que o contratado possa efectuar uma *primeira triagem* das situações de incumprimento ao Regulamento de Estacionamento e ao Código da Estrada que detecte, em lugar de participar aos fiscais da EMEL toda e qualquer infracção de estacionamento que presencie.
149. Não é, por outro lado, correcto que se afirme que os procedimentos do sistema SIAF, *não se encontrem reflectidos no contrato*, já que a mencionada proposta é um dos Anexos ao contrato e que dele faz parte integrante (cfr. pontos 1.7, 2.1 e 2.3 do contrato).
150. O sistema SIAF, tal como vem descrito na citada proposta, corresponde à prática que tem sido efectivamente seguida. Finalmente, não se compreende a alegação de que os terminais portáteis utilizados pelo pessoal do ACE permitem a identificação das situações de incumprimento, quando, para esse efeito, bastará o controlo visual dos títulos de estacionamento. O que os referidos terminais vieram permitir é o controlo do número de vezes que o mesmo veículo foi encontrado em transgressão e a emissão do respectivo aviso, que, em lugar da autuação, o convida ao pagamento da totalidade acumulada das importâncias em dívida.

#### 5.7.2. INCUMPRIMENTO DE OBJECTIVOS DOS REGULAMENTOS DAS ZONAS DE ESTACIONAMENTO (RGZE E RGZEDL)

151. A solução para o problema da falta de capacidade de estacionamento da cidade, a necessidade de aumentar a rotatividade do estacionamento de curta duração na cidade, designadamente nas zonas de maior actividade económica e social e a necessidade de tarifar o estacionamento à superfície nas zonas adjacentes aos parques subterrâneos existentes, foram alguns dos pressupostos que presidiram à constituição da EMEL, conforme se retira da deliberação n.º 73/AM/94, publicada no Boletim Municipal de 6 de Dezembro de 1994.
152. No sentido de criar os mecanismos legais para a prossecução daqueles objectivos, o RGZE estipulou expressamente que o estacionamento tarifado ficará em cada zona da cidade sujeito a um período máximo de permanência (cfr. art.º 3º). Esgotado esse período, os veículos deverão abandonar o espaço ocupado [cfr. art.º 8º, nº 3, alínea b)] sob pena de se encontrarem em infracção e sujeitos à aplicação das sanções previstas (cfr. art.º 19º, alínea b).
153. A rotatividade do estacionamento é, assim, assegurada através de dois factores complementares: a cobrança de taxas e a fixação de períodos máximos de permanência. A observância dos períodos de permanência máxima específicos de cada uma das zonas da cidade, mais do que a cobrança de tarifas, é, todavia, o mecanismo legal que garante a defesa do interesse central preconizado pelo Regulamento, designadamente, a adequada mobilidade da circulação automóvel e a oferta de lugares vagos em zonas que exigem especial rotatividade do estacionamento.<sup>25</sup> A cobrança de taxas, embora fundamental para a

<sup>25</sup> Sublinhe-se que, nos termos do art.º 7º do regulamento de 1995 (RGZE) não se encontravam sujeitos à limitação quanto à



## Tribunal de Contas

---

viabilidade da empresa, não permitirá por si só assegurar a mobilidade, para além de se traduzir numa medida que não se dirige a uma repartição socialmente justa do ónus, porquanto afectará especialmente os particulares com menores rendimentos.

154. O contrato celebrado com a STREET PARK, apesar de envolver a utilização de meios informáticos *on-line* susceptíveis de possibilitar aquele controlo, privilegia exclusivamente a cobrança das taxas desprezando a fiscalização dos períodos de estacionamento.
155. Sobre as questões acima referidas, os administradores discordam com a observação feita de *“(…) que o Contrato não cumpre o objectivo de rotatividade subjacente aos regulamentos das zonas de estacionamento, na medida em que privilegia a cobrança de taxas, “ desprezando a fiscalização dos períodos de estacionamento” , que considera ser o garante da defesa daquele objectivo de rotatividade. (…) discordamos com a interpretação feita (…) o Novo Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada e das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado (“ Regulamento” ) visa assegurar a concretização de uma estratégia de mobilidade da cidade através de um dos seus instrumentos fundamentais – o estacionamento. É através das restrições ao estacionamento, nomeadamente a sua tarifação, que se desincentiva a utilização de automóvel individual na cidade (...). Finalmente, no que concerne à (...) imposição de rotatividade aos cidadãos que exercem uma actividade económica [ser] contrária à economia dessa actividade” , refira-se apenas que essa preocupação é acautelada no Regulamento, ao prever a atribuição do cartão de estacionamento de comerciante, nas condições aí previstas (...)*”.
156. Vêm pois os alegantes partilhar das preocupações expressas no relato – que, naturalmente, incidiram sobre o Regulamento de 1995, vigente à data da celebração do contrato e da execução dos trabalhos de campo –, salientando as alterações entretanto introduzidas pelo Novo regulamento.
157. O Novo Regulamento, vem, contrariamente ao anterior, justificar a necessidade de tarifação do estacionamento na cidade de Lisboa, como sendo um instrumento de restrição ao uso de transporte individual e contributo para a melhoria da qualidade ambiental e energética proposta pelo Plano Nacional para as Alterações Climáticas, eficiência na circulação, eficiência nas operações de carga e descarga e o aumento da oferta de lugares de curta duração.
158. Todavia, não obstante a entrada em vigor deste Novo Regulamento, mantêm a pertinência as considerações inicialmente feitas, dado que neste continuam a ser previstas Zonas de Estacionamento de Duração Limitada que, nos termos do seu art.º 40º ficarão sujeitas a um período máximo de permanência a estabelecer nos Regulamentos de Zona, cuja inobservância continua a constituir infracção ao Código da Estrada e que nem a EMEL nem o ACE têm fiscalizado.

---

duração do estacionamento os veículos dos residentes e os veículos em missão de socorro ou de Polícia quando em serviço, que, em conformidade com o art.º 6º, se encontravam também isentos do pagamento de taxa de estacionamento. Senão por maioria de razão, pelo menos por identidade de razão, não estavam igualmente sujeitos nem ao pagamento da taxa nem à observância dos limites da duração do estacionamento as viaturas oficiais, quando em serviço. Com efeito, trata-se de veículos que se encontram ao serviço do interesse público e cuja utilização, dado o seu número, é insusceptível de afectar a capacidade de estacionamento da cidade ou a rotatividade do estacionamento de curta duração.

Com o regulamento de 2006 (RGZEDL) desapareceu a norma relativa à isenção da limitação da duração do estacionamento quanto aos mesmos veículos, não obstante ainda se encontrar previsto que estes estejam isentos do pagamento da taxa. Admite-se que se trate de uma lacuna e que, apesar da omissão, os veículos dos residentes e os veículos em serviço de socorro ou de polícia e, bem assim, os veículos oficiais, não estarão sujeitos nem ao pagamento de taxa nem às limitações da duração do estacionamento.



## 5.7.3 RESOLUÇÃO DO CONTRATO POR INICIATIVA DA STREET PARK

159. No ponto 24.1 do contrato, encontram-se previstas as situações que conferem à STREET PARK o direito à resolução e à indemnização no valor de €5.000.000,00. Na alínea c) dessa cláusula, estipularam as partes que o ACE terá direito a accionar a resolução e a receber a indemnização referida, quando se verifique a revisão extraordinária do contrato, prevista no ponto 7.11, e esta se revelar demasiado onerosa para a EMEL.
160. Não é juridicamente válida uma estipulação com tal teor. A alteração superveniente das circunstâncias contratuais, ocorrida por motivo externo à vontade das partes, não pode licitamente conferir a uma delas o direito a ajuizar sobre a onerosidade que as alterações possam causar à outra e, com esse fundamento, atribuir-lhe o direito de resolver o contrato com a correspondente indemnização.
161. Opõem-se à validade da mencionada cláusula, porque se mostram manifestamente excedidos os limites da boa fé e os fins sociais e económicos visados pelo direito à resolução contratual, as disposições conjugadas dos artigos 437º e 334º do Código Civil<sup>26</sup>.

## 5.7.4 A VENDA DO EQUIPAMENTO

162. O contrato prevê ainda a venda à STREET PARK dos parómetros de propriedade da EMEL, instalados no Eixo Central e a recompra do mesmo equipamento no termo do contrato. Refere-se no texto contratual que a transmissão da propriedade dos parómetros para o ACE é indispensável, por possibilitar a sua manutenção e substituição, quando necessário. Não obstante tratar-se essencialmente de uma operação financeira que possibilitou à EMEL a obtenção de fundos, a operação é harmonizável com a natureza das obrigações assumidas pelas partes.
163. Todavia, porque se trata de equipamento indispensável à actividade pela qual a EMEL é responsável e do qual não poderá prescindir ainda que por um curto período de tempo, não se encontram convenientemente acautelados os interesses da EMEL, relativamente à utilização dos parómetros, na eventualidade de litígio entre as partes na pendência ou no termo do contrato, designadamente, a garantia de que a suspensão do funcionamento do equipamento ou a sua remoção da via pública pela STREET PARK, não porá em causa a continuidade de cobrança da receita.

## 5.8 FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

164. Encontra-se contratualmente prevista<sup>27</sup> uma sequência coordenada de procedimentos direccionados ao acompanhamento, fiscalização e controlo por parte da EMEL, relativamente ao cumprimento do contrato, tendo em vista a prevenção e detecção da ocorrência de irregularidades, destacando-se, a este respeito, os seguintes:

<sup>26</sup> Dispõe o art.º 437º do Código Civil que “1. Se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal, tem a parte lesada direito à resolução do contrato, ou à modificação dele segundo juízos de equidade, desde que a exigência das obrigações por ela assumidas afecte gravemente os princípios da boa fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato. 2. Requerida a resolução, a parte contrária pode opor-se ao pedido, declarando aceitar a modificação do contrato nos termos do número anterior.” O art.º 334º do mesmo Código, por outro lado, determina que “É ilegítimo o exercício de um direito, quando o titular exceda manifestamente os limites impostos pela boa fé, pelos bons costumes ou pelo fim social ou económico desse direito.”

<sup>27</sup> Cfr. “Definições e Interpretação do Contrato” e ponto 15 do contrato.



# Tribunal de Contas

---

- a) Criação de uma comissão de acompanhamento da execução contratual pelas partes, composta por dois representantes da EMEL e dois representantes da STREET PARK;
- b) Designação de um Coordenador, funcionário da STREET PARK, que supervisionará a execução das obrigações contratuais e que será o interlocutor privilegiado nas relações entre a STREET PARK e a EMEL;
- c) Designação de um Supervisor, funcionário da EMEL, encarregue do acompanhamento do contrato e que será o interlocutor privilegiado nas relações entre a EMEL e a STREET PARK;
- d) Atribuição ao Supervisor do poder de monitorizar ou fiscalizar os movimentos da conta bancária da STREET PARK, utilizada para depósito dos fundos recolhidos diariamente, podendo solicitar a qualquer momento à STREET PARK a emissão de extracto do saldo da conta e dos respectivos movimentos (cfr. ponto 6.4 do contrato);
- e) Envio de relatórios mensais de serviço dos locais de estacionamento, correspondente ao mês antecedente, elaborado de acordo com a minuta anexa ao contrato e que incluirá, relativamente a cada parcómetro, as receitas por recolha, as receitas globais, o número e duração das avarias e os eventos anormais, devendo ainda referir a totalidade da informação por cada área de actuação (cfr. ponto 11 do contrato);
- f) Realização de reuniões mensais entre o Coordenador e o Supervisor, para efeitos de monitorização da execução dos serviços e permitir a rápida adopção de decisões por parte da EMEL sobre a actuação da STREET PARK.

165. Contudo, os testes de conformidade realizados permitem concluir pela inexistência de alguns procedimentos de controlo ou pela falta de efectividade na sua implementação, conforme seguidamente se concretiza.

166. Tendo-se constatado a realização de reuniões de acompanhamento e a existência de relatórios mensais de serviço atrás referidos, elaborados pelo ACE, não foram, contudo, encontrados indícios de que a EMEL fiscalize efectivamente os elementos reportados, designadamente no que respeita às receitas, aos períodos de avaria, imobilização, reparação do equipamento e reposição de consumíveis, designadamente de papel para impressão dos talões, com prejuízo da consequente aplicação de multas e penalizações contratuais.

Tais insuficiências propiciam, ainda, a existência de indesejáveis valores de receita indocumentada, bem como situações de não cobrança de receita.

167. Sobre a questão do acompanhamento e controlo do contrato, contesta a EMEL afirmando que *“(...) desde o início deste Contrato que a Emel realiza um acompanhamento semanal de toda a actividade operacional da Street Park”*, acrescentando que *“ [ e]ste acompanhamento é assegurado pela Emel através de uma ferramenta fundamental que consiste no sistema de centralização dos equipamentos, ao qual a Emel dispõe de acesso online, e que lhe permite monitorizar a qualquer momento, e imprimir, a informação operacional (relativa ao estado dos parquímetros) e a informação financeira (relativa às colectas efectuadas)”*.

Mais afirmou, que *“(...) o acompanhamento da execução do contrato por parte da EMEL é assegurado também através da realização de reuniões de coordenação semanais entre as equipas de fiscalização da EMEL e equipas operacionais da STREET PARK (...)”*, salientando que nessas



reuniões “(...) *são, ainda, analisados e discutidos os relatórios mensais elaborados pela STREET PARK, no que respeita aos períodos de avaria, imobilização, reparação do equipamento, e reposição de consumíveis*”.

168. Não obstante a constatação das capacidades de controlo instaladas no referido sistema de centralização dos equipamentos, observadas no decurso dos trabalhos de auditoria, não foram contudo encontradas evidências da efectiva e plena implementação dos procedimentos de controlo definidos. A este respeito, a EMEL informou os auditores, no decurso dos trabalhos de campo, da inexistência de documentação demonstrativa do exercício de um conjunto de procedimentos de controlo, dos quais se destacam:
- Solicitações realizadas à STREET PARK com vista à realização de intervenções de conservação e manutenção em equipamentos para correcção de deficiências de funcionamento;
  - Elaboração de relatórios pela EMEL, relativos à análise e fiscalização do cumprimento dos níveis de serviço a que o ACE se encontra contratualmente vinculado, objectivados nos tempos médios de resposta a avarias detectadas, substituição de parquímetros e recolha de receitas cobradas;
  - Elaboração de actas ou memorandos de reuniões da comissão de acompanhamento, relativas à análise dos relatórios mensais elaborados pelo ACE, nas vertentes operacional (relativos aos períodos de avaria, imobilização, reparação do equipamento e reposição de consumíveis) e financeira (relativos aos montantes de receita arrecadada – documentada e não documentada – e sua evolução, receita depositada em conta bancária constituída para o efeito, número de horas vendidas).

Posteriormente, no âmbito das alegações apresentadas, os responsáveis optaram por não remeter quaisquer evidências do exercício de acompanhamento e controlo do contrato, invocando que “(...) *um dos factores que permite concluir que a EMEL efectivamente fiscaliza a execução do contrato e que desencadeia os mecanismos associados ao incumprimento, é a aplicação das penalidades por incumprimento dos níveis de serviço, que estão reportadas nos relatórios mensais da SPark e nos mapas anexos a estes relatórios, que contêm a identificação dos equipamentos em situação de avaria*”.

Porém, compulsadas as informações constantes dos citados relatórios mensais relativos ao primeiro ano de execução do contrato, e tendo em consideração as penalizações contratualmente previstas (cfr. ponto 8.2 do contrato), não se apura a existência de qualquer penalização relativa à imobilização de parcómetros por tempo superior ao contratualmente previsto, mas tão só a aplicação de penalidades relativas a situações de furto em parcómetros com uma acumulação de valor superior a € 100. As penalidades aplicadas durante o período em análise, revelam-se, face ao que se expôs, desadequadas enquanto elemento demonstrativo da implementação dos 3 procedimentos atrás elencados.

169. As fitas emitidas pelas máquinas, na sequência da recolha de receita, são agrupadas sem qualquer tipo de sistematização, sendo mensalmente enviadas à EMEL. Tal circunstância impossibilita a verificação e conferência eficazes e expeditas, indispensáveis ao controlo da receita arrecadada e, necessariamente, à correcção, qualidade e oportunidade dos registos contabilísticos.



## Tribunal de Contas

---

A este respeito, reconhecendo a pertinência da crítica apontada, a EMEL informa “ (...) *que se trata de um aspecto corrigido na sequência dos trabalhos de auditoria*”.

170. Paralelamente, não existem indícios de acções periódicas de verificação levadas a cabo pela EMEL, com vista à análise da receita dos parçómetros inscrita no relatório mensal do ACE, conforme se referiu anteriormente, e respectiva conferência com o montante registado nas fitas de receitas e o inscrito nos relatórios de contagem das colectas de receita.
171. As entrevistas efectuadas e os suportes documentais analisados – desde logo porque permitiram verificar a existência de uma parte substancial da receita indocumentada (cerca de 4% da receita total arrecadada no período de análise do contrato) – põem em evidência assinaláveis fragilidades relativas à fiscalização da manutenção e reparação de avarias dos parçómetros, constituindo um considerável factor de risco no que respeita à integralidade do montante de receita, subjacente às operações de colecta, entrega e contagem de valores.

A este respeito, referem os alegantes que o volume de receita não suportado documentalmente tem decrescido ao longo dos primeiro e segundo anos de vigência do contrato.

172. Complementarmente, verificou-se que nas operações de contagem das importâncias recolhidas pelo pessoal da STREET PARK não eram observadas as condições mínimas de segurança habitualmente adoptadas por entidades especializadas na recolha de fundos, como sejam a utilização de viaturas adequadas ao transporte de valores, pessoal de segurança, vídeo-câmaras de vigilância, etc.

Sobre esta matéria, informam os responsáveis que já foram adoptadas medidas de segurança adequadas, as quais contemplam, entre outros aspectos, a existência de uma sala própria para a realização de contagens diárias supervisionadas da receita cobrada, a qual conta com acesso restrito e se encontra sob permanente videovigilância.

173. As verbas recolhidas pelo pessoal da STREET PARK são depositadas diariamente em conta bancária, cuja titularidade é do ACE, nos termos das obrigações contratualmente assumidas. Encontra-se ainda previsto que a referida conta seja apenas utilizada para as operações de depósito e de transferência mensal para a conta da EMEL dos valores recolhidos, após ter sido deduzida a remuneração fixa acordada.
174. Porém, compulsados os valores de receitas diariamente arrecadados, constantes dos relatórios do ACE e conferidos os extractos bancários, conclui-se que os montantes diariamente recolhidos nos parçómetros não conferem com os montantes diariamente depositados na referida conta, sendo indispensável a realização de reconciliações periódicas que demonstrem o depósito integral das verbas arrecadadas. A EMEL não dispõe de uma reconciliação periódica dos montantes em causa.
175. A conta bancária apresenta movimentos alheios ao contrato e não apenas os respeitantes aos depósitos diários e às transferências mensais para a EMEL, violando a previsão expressa no contrato (cfr. pontos 6.3 e 6.5 do contrato). Esta utilização indevida dificulta o controlo das verbas depositadas e da utilização que às mesmas é dada.

Os responsáveis referem que “ (...) *os movimentos em causa foram regularizados imediatamente após a EMEL ter detectado tais situações, pelo que daí não resultou qualquer dano ou prejuízo* (...)”.



176. O contrato não deveria prever que a conta bancária utilizada para os referidos depósitos diários fosse titulada pela STREET PARK, mas antes pela EMEL, uma vez que esta detém o direito sobre a receita cobrada. Por sua vez, a STREET PARK retira directamente da referida conta o valor correspondente à remuneração fixa acordada. Esta subtracção à receita arrecadada, não é um procedimento adequado, dado que, em bom rigor, o *fee* fixo deve ser pago mensalmente ao ACE por iniciativa da EMEL, após a emissão da respectiva factura.

Concordando com a observação formulada acerca da titularidade da conta bancária, os responsáveis reconhecem estarem reunidas condições para que a factualidade descrita seja repensada "(...)no âmbito de um processo de revisão das condições contratuais, para o qual ambas as partes estão disponíveis".

177. A EMEL não dispõe de contabilidade analítica, estando a ser desenvolvidos os procedimentos atinentes à sua implementação.
178. Em síntese, ponderados os aspectos atrás enunciados, verifica-se que os pontos fracos detectados ao nível da implementação de procedimentos de controlo interno atinentes ao acompanhamento da execução financeira do contrato por parte da EMEL são relevantes, emergindo fragilidades ao nível da cobrança da receita, sua recolha e respectivo depósito.

Observaram-se, igualmente, debilidades no acompanhamento e controlo da actividade da STREET PARK, em particular no que respeita às suas obrigações contratuais associadas à manutenção e reparação de equipamentos. Consequentemente, tendo por base as observações realizadas e a informação disponibilizada, conclui-se que, no âmbito dos procedimentos analisados, o sistema de controlo interno é deficiente.

## 5.9 ANÁLISE FINANCEIRA DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

179. Tendo em vista a sistematização dos resultados iniciais relativos à execução financeira do contrato, consideraram-se, na presente análise, os elementos disponíveis relativos ao período compreendido entre 22 de Junho de 2005 e 21 de Junho de 2006.
180. A relação mensal das horas de estacionamento pagas pelos utentes por parqueamentos efectuados no Eixo Central e, com recurso a sistemas pré-pagos, em parqueamentos efectuados em zonas geridas pela EMEL - sobre as quais foi calculado o MAV a pagar ao ACE - foi a seguinte:



# Tribunal de Contas

Quadro 7 - Horas vendidas (de 22/06/2005 a 21/06/2006)

Mês	Unidade: Horas			
	Parquímetros	Avisos	Títulos EMEL	Total
Jun-05	139.959,6	971,0	5.277,2	146.207,8
Jul-05	662.994,2	24.362,0	14.316,1	701.672,3
Ago-05	743.721,5	49.646,0	12.633,0	806.000,5
Set-05	903.212,5	60.837,0	20.061,2	984.110,7
Out-05	797.813,8	62.755,1	19.814,7	880.383,6
Nov-05	848.191,8	68.743,7	20.678,0	937.613,5
Dez-05	756.833,8	61.898,2	13.899,6	832.631,6
Jan-06	889.541,4	81.675,5	32.359,3	1.003.576,2
Fev-06	797.472,4	78.538,4	27.134,3	903.145,1
Mar-06	936.619,6	83.496,1	35.360,5	1.055.476,2
Abr-06	766.462,2	72.504,0	25.399,3	864.365,5
Mai-06	953.364,0	84.663,1	34.173,3	1.072.200,4
Jun-06	537.179,6	45.158,0	19.529,9	601.867,5
<b>Total</b>	<b>9.733.366,4</b>	<b>775.248,1</b>	<b>280.636,4</b>	<b>10.789.250,9</b>

Fonte: Relatórios mensais da Street Park

181. Tendo o número total de horas atingido as 10.789.250,9, passou a ser devido à STREET PARK o montante total de € 622.245, a título de MAV, conforme decorre do cálculo por escalões, ilustrado no quadro subsequente:

Quadro 8 - Montante Anual Variável (horas vendidas): mav  
(22/06/2005 a 21/06/2006)

Escalões	Horas de estacionamento vendidas (Intervalos)		Horas com mav	mav/ hora (€)	mav (€)
	Desde	Até			
1	7.800.000	8.550.000	750.000	0,167	125.250
2	8.550.000	9.300.000	750.000	0,200	150.000
3	9.300.000	10.789.251	1.489.251	0,233	346.995
		<b>Total</b>	<b>2.989.251</b>		<b>622.245</b>

Fonte: Relatório da Street Park

182. Considerando que, no período em análise, a receita total arrecadada no âmbito da execução do contrato ascendeu a mais de 5 milhões de euros, verifica-se que o *fee* pago ao ACE (totalizando cerca de 2,9 milhões de euros no conjunto das suas componentes fixa e variável), representou mais de 57% daqueles recebimentos, distanciando-se da estimativa inicialmente feita pela EMEL – 47% (vide parágrafo 75 e Anexo II).
183. A este respeito, nas alegações apresentadas, vieram os responsáveis da EMEL salientar a desatualização do estudo feito sobre a proposta apresentada pela STREET PARK, concretizando que se trata de “(...) *um estudo que foi realizado em Novembro de 2004, sendo certo que o Contrato apenas veio a ser celebrado em Abril de 2005.*”



184. Complementando a exposição feita, os responsáveis apresentaram um quadro relativo ao peso percentual do *fee* pago ao ACE, no conjunto da receita cobrada, concluindo que este não ultrapassou os 48%. Pela análise ao referido mapa, conclui-se existir uma divergência entre o montante aí indicado, relativo à receita cobrada no primeiro ano de execução contratual (€ 5.983.611,29) e o valor constante dos relatórios mensais do ACE (€ 5.016.276,29), os quais, remetidos periodicamente à EMEL, estão sujeitos à sua apreciação no âmbito dos poderes de controlo e fiscalização sobre a actividade contratual da STREET PARK<sup>28</sup>, não tendo, a este propósito, sido registada qualquer análise nem contestação sobre os valores de receita então reportados pelo ACE.
185. Por comparação entre o 2º semestre de 2005 e o 1º semestre de 2006, constata-se que a receita documentada dos parquímetros<sup>29</sup> (deduzida de IVA), de € 2.024.073,69 e € 2.313.802,65, respectivamente, apresenta um incremento de 14,3%<sup>30</sup>. Relativamente à receita recolhida não documentada, apura-se um decréscimo de 3,4% entre aqueles dois semestres, evoluindo de € 90.634,69 (4,3% da receita total) para € 87.579,17 (3,6% da receita total). A receita conjunta (documentada e não documentada) cresceu, naquele período, 13,6% (cerca de 287 mil euros).
186. Também as receitas nos dois semestres referentes à cobrança dos avisos SIAF (deduzidas de IVA) registaram uma evolução positiva que, em termos relativos, se revelou bastante expressiva (46,1%), evoluindo de € 177.364,16 (no 2.º semestre de 2005), para € 259.212,95 (no primeiro semestre de 2006).
187. O quadro e gráfico seguintes evidenciam o aumento no 1º semestre de 2006 do número de avisos emitidos e pagos, em 13% e 44%, respectivamente, correspondendo esta última variação ao acréscimo verificado na receita SIAF, atrás referida.

<sup>28</sup> Cfr. Ponto 5.6 fiscalização e controlo da execução do contrato.

<sup>29</sup> Registada nos relatórios constantes das fitas emitidas pela máquina.

<sup>30</sup> Cfr. anexo I



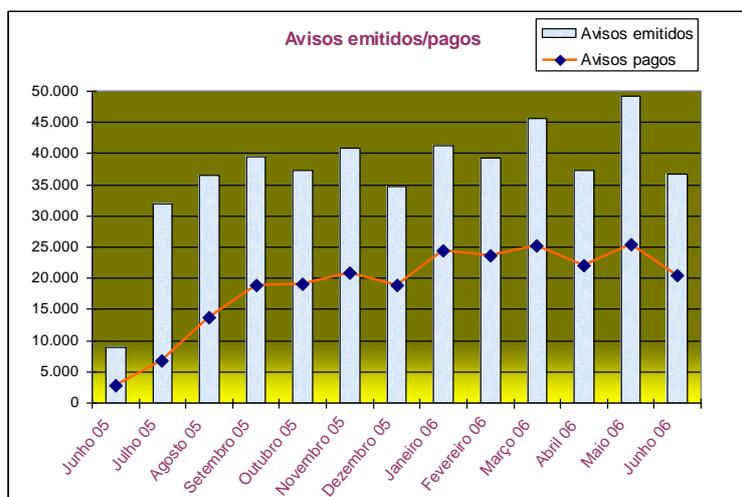
Quadro 9 – Avisos emitidos / Avisos pagos  
(de Junho de 2005 a Junho de 2006)

Meses/ano	Avisos emitidos	Avisos pagos	
		nº	%
Junho 05 (*)	8.917	2.815	32
Julho 05	31.947	6.767	21
Agosto 05	36.422	13.618	37
Setembro 05	39.574	18.790	47
Outubro 05	37.398	19.026	51
Novembro 05	40.844	20.850	51
Dezembro 05	34.667	18.880	54
Janeiro 06	41.227	24.455	59
Fevereiro 06	39.317	23.648	60
Março 06	45.553	25.205	55
Abril 06	37.354	21.930	59
Mai 06	49.236	25.437	52
Junho 06	36.774	20.484	56
2º Semestre 05	220.852	97.931	44
1º Semestre 06	249.461	141.159	57
Δ%	13	44	

Fonte: Relatórios mensais da STREET PARK

(\*) De 22/6/2005 a 30/6/2005

Gráfico 1 – Avisos emitidos / Avisos pagos  
(de Junho de 2005 a Junho de 2006)



188. Os resultados operacionais – que no triénio anterior ao período de execução contratual se revelaram crescentemente negativos – assumiram, no decurso do período de execução



contratual em apreço, crescente importância na melhoria dos resultados líquidos do exercício alcançados, destacando-se o contributo dos proveitos decorrentes da exploração do estacionamento pago à superfície:

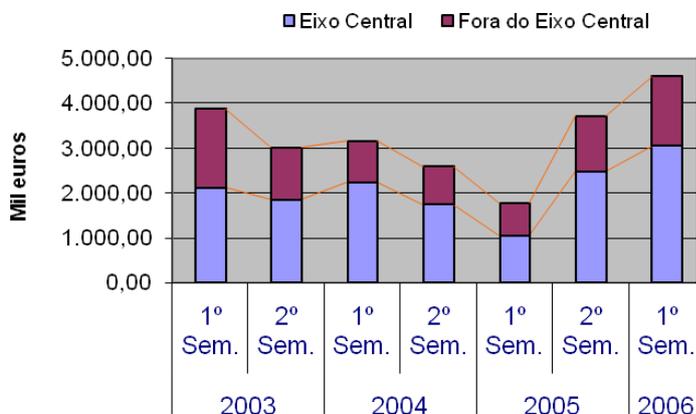
Quadro 10 – Margem operacional (anos 2004 a 2006)

	(Milhares de euros)		
	2004	2005	2006
<b>Proveitos operacionais</b>			
Parquímetros	5.751,2	5.504,4	8.987,8
Parques	2.134,4	1.917,4	2.155,5
Subsídios à exploração	188,0	187,5	187,5
<b>Total do volume de negócios</b>	<b>8.073,6</b>	<b>7.609,3</b>	<b>11.330,8</b>
<b>Outros proveitos operacionais</b>	<b>3.485,7</b>	<b>2.718,4</b>	<b>3.043,1</b>
<b>Total dos proveitos operacionais</b>	<b>11.559,3</b>	<b>10.327,7</b>	<b>14.373,9</b>
<b>Custos operacionais</b>			
Fornecimentos e serviços externos	6.662,9	7.323,1	8.889,2
Custos com o pessoal	4.558,6	4.890,6	5.119,8
Impostos indirectos	71,7	146,0	119,1
Amortizações e provisões	1.102,4	1.043,1	1.090,4
Outros custos operacionais	8,3	39,4	40,5
<b>Total dos custos operacionais</b>	<b>12.403,9</b>	<b>13.442,2</b>	<b>15.259,0</b>
<b>Margem operacional</b>	<b>-844,6</b>	<b>-3.114,5</b>	<b>-885,1</b>

Fonte: Relatórios e contas relativos aos anos 2004 a 2006

189. No gráfico seguinte evidencia-se a evolução dos proveitos operacionais associados aos parquímetros, decorrentes da exploração das zonas relativas ao Eixo Central e fora do Eixo Central, concluindo-se que os proveitos em ambos os perímetros, registados no decurso do primeiro ano de execução contratual, superaram os verificados em anos anteriores.

Gráfico 2 - Proveitos operacionais – parquímetros  
(Período de 2004 a 2006)



Fonte: Relatórios e contas relativos aos anos 2004 a 2006



# Tribunal de Contas

---

190. Os dados disponíveis indiciam que os novos moldes de operação introduzidos pela STREET PARK possibilitaram a racionalização e concentração de meios quer do ACE, quer da EMEL<sup>31</sup>, favorecendo a manutenção mais atempada dos equipamentos em zonas definidas e a fiscalização mais eficiente, situação que teve reflexos logo no primeiro semestre de execução do contrato. Por outro lado, a venda de imobilizado corpóreo (parcómetros e bloqueadores) à STREET PARK ainda no ano 2005, no montante de € 2.804.240,77, conteve, por via dos resultados extraordinários, o resultado líquido negativo daquele exercício, decorrente do mau resultado operacional do primeiro semestre.

## 6 - EMOLUMENTOS

191. Nos termos do art.º 2.º e do n.º 1 do art.º 10.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com a nova redacção dada pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, são devidos emolumentos a suportar pela EMEL, no valor de € 17.164,00.

---

<sup>31</sup> Fora do Eixo Central, e para cada uma das zonas em exploração, foi afectada uma equipa de fiscalização, uma equipa de colecta e um assistente técnico de manutenção, envolvendo 12.670 lugares e 505 parcómetros.



# Tribunal de Contas

---

## 7 - DECISÃO

Os Juízes da 2ª Secção, em Subsecção, nos termos da alínea a) do nº 2 do art.º 78º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, deliberam:

- a) Aprovar o presente relatório;
- b) Ordenar que o mesmo seja remetido:
  - Ao Ministro de Estado e das Finanças;
  - Ao Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local;
  - Aos actuais Presidentes da Câmara Municipal de Lisboa e da EMEL, EM;
  - Aos responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
- c) Determinar ao Presidente da EMEL, EM que, no prazo de 180 dias, informe este Tribunal da sequência dada às recomendações ora formuladas;
- d) Determinar a remessa deste relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto no nº 4 do art.º 29º da referida Lei nº 98/97;
- e) Após notificação nos termos das alíneas anteriores, proceder à respectiva divulgação via Internet;
- f) Fixar os emolumentos a pagar conforme constante do ponto 6.

Tribunal de Contas, em 23 de Abril de 2009

Fui presente,  
O Procurador-Geral Adjunto,

O Conselheiro Relator

(António Manuel Fonseca da Silva)

Os Conselheiros Adjuntos

(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

(José Manuel Monteiro da Silva)









**Tribunal de Contas**

---

ANEXOS





**Tribunal de Contas**

---

## ANEXO I

- RECEITA DOS PARQUÍMETROS E RECEITA SIAF -









# Tribunal de Contas

## Anexo I Receita dos Parquímetros e receita SIAF

Meses	Transacções (a)	RECEITA DOS PARQUÍMETROS										PARQUÍMETROS (TEMPO)			RECEITA SIAF g)		TOTAL da RECEITA			
		Montante c/IVA (€)					Montante (deduzido o IVA) (€)					Valor médio (€) (d)	T.Médio (minutos) (e)	Horas			c/IVA)	s/IVA)	c/IVA)	s/IVA)
		Documentado (b)	%	Não documentado (ND)	%	TOTAL	Documentada (c)	%	Não documentada (ND)	%	TOTAL			Documentadas (f)	Não documentadas	TOTAL				
Jun-05	73.242	68.569,30	91,36	6.488,25	8,64	75.057,55	57.621,26	91,36	5.452,31	8,64	63.073,57	0,9362	104,74	127.861	12,099	139.960	637,15	535,42	75.694,70	63.608,99
Jul-05	349.645	324.565,30	91,21	31.266,30	8,79	355.831,60	268.235,79	91,21	25.839,92	8,79	294.075,71	0,9283	103,77	604.738	58,256	662.994	15.930,20	13.165,45	371.761,80	307.241,16
Ago-05	419.022	381.717,65	95,71	17.092,80	4,29	398.810,45	315.469,13	95,71	14.126,28	4,29	329.595,41	0,9110	101,93	711.846	31,876	743.721	32.281,80	26.679,17	431.092,25	356.274,58
Set-05	508.699	476.915,15	97,99	9.795,22	2,01	486.710,37	394.144,75	97,99	8.095,22	2,01	402.239,97	0,9375	104,39	885.035	18,177	903.213	39.590,15	32.719,13	526.300,52	434.959,10
Out-05	433.249	416.316,20	96,61	14.608,68	3,39	430.924,88	344.062,98	96,61	12.073,29	3,39	356.136,27	0,9609	106,74	770.767	27,046	797.814	40.835,22	33.748,12	471.760,10	389.884,39
Nov-05	445.829	444.367,41	96,18	17.656,52	3,82	462.023,93	367.245,79	96,18	14.592,17	3,82	381.837,96	0,9967	109,79	815.778	32,414	848.192	44.793,31	37.019,26	506.817,24	418.857,22
Dez-05	406.595	405.247,45	95,47	19.248,45	4,53	424.495,90	334.915,25	95,47	15.907,81	4,53	350.823,06	0,9967	106,62	722.516	34,318	756.834	41.179,95	34.033,02	465.675,85	384.856,08
Jan-06	489.605	487.830,60	98,07	9.624,04	1,93	497.454,64	403.165,79	98,07	7.953,75	1,93	411.119,54	0,9964	106,90	872.332	17,210	889.541	54.424,16	44.978,64	551.878,80	456.098,18
Fev-06	430.559	428.488,90	96,08	17.460,26	3,92	445.949,16	354.123,06	96,08	14.429,97	3,92	368.553,02	0,9952	106,78	766.249	31,223	797.472	52.526,39	43.410,24	498.475,55	411.963,26
Mar-06	512.249	507.727,55	97,08	15.284,73	2,92	523.012,28	419.609,55	97,08	12.632,01	2,92	432.241,55	0,9912	106,50	909.247	27,372	936.620	55.939,75	46.231,20	578.952,03	478.472,75
Abr-06	416.153	404.734,95	94,97	21.418,66	5,03	426.153,61	334.491,69	94,97	17.701,37	5,03	352.193,07	0,9726	104,95	727.940	38,523	766.462	48.674,19	40.226,60	474.827,80	392.419,67
Mai-06	511.498	503.344,91	94,99	26.546,20	5,01	529.891,11	415.987,53	94,99	21.939,01	5,01	437.926,54	0,9841	106,23	905.603	47,761	953.364	56.729,55	46.883,93	586.620,66	484.810,46
Jun-06	473.841	467.574,30	96,76	15.636,91	3,24	483.211,21	386.425,04	96,76	12.923,07	3,24	399.348,11	0,9868	106,16	838.381	28,038	866.419	45.353,63	37.482,34	528.564,84	436.830,45
<b>TOTAIS</b>	<b>5.470.186</b>	<b>5.317.399,67</b>	<b>95,99</b>	<b>222.127,02</b>	<b>4,01</b>	<b>5.539.526,69</b>	<b>4.395.497,60</b>	<b>95,99</b>	<b>183.666,17</b>	<b>4,01</b>	<b>4.579.163,78</b>			<b>9.658.292</b>	<b>404.313</b>	<b>10.062.606</b>	<b>528.895,45</b>	<b>437.112,53</b>	<b>6.068.422,14</b>	<b>5.016.276,30</b>

Fonte: Relatórios mensais da STREET PARK e registos de controlo da EMEL

a) - Informação das fitas de recolha; b) - Informação das fitas de recolha; c) - Valor de b) deduzido do IVA; d) - Montante com IVA por transacção e) - Tempo correspondente à aplicação do tarifário ao valor médio; f) - Tempo médio multiplicado pelo número de transacções; g) Sistema de utilização de uma base de dados portátil que emite avisos de pagamento para os detentores de veículos em situação de infracção.; ND - Recolhas sem relatórios, horas calculadas proporcionalmente.

2º Semestre (2005)	2.563.039	2.449.129,16		109.667,97		2.558.797,13	2.024.073,69		90.634,69		2.114.708,38			4.510.680	202.088	4.712.768	214.610,63	177.364,16	2.773.407,76	2.292.072,54
1º Semestre (2006)	2.833.905	2.799.701,21		105.970,80		2.905.672,01	2.313.802,65		87.579,17		2.401.381,83			5.019.752	190.127	5.209.878	313.647,67	259.212,95	3.219.319,68	2.660.594,78
Diferença	270.866	350.572,05		-3.697,17		346.874,88	289.728,96		-3.055,52		286.673,45			509.071,88	-11.961	497.111	99.037,04	81.848,79	445.911,92	368.522,24
Δ%	11	14		-3		14	14		-3		14			11	-6	11	46	46	16	16





**Tribunal de Contas**

---

## ANEXO II

- ANÁLISE DE PROVEITOS E CUSTOS CONTRATUAIS -  
(22/06/2005 A 21/06/2006)





## Anexo II

### Análise de proveitos e custos contratuais (22/06/2005 a 21/06/2006)

Unidade: Euro

Proveitos/Custos	Previsão ACE	%	Execução	%	Diferença	Δ %
Proveitos ( EMEL)	4.424.487		5.007.755		583.268	13,2
Custos ( EMEL)						
Prestação fixa (a)	2.250.000	50,85	2.250.000	44,93		
Prestação variável	365.978	8,27	622.245	12,43	256.267	70,0
<b>Total</b>	<b>2.615.978</b>	<b>59,13</b>	<b>2.872.245</b>	<b>57,36</b>	<b>256.267</b>	<b>9,8</b>
<b>Resultado (EMEL)</b>	<b>1.808.509</b>	<b>40,87</b>	<b>2.135.510</b>	<b>42,64</b>	<b>327.001</b>	<b>18,1</b>

Fonte: Relatório da Street Park  
(a) 12 meses X €187.500





**Tribunal de Contas**

---

ANEXO III  
- ALEGAÇÕES -

4 exceções  
S.H.

93

Tribunal de Contas - Direcção-Geral  
Av. Barbosa do Bocage, 61  
1069-045 Lisboa  
A c/ do Exmo. Senhor Auditor -  
Coordenador  
Dr. António de Sousa e Menezes

21

Lisboa, 11 de Fevereiro de 2008

Assunto: Proc. nº 42/06-DA VIII.2 - Audição dos Responsáveis

A Senhora Auditora-Chefe,  
D.ª Maria João Borges,  
para consideração no  
âmbito da auditoria  
em curso à EMEU.  
13.02.08  
J.M.  
A.D. COBO.

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador

Os ora signatários, notificados nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, vêm pronunciar-se sobre as situações mencionadas no Relato de Auditoria, apresentando a sua resposta conjuntamente.

Com os melhores cumprimentos,

Dr. Pina/ Dr. Vitor  
seja entregue  
cópia a cada um  
e 2º fev (dia 18)  
articula-se à o relatório  
de presente controlador

Manoel Gomes  
14.2.2008

António Carlos Bras Brando de Ferreira Monteiro  
António Penha Monteiro

Carlos Eduardo de Oliveira e Silva  
Carlos Eduardo de Oliveira e Silva

Marina Lopes Ferreira  
Marina Lopes Ferreira

Tomás Leiria Pinto  
Tomás Leiria Pinto

Tiago Pessoa Filho  
Tiago Pessoa Filho

José Manuel Caetano Gomes  
José Manuel Caetano Gomes

Tribunal de Contas  
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA VIII  
ENTRADA - 0176  
DATA 13 / 02 / 2008  
45

Sy  
Sj  
Am  
7.  
a

## Índice

1. Introdução .....	4
2. Questões relativas à apreciação global da estrutura económica e financeira da Emel .....	5
2.1. Resultados Operacionais da Emel no período de 2001 a 2005 .....	6
3. Questões relativas à apreciação do Contrato celebrado entre a Emel e a Street Park .....	8
3.1. Enquadramento - Antecedentes do Contrato e escolha da Street Park .....	8
3.2. Efeitos positivos do Contrato .....	12
3.3. Objecto do Contrato, sua natureza e legalidade .....	13
3.4. O sistema SIAF - Exercício dos poderes de autoridade pela Emel:.....	20
3.5. Alegado incumprimento de objectivos dos regulamentos das zonas de estacionamento .....	24
3.6. Resolução do contrato por iniciativa da Street Park .....	25
3.7. Venda do equipamento .....	25
3.8. Aspectos relativos ao acompanhamento e controlo da actividade da Street Park.....	27
3.9. Operações de contagem das importâncias recolhidas .....	35
4. Repercussão do Contrato nas demonstrações financeiras da Emel .....	36
4.1. No que diz respeito à repartição relativa dos proveitos verificados, em termos percentuais.....	37
4.2. No que diz respeito à relação custos gerados pelo Contrato / proveitos da empresa	38
4.3. Comparação dos proveitos e custos contratuais no 2º semestre de 2005 / 2º semestre de 2004 .....	39
5. Descrição e avaliação do sistema de controlo interno .....	41

7

m.

11

95  
Am 7. g

6. Sanação do Contrato ..... 42

7. Conclusões ..... 44

m.  
8

96  
90  
Alm  
7.  
9

## 1. Introdução

A presente auditoria conduzida pelo Tribunal de Contas (a “Auditoria”), foi especialmente orientada à relação entre a Emel - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, E.M., (adiante designada por “Emel”) e a Street Park – Gestão de Estacionamentos, ACE (doravante, “Street Park”), no âmbito do contrato de prestação de serviços de apoio à gestão integrada do sistema de manutenção de cobranças em zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa celebrado entre as partes em Abril de 2005 (o “Contrato”).

Os objectivos da acção consistiram, como se refere no ponto 1.1 do Relatório da Auditoria, em apreciar, especialmente, as questões relativas à definição e escolha do modelo contratual, sua legalidade, respectivo cumprimento pelas partes, análise dos fluxos financeiros entre a Emel e a Street Park e análise da evolução económico-financeira da Emel.

Cumpre, no entanto, salientar o facto de o período temporal da análise apenas abranger o primeiro ano de execução do Contrato (com base em indicadores de evolução financeira da actividade contratual que abrangem o segundo semestre de 2005 *versus* primeiro semestre de 2006) por serem estes os dados disponíveis ao tempo em que foram realizados os trabalhos da auditoria, os quais decorreram no mês de Julho de 2006.

Este período corresponde, todavia, a uma fase incaracterística na relação contratual, em que foi necessário, antes de mais, definir e ajustar aspectos práticos relacionados com o início da execução do Contrato e resolver o problema de vandalismo e inoperacionalidade dos equipamentos.

O decurso do tempo e a evolução na execução do Contrato revelam que os resultados obtidos (em termos operacionais e económico-financeiros) têm sido francamente positivos. Precisamente por este motivo, se entendeu ser relevante aproveitar a oportunidade da presente resposta para ampliar o âmbito temporal da análise considerando os exercícios relativos aos primeiros dois anos de execução do contrato

87

M.  
88

57  
79

(2005/2006 e 2006/ 2007), que nos permitem obter uma perspectiva mais completa e actualizada da relação contratual, em todas as suas vertentes.

Ainda a título introdutório refira-se apenas que a análise do Tribunal de Contas enferma de um vício de fundo que, pelas razões que adiante veremos em pormenor, deve ser corrigido: o Contrato celebrado com a Street Park não abrange, de modo algum, todas as vertentes de actuação da Emel, nem dele resulta uma transferência, para a Street Park, das responsabilidades estatutárias da Emel na gestão do serviço público.

M.

88

Este Contrato representa apenas a concretização de uma forma de colaboração no desempenho de tarefas específicas de carácter técnico numa zona limitada da área de intervenção da Emel, constituindo mais um elemento para esta empresa pública municipal assegurar a gestão planeada, eficiente e tecnologicamente avançada do estacionamento na via pública, no contexto do plano de mobilidade geral da Cidade de Lisboa.

## 2. **Questões relativas à apreciação global da estrutura económica e financeira da Emel**

No âmbito da presente Auditoria o Tribunal de Contas procedeu, em primeiro lugar, a uma apreciação global da situação económico-financeira da Emel, tendo por referência os exercícios de 2001 a 2005.

Desta análise, cumpre apenas destacar dois aspectos relevantes, em particular, relativos ao aumento do capital social da Emel e aos contratos de cessão de créditos sobre a Câmara Municipal de Lisboa, por se tratarem dos aspectos com maior repercussão na situação financeira da empresa.

O Tribunal de Contas pronunciou-se sobre as duas operações de aumento de capital social da Emel, o primeiro aprovado pela Câmara Municipal de Lisboa em 12 de Setembro de 2001 e o segundo em 2 de Dezembro de 2004, concluindo que *"se tivesse sido efectuada a compensação entre o valor em dívida da CML à Emel (€13.462.165,86), em 31 de Janeiro de 2005, e o valor da dívida da Emel à CML (€8.289.765,70), subsistiria um saldo credor a favor da Emel de €5.172.400,16 e estaria afastada a possibilidade da transformação em capital social da dívida da Emel para com a CML"* e pronunciou-se ainda sobre os Contratos de cessão de créditos da

59  
AM  
87  
7  
q

Emel sobre a Câmara Municipal de Lisboa celebrados com o BPI em Fevereiro e Setembro de 2005, suscitando dúvidas sobre a respectiva legalidade.

A este propósito cumpre apenas referir que as operações financeiras em causa foram analisadas pela Inspeção Geral de Finanças, no âmbito de uma auditoria de *follow up* à CML e à Emel, sendo certo que, quanto aos contratos de cessão de créditos, a IGF não se pronunciou pela ilegalidade dos mesmos, concluindo, aliás, que tais contratos permitiram que a Emel *saldasse as contas correntes com a Autarquia em todas as situações relacionadas com o Protocolo de Consolidação, que derivou da Deliberação nº 4/CM/2005* (cf. Relatório da IGF e deliberação da CML que ora se juntam como documentos 1 e 2).

M.  
N

No que diz respeito às operações de aumento de capital social da Emel, vale a pena, ainda, acrescentar que as mesmas foram sujeitas a visto do Tribunal de Contas, em 13 de Janeiro de 2005, conforme se refere no ponto 6 do relatório de auditoria da IGF.

### **2.1. Resultados Operacionais da Emel no período de 2001 a 2005**

A Emel é uma empresa pública de âmbito Municipal, detida pelo Município de Lisboa, tendo por objecto, para além de actividades acessórias, (i) a construção, instalação e gestão do estacionamento público urbano pago à superfície integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidade urbanas, nos termos a definir pela Câmara Municipal de Lisboa,, (ii) a promoção, construção, exploração e alienação de estacionamento em estrutura em zonas de reconhecido interesse e necessidade pública e (iii) a elaboração e promoção de estudos e projectos de estacionamento, mobilidade e acessibilidade urbanas.

A exploração do estacionamento pago à superfície constitui a actividade principal da Emel, representando mais de 50% dos proveitos operacionais da empresa no período de 2001 a 2005 (cerca de 62,66%, conforme resulta dos relatórios de gestão e contas relativos a esse período).

Todavia, se atendermos aos resultados operacionais da Emel, nos exercícios de 2002 a 2005, constatamos que estes foram quase sempre negativos e que, de 2003 a 2005, se assistiu a um agravamento progressivo desses resultados, tendo sido este agravamento mais acentuado no primeiro semestre de 2005.

Handwritten initials and marks at the top right of the page.

Como se refere no Relatório de Auditoria (cf. paragrafo 44) vários foram os factores que influenciaram negativamente aquele período no que respeita aos proveitos operacionais da Emel, nomeadamente:

- (a) Estacionamento ilegal nas imediações dos parques de estacionamento, com consequente falta de procura destes últimos associada à falta de fiscalização destas situações,
- (b) Inoperacionalidade dos meios de cobrança;
- (c) Manutenção dos preços de parqueamento desde 1999;
- (d) Situações não devidamente compensadas de investimentos com rendibilidade não demonstrada;
- (e) Estacionamento retirado do sistema por ocupações de vastas áreas por longos períodos em resultado de obras públicas ou em resultado da afectação a outros fins;

Handwritten initials 'M.' and a signature-like mark on the right side of the list.

Destes factores há alguns que são externos à Emel, como é o caso do que se refere em último lugar e que tem na sua origem obras públicas da responsabilidade do Metropolitano de Lisboa, Câmara Municipal e outras entidades ou o exercício de outras prerrogativas que lhe eram reconhecidas, sem que daí resultasse qualquer contrapartida para a empresa.

Em todo o caso, quer esta situação, quer outros factores referidos, nomeadamente os relacionados com os preços de parqueamento, foram alterados com a entrada em vigor do Novo Regulamento de Estacionamento de Duração Limitada e das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado.

Neste novo Regulamento foram introduzidas algumas alterações que se reflectem numa melhoria do desempenho operacional da Emel, nomeadamente:

- a) Foram actualizadas as tarifas devidas pelo estacionamento nas zonas de estacionamento de duração limitadas e respectivos limites horários;
- b) Passaram a prever-se novos meios de pagamento (incluindo pagamento por outros meios electrónicos);

- 100  
21  
Am  
27
- 7  
9
- M.
- 8
- c) Diminuíram-se as prerrogativas de atribuição de parques gratuitos a certas entidades;
  - d) Passou a prever-se a atribuição de contrapartidas à Emel em caso de ocupação de lugares de estacionamento devido a obras ou outras situações, a título de compensação pelos prejuízos resultantes da ocupação dos locais de estacionamento.

Todavia, dos factores acima referidos, que afectaram negativamente os resultados operacionais da Emel, é certo que o mais relevante foi sem dúvida o que se refere à inoperância dos meios de cobrança.

Ora, foi precisamente para resolver este problema que a Emel celebrou com a Street Park, em Abril de 2005, um contrato de prestação de serviços de apoio à gestão integrada do sistema de manutenção de cobranças em zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa.

Este Contrato merece uma análise mais aprofundada, nomeadamente no que se refere ao enquadramento que antecedeu a sua celebração, à sua natureza, aspectos operacionais da sua execução e respectivas implicações nos resultados financeiros da Emel, a que o nos dedicamos no capítulo seguinte desta exposição.

### 3. Questões relativas à apreciação do Contrato celebrado entre a Emel e a Street Park

#### 3.1. Enquadramento - Antecedentes do Contrato e escolha da Street Park

Conforme se observa no Relatório de Auditoria (cf. parágrafos 44, 54 e 55), um dos aspectos que influenciou negativamente os resultados operacionais da Emel durante o período de 2002 a 2005 foi a “vandalização em grande escala de forma organizada” dos parquímetros instalados que se traduziu na inoperacionalidade da quase totalidade destes equipamentos e, por outro lado, os frequentes furtos das colectas efectuadas nos parquímetros em funcionamento.

No primeiro semestre de 2005 esta situação agravou-se, conduzindo a uma perda acentuada dos proveitos operacionais da Emel e pondo em risco a sustentabilidade financeira da empresa, conforme se reporta nos relatórios de gestão e contas relativos a

este período (veja-se, em particular, a descrição contida no relatório mensal de Julho de 2005, quanto ao mau estado dos equipamentos e consequências daí decorrentes).

A Emel dispunha apenas dos meios humanos e materiais suficientes para acorrer a situações normais de avaria, não tendo a capacidade de resposta necessária para intervir e repor a operacionalidade de todo o equipamento vandalizado.

Dada a gravidade e extensão do problema, o Conselho de Administração da Emel entendeu necessário definir um novo modelo de intervenção ao nível da exploração do estacionamento de duração limitada à superfície no eixo central, por se tratar da zona com maior procura e, conseqüentemente, com maior necessidade de rotatividade de estacionamento. Tal modelo exigia uma gestão integrada do sistema de manutenção dos equipamentos e cobrança das receitas geradas, com recurso a instrumentos metodológicos e tecnológicos de que a Emel não dispõe.

Por essa razão a Emel ponderou a possibilidade de recorrer a uma única entidade capaz de reunir os meios humanos e técnicos adequados ao desenvolvimento do novo modelo de gestão do sistema de manutenção e cobranças e que, através de um contrato de prestação de serviços, pudesse apoiar a Emel neste processo de modernização e melhoria da eficiência do sistema de estacionamento à superfície.

Todavia, por se tratar de um modelo de gestão inovador e ainda não experimentado, o Conselho da Administração então em funções entendeu relevante solicitar ao Professor Doutor [A] um Parecer jurídico, previamente à celebração do Contrato. Esta consulta jurídica incidiu sobre o enquadramento e implicações da celebração de um contrato com uma sociedade do grupo Brisa/Via Verde, tendo por objecto a execução e operação, por esta, mediante retribuição, de um sistema informático de cobrança das taxas devidas pelo estacionamento público pago à superfície, destinado a funcionar em complementaridade com o sistema actualmente existente.

Este Parecer (datado de 24 de Janeiro de 2005) concluiu, como veremos adiante, pela legalidade do modelo contratual pretendido, tendo considerado que *“nada existe assim a apontar no sentido da ilegalidade e invalidade do projectado contrato, isto em face dos princípios e regras legais relativos à competência dos órgãos municipais para definir o modo de gestão dos serviços públicos municipais”*.

102  
Am  
7/9

No seguimento da opinião jurídica expressa neste Parecer, a Emel encetou negociações para a celebração do referido contrato.

Todavia, entendeu vantajoso, do ponto de vista da realização dos objectivos subjacentes ao novo modelo de gestão pretendido, negociar com três entidades com as quais já tinha uma relação contratual estabelecida – a RESOPRE – Sociedade Revendedora de Aparelhos de Precisão, S.A. (“Resopre”), a MULTIFROTA – Comércio de Gestão de Frotas, Lda. Adiante (“Multifrota”) e a BRISA ACCESS ELECTRÓNICA RODOVIÁRIA, S.A (“Baer”), adiante conjuntamente designados “Membros do ACE”.

M.  
S

Essa relação contratual anterior resultou da circunstância de a generalidade dos parcómetros instalados no eixo central ter sido adquirida, pela Emel, à Multifrota e à Resopre, empresas que, ao abrigo do Contrato Multifrota e do Contrato Resopre, asseguraram a assistência técnica e a manutenção dos referidos parcómetros. Por outro lado, nos termos do Contrato Baer, a Emel contratou à Baer os serviços de instalação e manutenção de equipamento destinado a assegurar a o funcionamento da Funcionalidade Estacionamento.

Por força desta relação contratual anterior, e tendo em conta a evidente vantagem em ter um único prestador que assegurasse uma vasta gama de serviços no âmbito dos mesmos equipamentos, a Emel solicitou aos Membros do ACE a apresentação de uma proposta conjunta para a prestação de serviços de apoio à gestão integrada do sistema de manutenção de cobranças em zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa.

Esta proposta foi apresentada pelos Membros do ACE em Março de 2005 e aprovada em reunião do Conselho de Administração da Emel em 21 de Abril de 2005, com as alterações acordadas, vertidas no corpo do Contrato celebrado em Abril de 2005 (“**Contrato**”) com a Street Park..

No entanto, uma vez que o clausulado do contrato apresentava algumas alterações relativamente à versão que tinha sido objecto de consulta jurídica – nomeadamente (i) deixou de ter como contraparte a Brisa/Via Verde, passando a ter como contraparte um ACE constituído pela Baer, Multifrota, Resopre e, posteriormente, pela Emparque – Empreendimentos e Exploração de Estacionamentos S.A e (ii) passou a prever, no próprio contrato e não em contrato autónomo, a venda dos parquímetros pela Emel ao

do3  
AM  
82  
7.9

co-contratante - foi solicitado um segundo parecer após a celebração do contrato, emitido em 31 de Agosto de 2005.

Este parecer veio a concluir que *“as duas alterações introduzidas à minuta contratual em que baseámos o nosso Parecer de 24 de Janeiro de 2005 – e que constam do contrato “relativo à gestão integrada do sistema de manutenção e cobrança e zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa” celebrado entre a Emel e o ACE em 22 de Abril de 2005 – não bolem com as conclusões a que havíamos chegado naquele Parecer. Assim, e desde logo, tal contrato não representa a transferência (não autorizada pelos órgãos competentes do município e, designadamente, pela assembleia municipal) da responsabilidade pela gestão do sistema municipal de estacionamento pago à superfície da esfera da Emel para o ACE”*.

M.  
8

Do que até agora se expôs resulta que:

- a) **Entre 2002 e 2005 os resultados operacionais da Emel sofreram uma diminuição acentuada, que se deveu a factores vários, a maioria dos quais externos à Emel;**
- b) **Um dos factores que mais contribuiu para a acentuada redução dos proveitos operacionais da empresa foi a progressiva diminuição das receitas de exploração do estacionamento público urbano pago, adveniente dos actos de vandalismo, furto e destruição dos parquímetros existentes.**
- c) **Sem os meios humanos e materiais suficientes para intervir e repor a operacionalidade de todo o equipamento vandalizado, a Emel optou por definir um novo modelo de gestão do sistema de estacionamento de duração limitada à superfície.**
- d) **No âmbito deste modelo ponderou a possibilidade de recorrer à contratação dos serviços de uma entidade com os meios humanos e técnicos adequados para proceder à manutenção dos equipamentos e cobrança de receitas em zonas de estacionamento de duração limitada no eixo central.**
- e) **O Conselho de Administração da Emel agiu no âmbito deste processo com o maior zelo e diligência, tendo solicitado, previamente à celebração do**

104  
AM  
07  
7  
α

contrato, um Parecer Jurídico sobre o enquadramento e implicações deste modelo contratual, dado o seu carácter inovador.

- f) Este Parecer jurídico, emitido pelo Professor Doutor [A] , forneceu o necessário enquadramento jurídico ao modelo contratual pretendido e foi complementado por um Parecer emitido posteriormente, o qual manteve as conclusões iniciais. M.
- g) Neste seguimento, a Emel celebrou com um ACE - a Street Park - um contrato de prestação de serviços de apoio à gestão integrada do sistema de manutenção e cobranças em zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa. S.
- h) A escolha das empresas que integraram aquele ACE deveu-se ao facto de se tratarem de empresas que já asseguravam a manutenção e assistência técnica dos equipamentos existentes ou que dispunham do domínio da técnica e know how necessário à operação e manutenção do sistema pretendido.

### 3.2. Efeitos positivos do Contrato

O novo modelo de gestão integrada do sistema de manutenção e cobrança do estacionamento de duração limitada à superfície no eixo central, introduzido pelo Contrato celebrado entre a Emel e a Street Park, procurou dar resposta a uma série de dificuldades que a Emel enfrentava no desenvolvimento da sua actividade.

Tais dificuldades prendiam-se, fundamentalmente, com a falta de meios técnicos e humanos necessários para garantir a operacionalidade e manutenção do equipamento, bem como a recolha das receitas geradas, aspectos que, embora relevantes, não esgotam o âmbito das actividades que incumbem à Emel ao nível da gestão do estacionamento urbano à superfície, conforme se verá melhor adiante.

Ora, é um dado reconhecido no Relatório de Auditoria que a concretização deste novo modelo introduzido pela Street Park teve, de facto, efeitos positivos para a Emel.

105  
17/9

Veja-se a este respeito as conclusões alcançadas nos parágrafos 60 e 62 do Relatório, dos quais resulta que os novos moldes de operação permitiram garantir maior eficiência na manutenção e fiscalização dos equipamentos; racionalização e concentração de meios da Street Park e da Emel e produziram uma melhoria gradual nos proveitos de exploração a partir do segundo semestre de 2005 (cf. as demonstrações financeiras da Emel relativas ao segundo semestre de 2005).

Tendo presente este enquadramento prévio sobre os antecedentes da celebração do Contrato com a Street Park e os efeitos positivos que dele resultaram para a Emel, analisaremos, de seguida, as questões suscitadas pelo Tribunal de Contas no que diz respeito à natureza e legalidade do Contrato.

### 3.3. Objecto do Contrato, sua natureza e legalidade

O Tribunal de Contas refere, no parágrafo 63 e seguintes do Relatório, que o negócio proposto inicialmente era designado por “*contrato de prestação de serviços de manutenção, colecta e apoio à fiscalização*”, todavia, não só a análise económico-financeira da proposta da Street Park, efectuada pela Emel, considerou que “*o contrato deverá ter um âmbito muito alargado de modo a possibilitar uma actuação integrada de todas as vertentes fundamentais do negócio*” como “*o objecto do contrato que veio a ser celebrado abrange efectivamente todas as vertentes fundamentais do negócio e não apenas, como inicialmente previsto, as actividades de manutenção, colecta e apoio à fiscalização*”.

Mais, acrescenta-se, nos parágrafos 101 e seguintes do Relatório, que “*através do contrato em causa a Emel, conjuntamente com a obtenção da prestação de serviços de manutenção e assistência técnica e de recolha das taxas de estacionamento, pretendeu transferir – e transferiu para a Street Park a exploração da actividade por que é estatutariamente responsável sobre a área do eixo central, através de um contrato que contém os traços essenciais de uma concessão de serviço público*”, isto sem que os órgãos municipais competentes tenham autorizado essa transferência, para terceiros, das responsabilidades de gestão do serviço público estatutariamente confiada à Emel, como se impunha em face dos artigos 64º e 53º da Lei 169/99 de 18 de Setembro (“LAL”).

No entanto, e com o devido respeito, a qualificação jurídica do Contrato em apreço feita pelo Tribunal de Contas não está correcta, de onde também não pode proceder a consequência que daí se retira, quanto à violação das normas legais acima identificadas.

A questão que agora se analisa – e que constitui um dos aspectos fundamentais sobre o qual incidiu a Auditoria do Tribunal de Contas – não é absolutamente linear, apresentando, pelo contrário, uma densidade e complexidade teóricas muito relevante.

Com efeito, a análise da natureza do Contrato implica aprofundar a distinção entre as figuras da concessão de serviço público e a prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública, análise que constituiu, precisamente, o objecto da consulta solicitada ao Professor Doutor [A] e, mais recentemente, de uma nova consulta solicitada ao Professor Doutor [B], Ilustre Especialista na matéria em causa, que emitiu o Parecer Jurídico junto em anexo à presente exposição (cf. Parecer que ora se junta como documento 3).

Vejamos, então, quais as principais conclusões que se devem extrair dos Pareceres emitidos por aqueles Ilustres Professores:

### 3.3.1. **Distinção entre a figura do contrato de concessão de serviço público e prestação de serviços**

Ambos os Pareceres referem a existência de vários critérios que permitem distinguir estas duas modalidades contratuais, sendo de realçar em especial os critérios do destinatário da prestação (a Administração - *ad intra* - nos casos de prestação de serviços e os cidadãos - *ad extra* - na concessão) ou da transferência do risco inerente ao objecto contratual. Todavia, ambos os Autores coincidem em concluir que em determinados casos tais critérios podem não ser esclarecedores e, nessa medida, a qualificação da espécie num ou noutro tipo contratual passa essencialmente por saber se o contrato operou ou não a transferência da responsabilidade pela gestão do serviço da Administração para o particular.

De facto, segundo [B], o critério central e decisivo para se qualificar um determinado contrato como concessão de serviço público não reside apenas na

107  
AM  
7  
9

transferência do risco económico da exploração, mas sim no facto de o contratante da Administração se ver investido da responsabilidade de, em seu próprio nome, se encarregar da gestão e direcção do serviço público, responsabilidade esta que envolve a entrega ao concessionário dos poderes de tomar decisões fundamentais sobre o modo de execução e desenvolvimento do serviço público, com autonomia (cf. neste sentido a definição de concessão de serviço público adoptada no artigo 407º do Novo Código dos Contratos Públicos).

M.  
P

Ou seja, a chave da identificação do contrato como contrato de concessão não está na modalidade de remuneração adoptada mas sim no objecto do contrato e no âmbito dos poderes transferidos para o concessionário.

Assim, pode ser qualificado como concessão de serviço público um contrato em que o particular não suporta qualquer risco económico- financeiro, sendo integral e directamente remunerado pelo contraente público, desde que, no entanto, o contraente particular seja investido do poder de direcção de um serviço público.

Por outro lado, será de qualificar como prestação de serviço um contrato em que o particular se dispõe a suportar um determinado nível de risco (mesmo que ligado ao nível de procura do serviço público para cuja execução contribui), desde que outros elementos permitam concluir que não há transferência da gestão e direcção global do serviço, mantendo-se esta na esfera da Administração.

Para além do risco económico-financeiro do contrato, também não afasta a qualificação de um contrato como prestação de serviços o facto de a actividade do contraente privado se dirigir directamente aos administrados (e não apenas à Administração, como sucede no modelo tradicional da prestação de serviços), porque neste tipo de contratos o contraente privado não se posiciona como concessionário, mas como mero colaborador técnico executivo da Administração, sendo certo que a relação com os administrados não é jurídica mas puramente material ou operativa (estes contratos são tipicamente caracterizados como contratos de colaboração auxiliar, distintos da concessão).

108  
7.9  
m  
se

3.3.2. **Justificação do objecto do Contrato e sua caracterização como contrato de prestação de serviços**

No caso concreto, tendo presentes os critérios referidos, ambos os Autores coincidiram em concluir, nos Pareceres emitidos a propósito da consulta solicitada pela Emel, que o Contrato celebrado entre a Emel e a Street Park, não pode ser qualificado como um contrato de concessão, mas sim como um contrato de prestação de serviços para fins de imediata utilidade pública.

Isto porque, ainda que se entenda que o disposto na cláusula 7 do Contrato (na parte em que prevê uma componente variável da remuneração em função da procura) consubstancia um indício de que se pretendeu transferir parcialmente para a Street Park o risco económico da exploração, a verdade é que essa transferência de risco não só não é clara (na medida em que a cláusula visa, antes de mais, assegurar um nível mínimo de garantia do serviço), como é, aliás, afastada por força da cláusula 2.10 do Contrato, na qual se prevê que *“os riscos e responsabilidades emergentes da exploração dos Locais de Estacionamento, inerentes à condição de entidade pública incumbida dessa missão, não correm por conta do ACE (...)”*.

Aliás, sempre se dirá que o mecanismo previsto na cláusula 7 do Contrato nem sequer é absolutamente imprescindível, no sentido em que as partes podem substituí-lo por um nível mínimo de serviço associado a outros critérios como a quantidade de pessoal em permanência na rua ou o número de lugares inspeccionados por dia/semana/mês.

Em todo o caso, é importante realçar que a Emel mantém integralmente a responsabilidade pela gestão e direcção da actividade de serviço público contratada.

Esta conclusão pode ser demonstrada através da análise de algumas cláusulas do contrato, nomeadamente, as cláusulas 13.1 (não afectação dos poderes próprios da Emel enquanto entidade incumbida da exploração e gestão dos locais de estacionamento), 13.3 (actuação da Street Park no interesse e por conta da Emel e não por sua conta e no seu interesse, como sucede no contrato de concessão) e

109  
SP  
All  
07  
A

13.5 (mandato com representação atribuído à Street Park para a actuação desta entidade em relação a terceiros).

Note-se que a gestão do serviço público de estacionamento envolve diversas tarefas, nomeadamente:

M.  
8

- a) Estudos e planeamento do estacionamento na cidade de Lisboa, definição de áreas de intervenção, do modelo de exploração e das tarifas a aplicar;
- b) A gestão dos lugares das zonas de estacionamento de duração limitada, tendo em conta as várias situações que afectam essa gestão, e que incluem, entre outras, (i) a ocupação da via pública por obras, (ii) a atribuição de locais reservados, (iii) a concretização de políticas preferenciais para residentes ou comerciantes, (iv) a delimitação dos tempos de permanência e (v) a libertação de zonas por exigências do tráfego;
- c) Cobrança e colecta do estacionamento através dos vários meios de pagamento existentes ou a concretizar (incluindo parquímetros, incluindo títulos pré-comprados, pagamento nos terminais ATM, sistema SMS ou DSRC);
- d) Fiscalização e autuação do estacionamento ilegal;
- e) Projectos, obras de construção e sinalização horizontal e vertical do estacionamento;

No entanto, o Contrato celebrado com a Street Park abrange apenas uma pequena parte destas tarefas, concretamente, a manutenção dos equipamentos técnicos (parquímetros), cobrança e colecta das receitas geradas através dos parquímetros e Via Verde e apoio à fiscalização, numa área de actuação limitada ao eixo central.

A Street Park limita-se a desenvolver tarefas secundárias (técnico-executivas) relacionadas com determinados aspectos do serviço de estacionamento público urbano à superfície numa determinada zona, sem de modo algum abranger todo o leque de tarefas relacionadas com esse serviço, na medida em que estas, conforme acima se referiu, possuem um âmbito bastante mais vasto.

110.  
27  
7.9

A Emel continua, assim, a ter a seu cargo a cobrança e colecta das receitas geradas no eixo central através de outras formas de pagamento (por exemplo os títulos pré-comprados) e continua a ser a única entidade responsável pela gestão do estacionamento, em todas as suas vertentes, referidas *supra*, bem como pela respectiva fiscalização, em toda a área de actuação (dentro e fora do eixo central).

O tipo e natureza das tarefas envolvidas são alguns dos elementos que nos permitem concluir que o Contrato se reconduz à figura do contrato de colaboração auxiliar.

[A] concluiu, também, que o Contrato não envolve a transferência da responsabilidade pela gestão do serviço público de estacionamento pago à superfície da esfera jurídica da Emel para a Street Park.

*“(...) é a Emel que, depois de celebrado o contrato, continuará a decidir o modo como o serviço ou sistema municipal por cuja prossecução foi estatutariamente incumbida deve estar organizado e deve funcionar; as mais relevantes e importantes matérias relativas à organização e funcionamento do sistema municipal em causa continuarão, de facto, não obstante a celebração do referido contrato, a ser decididas pela Emel; a responsabilidade pela gestão do sistema municipal em causa continuará a ser da Emel: ela apenas contratará um auxiliar - a Sociedade (a Street Park) para desempenhar um serviço que lhe permite prosseguir de forma mais adequada e eficaz o seu escopo estatutário;*

E conclui *“nada existe assim a apontar no sentido da ilegalidade e invalidade do projectado contrato, isto em face dos princípios e regras legais relativos à competência dos órgãos municipais para definir o modo de gestão dos serviços públicos municipais”*.

Finalmente, no Parecer emitido já após a celebração do Contrato, o Professor Doutor [A] veio reiterar as conclusões emitidas no seu primeiro parecer, nos seguintes termos: *“Assim, e desde logo, tal contrato não representa a transferência (não autorizada pelos órgãos competentes do município e, designadamente, pela assembleia municipal) da responsabilidade pela gestão do*

111  
25  
AM  
07  
f.g.

*sistema municipal de estacionamento pago à superfície da esfera da Emel para o ACE”.*

Do exposto resulta que:

- M.  
8
- a) **O Contrato não é susceptível de ser qualificado como um contrato de concessão, mas sim como um contrato de prestação de serviço, cujo objecto consiste na colaboração auxiliar para o desenvolvimento de tarefas secundárias (técnico-executivas) relacionadas com determinados aspectos da gestão do serviço público de estacionamento - concretamente, a manutenção dos equipamentos técnicos (parquímetros), colecta das receitas geradas através dos parquímetros e Via Verde e apoio à fiscalização, numa área de actuação limitada ao eixo central.**
  - b) **A Emel continua a ter a seu cargo a cobrança e colecta das receitas geradas no eixo central através de outras formas de pagamento (por exemplo os títulos pré-comprados) e continua a ser a única entidade responsável pela gestão do estacionamento, em todas as suas vertentes, bem como pela respectiva fiscalização, em toda a área de actuação (dentro e fora do eixo central).**
  - c) **O Contrato não implica a transferência do risco económico da exploração para a Street Park, na medida em que o disposto na sua cláusula 7 apenas visa assegurar um nível mínimo de garantia do serviço, sendo certo que não está afastada a possibilidade de, em sede de renegociação do contrato, tal critério ser substituído por outros, que permitam assegurar o mesmo objectivo, sem indiciar qualquer transferência do risco da exploração.**
  - d) **O Contrato também não implica a transferência do poder de direcção desse serviço, nem a transferência da responsabilidade pela gestão do sistema municipal de estacionamento pago à superfície da esfera da Emel para a Street Park.**

- 112  
Alu  
7  
a
- e) Não existindo qualquer transferência da responsabilidade de gestão do sistema municipal de estacionamento pago da Emel para a Street Park nada há a opor à legitimidade da operação, nem tão pouco se pode invocar a violação das normas legais previstas na LAL.
- M.  
y

#### 3.4. O sistema SIAF - Exercício dos poderes de autoridade pela Emel:

O Tribunal de Contas conclui, no parágrafo 191 do Relatório, em face da análise contida nos parágrafos 116 e seguintes, que “o procedimento SIAF, previsto no contrato (...) e adoptado no eixo central, é ilegal por violar as disposições dos diplomas que regulam o estacionamento de duração limitada e as normas que fixam o dever de exercício dos poderes de autoridade.”

Todavia, não se entende que assim seja.

De facto, no que diz respeito ao exercício das competências de fiscalização sobre o cumprimento das regras legais e regulamentares em matéria de estacionamento de duração limitada à superfície, a Emel mantém todos os poderes de autoridade que lhe foram atribuídos após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 327/98, de 2 de Novembro e mantém as competências reservados aos seus agentes de fiscalização, as quais nunca foram, de modo algum, transferidas para a Street Park.

De acordo com modelo subjacente ao Contrato as atribuições da Street Park referem-se apenas à manutenção e recolha da receita dos parómetros bem como o apoio à fiscalização, realizando uma primeira triagem das situações de incumprimento, a qual, por seu turno, permite à Emel actuar com maior eficácia no exercício das suas competências de fiscalização.

Note-se que o procedimento a que o Tribunal de Contas se refere, no parágrafo 117 do Relatório (intervenção da Emel apenas em caso de infracções superiores a 3 ou 5 avisos) é um procedimento que apenas constava da proposta apresentada pela Street Park, mas que não foi reflectido no Contrato, nem tão pouco corresponde à prática da execução do mesmo.

Assim, a EMEL tem permanentemente na zona do Contrato equipas de fiscalização que garantem o cumprimento do Regulamento Municipal de Estacionamento de Duração limitada e também o Código da Estrada, recorrendo apenas à Street Park para que os seus técnicos procedam, através de um terminal portátil, (i) à identificação das situações de incumprimento e, nessa sequência (ii) comuniquem à Emel as situações detectadas como situações de incumprimento, tarefa que se enquadra no âmbito dos serviços de apoio à fiscalização, abrangidos pelo Contrato.

Todavia, uma vez comunicadas as situações de incumprimento desencadeiam-se então os mecanismos normais de verificação, levantamento do auto de notícia, bloqueamento e remoção de veículos, asseguradas, em exclusivo, por agentes de fiscalização da Emel.

Ou seja, a actividade dos agentes da Street Park está limitada ao exercício de funções de coadjuvação, sem interferir com os poderes de fiscalização da Emel, sendo certo que esta actividade se enquadra perfeitamente no âmbito da previsão contida no nº4 do artigo 52º do Novo Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração Limitada ao prever que a Emel possa ser coadjuvada no exercício das suas funções de fiscalização por entidades por si contratadas.

Aliás, este sistema traduziu-se num efectivo aumento dos autos de contra-ordenação levantados pela Emel, os quais corresponderam, nos anos de 2005, 2006 e 2007, a 11487, 23054 e 50056, respectivamente. Da mesma forma, registou-se um acentuado aumento das viaturas bloqueadas, que nos mesmos anos corresponderam a 14561, 15381 e 19230, também respectivamente.

Por outro lado, note-se que, para **além das competências de fiscalização que a Emel sempre exerceu ao nível do estacionamento ilegal nas zonas de estacionamento de duração limitada**, por força do Decreto-Lei nº 327/98, de 2 de Novembro, posteriormente ainda lhe foram delegadas novas competências, incluindo a fiscalização do estacionamento em segunda filas, passeios, passadeiras, cargas e descargas.

Vejamos melhor este aspecto:

113  
AM  
7  
A

M  
P

114  
AM 25 J.  
57  
m.  
8

O D.L. 327/98, de 2 de Novembro atribuiu às empresas públicas municipais responsáveis pela gestão do estacionamento de duração limitada a competência legal para a fiscalização daquele estacionamento, equiparando o pessoal dessas entidades a agentes de autoridade administrativa, no exercício das suas funções de fiscalização.

Ao abrigo deste diploma, a EMEL foi investida em poderes públicos de autoridade no que diz respeito à fiscalização do cumprimento das regras do estacionamento de duração limitada nas zonas afectas à sua gestão, podendo proceder, nomeadamente, ao levantamento de autos e ao bloqueamento e remoção de viaturas em infracção de tais regras.

A competência de actuação da EMEL encontrava-se, portanto, restrita à fiscalização do estacionamento de duração limitada.

Todavia, o artigo 5º do D.L. 44/2005, de 23 de Fevereiro (diploma que alterou o Código de Estrada) veio determinar, nos termos do nº3, que a competência para a fiscalização do cumprimento das disposições do Código da Estrada atribuída às câmaras municipais, nas vias públicas sob a respectiva jurisdição, é exercida através:

- a. Do pessoal de fiscalização das câmaras municipais designado para o efeito e que, como tal, seja considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente;
- b. Das polícias municipais;
- c. Do pessoal de fiscalização de empresas públicas municipais designado para o efeito e que, como tal, seja considerado ou equiparado a autoridade ou seu agente, com as limitações decorrentes dos respectivos estatutos e da delegação de competências e após credenciação pela Direcção-Geral de Viação.

Desta disposição resulta que houve uma intenção de ampliar o âmbito de actuação do pessoal de fiscalização de empresas públicas municipais, como a EMEL, as quais podem passar a intervir na fiscalização do estacionamento em geral, nas vias

115  
AM  
7  
2

públicas sob jurisdição das câmaras municipais, não circunscrito à fiscalização do estacionamento de duração limitada.

Aliás, a ampliação destas competências ao nível da fiscalização foi clarificada por força da última alteração aos estatutos da Emel, aprovados pela Deliberação nº 65/AM/2006, podendo ler-se, na al i), nº1 do artigo 4º dos estatutos desta empresa que constitui sua atribuição, entre outras, “fiscalizar, nos termos previstos no nº3, alínea c) do artigo 5º do Decreto-Lei nº 44/2005, de 23 de Fevereiro e no Decreto-Lei nº 327/98, de 2 de Novembro (...) o cumprimento das disposições do Código da Estrada, das normas constantes de legislação complementar e dos Regulamentos e Posturas Municipais relativos ao estacionamento público no Município de Lisboa (cf. versão actualizada dos estatutos que ora se junta como documento 4).

M.  
R

Do exposto resulta que, no que diz respeito à fiscalização do estacionamento de duração limitada à superfície:

- a. **A Emel mantém todos os poderes de autoridade que lhe foram atribuídos após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 327/98, de 2 de Novembro e mantém as competências reservados aos seus agentes de fiscalização, as quais nunca foram, de modo algum, transferidas para a Street Park.**
- b. **A actividade dos agentes da Street Park está limitada ao exercício de funções de coadjuvação (apoio à fiscalização, realizando uma primeira triagem das situações de incumprimento) sem interferir com os poderes de fiscalização da Emel.**
- c. **O procedimento a que o Tribunal de Contas se refere, no parágrafo 117 do Relatório (intervenção da Emel apenas em caso de infracções superiores a 3 ou 5 avisos) é um procedimento que apenas constava da proposta apresentada pela Street Park, mas que não foi reflectido no Contrato, nem tão pouco corresponde à prática da execução do mesmo.**

116  
21  
Aut  
99  
7.  
M.  
8

d. Para além das competências de fiscalização que a Emel sempre exerceu, por força do Decreto-Lei n.º 327/98, de 2 de Novembro, posteriormente ainda lhe foram delegadas novas competências, incluindo a fiscalização do estacionamento em geral, nas vias públicas sob jurisdição das câmaras municipais, não circunscrito à fiscalização do estacionamento de duração limitada.

### 3.5. Alegado incumprimento de objectivos dos regulamentos das zonas de estacionamento

O Tribunal de Contas considera que o Contrato não cumpre o objectivo de rotatividade subjacente aos regulamentos das zonas de estacionamento, na medida em que privilegia a cobrança de taxas, “desprezando a fiscalização dos períodos de estacionamento”, que considera ser o garante a defesa daquele objectivo de rotatividade.

Todavia, em primeiro lugar, o modelo subjacente ao Contrato não visa privilegiar a cobrança de taxas relativamente à fiscalização. Pelo contrário, este novo modelo tem como componente essencial o apoio da Street Park ao nível do desempenho, pela Emel, das suas atribuições em matéria de fiscalização. E, como vimos no ponto anterior, este sistema permite à Emel actuar com maior eficácia no exercício das suas competências de fiscalização, traduzindo-se num efectivo aumento dos autos de contra-ordenação levantados pela Emel.

Em segundo lugar, discordamos com a interpretação feita pelo Tribunal de Contas, segundo a qual o garante da defesa do objectivo de rotatividade seria a fiscalização da observância dos períodos máximos de permanência, mais do que a cobrança de tarifas.

O Novo Regulamento Geral das Zonas de Estacionamento de Duração limitada e das Zonas de Acesso Automóvel Condicionado (“**Regulamento**”) visa assegurar a concretização de uma estratégia de mobilidade da cidade através de um dos seus instrumentos fundamentais - o estacionamento. É através das restrições ao estacionamento, nomeadamente da sua tarifação, que se desincentiva a utilização de automóvel individual na cidade, permitindo, em consequência, a melhoria da

117  
AM 7.  
07  
Q

qualidade ambiental e energética da cidade (cf. Preâmbulo do Regulamento aprovado pela Deliberação 64/AM/2006 e publicado no Boletim da CML, de 2 de Novembro de 2006)

M.  
8

Neste sentido, como bem se observa no preâmbulo do Regulamento “*o factor preço, no estacionamento, precisa de começar a ser assumido como um custo associado à utilização de transporte individual em meio urbano*” e é precisamente esse factor preço que permite desincentivar o uso do veículo individual, aumentando a rotatividade do estacionamento e melhorando a mobilidade urbana.

O Contrato permite que o sistema de cobrança de tarifas através do pagamento com recurso aos parquímetros funcione efectivamente, o que no passado não acontecia, e, nessa medida, contribui para estimular a rotatividade e para desincentivar o uso do automóvel individual, cumprindo integralmente os objectivos do Regulamento.

Sobre este aspecto remete-se para os Estudos e o Plano de Mobilidade da Cidade de Lisboa, que estão depositados na Emel, os quais foram elaborados por uma equipa coordenada pelo Professor José Manuel Viegas, e onde se concluiu que o elemento determinante para assegurar a mobilidade é a disciplina do estacionamento com fiscalização e preço.

Finalmente, no que se refere à afirmação de que “*a imposição de rotatividade aos cidadãos que exercem uma actividade económica é contrária à economia dessa actividade*”, refira-se apenas que essa preocupação é acautelada no Regulamento, ao prever a atribuição do cartão de estacionamento de comerciante, nas condições aí previstas.

### **3.6. Resolução do contrato por iniciativa da Street Park**

Esta questão será objecto de análise no ponto 6 infra.

### **3.7. Venda do equipamento**

O Tribunal de Contas pronunciou-se sobre a venda, à Street Park, dos parquímetros propriedade da Emel, instalados no eixo central e a recompra do mesmo equipamento no termo do contrato.

118  
M  
F  
M.  
R

A este respeito a crítica apontada foi a seguinte: *“porque se trata de equipamento indispensável à actividade pela qual a Emel é responsável e do qual não poderá prescindir ainda que por um curto período de tempo, afigura-se que não se encontra convenientemente acautelada a situação dos parómetros na eventualidade de litígio entre as partes na pendência ou no termo do contrato (...)”*

Relativamente a esta matéria importa esclarecer o seguinte:

A Street Park adquiriu à Emel 508 parquímetros e um conjunto de equipamento diverso, nomeadamente bloqueadores, por €1.988.000 (um milhão, novecentos e oitenta e oito mil euros) prevendo-se que a Emel deveria readquirir a propriedade deste equipamento no final do Contrato.

Esta solução apresentava vários benefícios para a Emel, do ponto de vista técnico e financeiro.

Em primeiro lugar, do ponto de vista financeiro o preço da operação de alienação permitiu à Emel melhorar substancialmente a situação financeira da empresa, na medida em que Emel abateu ao seu activo o montante relativo aos equipamentos vendidos e deixou de amortizá-los, o que se traduziu numa efectiva redução de custos (cf. a este respeito o ponto 4.3.5 *infra*).

Em segundo lugar, do ponto de vista técnico a operação permitiu assegurar a efectiva manutenção dos equipamentos pela Street Park, responsabilidade que lhe incumbia nos termos da cláusula 4.3 do Contrato e que neste contrato assumia algumas especificidades.

Com efeito, um dos objectivos fundamentais do contrato foi conseguir que pelo menos os parquímetros do eixo central fossem centralizados, ou seja, que passassem a comunicar e a fornecer informação a um computador central, o que não sucedia até aí.

Assim, para além da manutenção corrente, com eventual substituição de componentes avariados e consumíveis, foi acoplado ao equipamento um módulo GPRS, para fazer a centralização.

119  
A... 7  
M.  
R

Como é evidente, não bastava à Emel ter a instalação desses componentes e a garantia legal, ou contratual, do seu funcionamento, interessava, isso sim, que fosse garantido o funcionamento de todo o equipamento e da sua centralização, que fosse efectivamente garantido o funcionamento daquele meio de pagamento.

Por essa razão, os parquímetros foram retomados pelos seus fornecedores, de forma a obter a garantia do fabricante, nomeadamente, quando fossem recomprados pela Emel, o que não sucederia se fosse simplesmente uma operação de manutenção.

Por outro lado, quer o actual, quer o anterior Conselho de Administração continuam a diversificar os meios de pagamento, pelo que os parquímetros, embora muito importantes, não são necessariamente indispensáveis à actividade da Emel, ao contrário do afirmado pelo Tribunal de Contas

Sublinha-se ainda que havendo litígio, o ACE não pode levantar o equipamento sem autorização da Emel, na medida em que só esta entidade pode definir ou realocação de todos os parquímetros instalados ou a instalar no eixo central, como decorre da cláusula 4.7. do Contrato.

Finalmente, sempre se dirá que esta solução não é a única possível, podendo ponderar-se a possibilidade de alterar a previsão contratual. Nomeadamente, pode estabelecer-se uma cláusula de reversão do equipamento para a Emel no termo do Contrato a custo zero, sendo certo que a Emel não tem de suportar a amortização desse equipamento (que aliás já se encontra integralmente amortizado).

### 3.8. Aspectos relativos ao acompanhamento e controlo da actividade da Street Park

No que diz respeito ao acompanhamento e controlo da actividade da Street Park, o Tribunal de Contas identificou os seguintes problemas (cf. parágrafos 143 e seguintes):

- a) Falta de indícios que permitam comprovar que a Emel fiscaliza efectivamente os elementos fornecidos pela Street Park;
- b) Elevado volume de receita não documentadas;

c) Talões da recolha dos parçómetros remetidos sem qualquer ordem;

d) Discrepância entre os montantes recolhidos e depositados na conta bancária e alegado uso indevido da mesma.

Analisamos, em seguida, cada um destes aspectos autonomamente:

### 3.8.1. Fiscalização da actividade da Street Park

No que diz respeito ao acompanhamento operacional da execução do contrato o Tribunal de Contas refere que *“não se encontraram indícios que permitam comprovar que a Emel fiscaliza efectivamente os elementos fornecidos pelos relatórios mensais elaborados pelo ACE, no que respeita aos períodos de avaria, imobilização, reparação do equipamento e reposição de consumíveis (...)”* (parágrafo 143 do Relatório).

Todavia, esta afirmação, não está sustentada em quaisquer dados de facto e não corresponde à realidade. Senão vejamos,

Desde o início da execução deste Contrato que a Emel, realiza um acompanhamento semanal de toda a actividade operacional da Street Park.

Este acompanhamento é assegurado pela Emel através de uma ferramenta fundamental que consiste no sistema de centralização dos equipamentos, ao qual a Emel dispõe de acesso *online*, e que lhe permite monitorizar a qualquer momento, e imprimir, a informação operacional (relativa ao estado dos parquímetros) e a informação financeira (relativa às colectas efectuadas).

Este sistema permite à Emel ter uma percepção real, a todo o momento, do estado dos equipamentos e solicitar à Street Park as intervenções de conservação e manutenção necessárias para corrigir as deficiências de funcionamento causadas por actos de vandalismo. Mas, para além disso, este sistema permite à Emel fiscalizar o cumprimento dos níveis de serviço a que a Street Park se encontra contratualmente vinculada, nos termos da cláusula 8.1 do Contrato (em termos de tempo médio de resposta a avarias detectadas, substituição de parquímetros e recolha de receitas cobradas) e aplicar as penalidades previstas na cláusula 8.2 em caso de incumprimento desses níveis de serviço pela Street Park.

Aliás, um dos factores que permite concluir que a Emel efectivamente fiscaliza a execução do contrato, e que desencadeia os mecanismos associados ao incumprimento, é a aplicação das penalidades por incumprimento dos níveis de serviço, que estão reportadas nos relatórios mensais da Spark e nos mapas anexos a estes relatórios, que contêm a identificação dos equipamentos em situação de avaria (cf. em especial os relatórios relativos ao ano de 2006).

Por outro lado, o acompanhamento da execução do contrato por parte da Emel é assegurado também através da realização de reuniões de coordenação semanais entre as equipas de fiscalização da Emel e equipas operacionais da Street Park em sede de execução do contrato, no âmbito das quais a Emel coordena todos os aspectos relacionados com a gestão operacional do contrato, nomeadamente o modo como o serviço é prestado, a organização das equipas e o estado de manutenção dos equipamentos.

Nestas reuniões são, ainda, analisados e discutidos os relatórios mensais elaborados pela Street Park, no que respeita aos períodos de avaria, imobilização, reparação do equipamento, e reposição de consumíveis.

Finalmente, a Emel assegura o acompanhamento mensal dos resultados económico-financeiros da actividade através: (i) de realização de reuniões de coordenação mensais para análise e acompanhamento económico-financeiro do contrato; (ii) do acesso *on line* ao referido sistema centralizado, que lhe permite analisar as receitas e depósitos e (iii) da análise das evoluções mensais dos principais indicadores do negócio, do processo de colecta e dos níveis de receita não documentada.

### **3.8.2. Elevado volume de receita não documentada**

O Tribunal de Contas refere (no parágrafo 144) que “*não se afigura tolerável que persista um volume de cerca de 10% de receita recolhida sem documento comprovativo (indocumentada), desde o início da vigência do contrato motivada por funcionamento defeituoso do equipamento*”.

Sobre o procedimento de documentação da receita gerada nos parquímetros e a descrição desse processo veja-se infra o ponto 3.8.4.

Em qualquer caso, cumpre desde já referir que não só o volume da receita não documentada é bastante inferior a 10% do total das receitas, **tendo por referência o desempenho contratual no primeiro e segundo ano de vigência do Contrato em termos comparativos**, como, aliás, tal percentagem tem vindo a decrescer a partir do primeiro semestre de 2006.

Note-se que o Tribunal de Contas teve por referência, para efeitos de comparação e análise dos indicadores de evolução financeira da actividade contratual, o segundo semestre de 2005 *versus* primeiro semestre de 2006 (cf. ponto 3.6, pág. 37 do Relatório), por serem estes os dados disponíveis ao tempo em que foram realizados os trabalhos da auditoria.

Todavia, dada o decurso do tempo e a evolução entretanto registada, é relevante ampliar o âmbito temporal da análise, considerando os exercícios relativos aos primeiros dois anos de execução do contrato (2005/2006 e 2006/ 2007), que nos permitem obter uma perspectiva mais completa e actualizada da evolução financeira da actividade contratual

Assim, os dados relevantes para a análise do desempenho contratual, em termos de evolução das receitas relativas aos primeiros dois anos de execução do Contrato, são os seguintes:

	2005 / 2006	2006 / 2007
Valor médio hora - Zonas ACE	0,56 €	0,70 €
Total Receita Emel - Zonas ACE	5.983.611,29	7.373.874,52
Nº Horas - Zonas ACE	10.719.368,92	10.472.756,51
Total <i>Fee</i> Fixo e Variável	2.872.245,48	3.010.393,45
Custo do ACE para Emel / por hora vendida	0,268	0,287
Proveito CML / por hora vendida	0,117	0,120
Proveito Emel / por hora vendida	0,173	0,297
Proveito Emel / Total Receita Emel – Zonas ACE	31,00%	42,17%
Proveito Emel + Cml / Total Receita Emel – Zonas ACE	52,00%	59,17%
Custo do ACE para EMEL / Total Receita Emel – Zonas ACE	48,00%	40,83%

A receita anual não documentada referente ao primeiro ano de vigência do Contrato (2005/2006) registou o valor de **215.638,77€**, que correspondeu a **3,95%** do total das receitas obtidas. No segundo ano de vigência do Contrato (2006/2007), e face às melhorias entretanto introduzidas em resultado do novo modelo de manutenção e cobrança, o valor das receitas não documentadas desceu para **120.907,88€**, que correspondeu a apenas **1,82%** do total das receitas nas zonas do ACE.

De notar que este decréscimo já resultava claro na comparação entre o 2º semestre de 2005 e o 1º semestre de 2006 – de €90.634,96 (4,29% da receita total) para €87.579,17 (3,65% da receita total), respectivamente – facto que o próprio Tribunal reconhece, no parágrafo 158 do Relatório e que traduz “*uma melhoria na manutenção e vigilância dos parquímetros*”.

Portanto, tem vindo a registar-se um gradual decréscimo de volume da receita anual não documentada.

### **3.8.3. Talões da recolha dos parquímetros remetidos sem qualquer ordem**

O Tribunal refere, no parágrafo 145 do Relatório de Auditoria, que “*os talões das recolhas dos parquímetros são remetidos à Emel periodicamente dentro de caixas, sem qualquer ordem, o que torna praticamente impossível a sua verificação e conferência*”.

A este respeito a Emel reconhece integral razão à crítica apontada pelo Tribunal de Contas, esclarecendo apenas que se trata de um aspecto corrigido na sequência dos trabalhos de auditoria. Assim, exige-se, agora, que a Street Park remeta esses registos à Emel devidamente organizados por data e zonas.

Tratou-se, aliás, de uma situação prontamente corrigida pela Street Park, o que revela o interesse e colaboração desta entidade no aperfeiçoamento de aspectos administrativos de execução do Contrato, em particular naqueles que se refiram ao controle de receitas, que assumem o máximo relevo neste contexto.

3.8.4. **Titularidade, funcionamento e utilização da Conta Bancária**

O Tribunal de Contas pronunciou-se, nos parágrafos 146 a 148 do Relatório, relativamente à conta bancária utilizada para as operações de depósito dos valores recolhidos pela Street Park, questionando, por um lado, a opção adoptada no contrato quanto à titularidade da referida conta e, por outro lado, suscitando dúvidas quanto ao cumprimento das regras contratualmente fixadas em termos de movimentação das importâncias depositadas.

No que diz respeito à solução contratual relativa à titularidade da conta, e como bem se observa no Relatório, ficou previsto que:

- a. As importâncias recolhidas pelo pessoal da Street Park são depositadas diariamente em conta bancária especialmente criada em seu nome e cujo propósito exclusivo consiste na recolha e movimentação das receitas geradas pelas taxas de estacionamento;
- b. A Street Park apenas poderá movimentar a referida conta para as operações de depósito e de transferência mensal para a conta da Emel dos valores recolhidos, após ter sido deduzida a remuneração devida à Street Park;
- c. A Emel tem o direito de, através do Supervisor designado (que será o interlocutor nas relações com a Street Park) monitorizar ou fiscalizar os movimentos da conta bancária, podendo a qualquer momento solicitar à Street Park a emissão de extracto do saldo e dos movimentos (cf. cláusula 6 do Contrato).
- d. A Street Park prestou uma garantia bancária à Emel, nos termos previstos na cláusula 6.7 do Contrato, a qual cobre um valor global máximo de €350.000 (trezentos e cinquenta mil euros).

Esta solução contratual apenas foi adoptada porque era a forma mais eficaz de garantir que a Emel mantinha a possibilidade de exercer a fiscalização e o controlo financeiro sobre a execução do contrato, permitindo, por outro lado, que a Street Park tivesse a seu cargo as tarefas de carácter exclusivamente técnico-executivo (a

recolha, cobrança e guarda de valores respeitantes a taxas de estacionamento e, posteriormente, a transferência para a conta bancária da Emel desses mesmos valores), solução que se revelava essencial numa fase em que os sistemas normais de controlo estavam totalmente inoperacionais.

Considerou-se também que a titularidade da conta bancária permitiria o acesso pela Street Park à informação sobre os seus movimentos, dessa forma permitindo-lhe verificar a correspondência entre o valor indicado nos talões, o valor recolhido e contado e o valor nela depositado, para controle e responsabilização interna dos operadores de colecta.

Acresce que as condições negociadas para a referida conta bancária, incluem os serviços de tratamento e conferência de moeda de forma gratuita, excluindo a possibilidade da conta ser remunerada com juros de depósito à ordem. O serviço é prestado por contrapartida de juros não remunerados.

Finalmente, os extractos e movimentos da conta são controlados pela Emel através do acesso à conta pelo sistema *homebanking*, sendo certo que essa verificação pode ser feita sempre que necessário e a qualquer momento, razão pela qual não é necessário que o Supervisor solicite regularmente tais extractos.

Em todo o caso, a Emel reconhece que nesta fase, uma vez que já se encontra reposta a normalidade nos sistemas de controlo das receitas, este é um dos aspectos que deve ser repensado no âmbito de um processo de revisão das condições contratuais, para o qual ambas as partes estão disponíveis.

Por outro lado, refere-se no Relatório de Auditoria que “*os montantes diariamente recolhidos nos parcometros (e, acrescentamos, documentados através dos talões de recolha dos parcometros enviados periodicamente à Emel) não conferem com os montantes diariamente depositados na referida conta bancária*”.

Uma vez que o Tribunal não concretiza esta afirmação, não referindo os factos concretos que se traduzem em discrepância entre montantes recolhidos (documentados) / montantes depositados, apenas podemos supor que tal discrepância estará relacionada com as situações de receitas não documentadas. Ou seja, tal discrepância consistirá no facto de se apurar que os montantes depositados

125  
Alu  
7g

M.  
8

na conta bancária excedem os montantes documentados nos talões de recolha dos parquímetros.

Com efeito, para se perceber melhor este aspecto importa descrever o procedimento de documentação da receita gerada nos parquímetros:

- a. No momento em que é efectuada a recolha das receitas em cada máquina é emitida por esta um talão (ou “fita”) com um relatório detalhado onde consta (i) data e hora, (ii) número da máquina, (iii) valor da recolha actual, (iv) valor da recolha anterior e (v) valor acumulado;
- b. Compete à Street Park verificar a correspondência entre: (i) o valor indicado nos talões, (ii) o valor recolhido e contado, (iii) o valor depositado na conta bancária;
- c. Ocorrem pontualmente problemas operacionais que podem levar as máquinas a não emitir talões, originando receitas não documentadas;
- d. Nos casos em que não é possível obter os talões de controle o operador de recolha faz um relatório da ocorrência;
- e. Este relatório é entregue ao supervisor que solicita de imediato a reparação da máquina e, por outro lado, vai tentar obter o valor correspondente à recolha através da centralização.
- f. Caso não o consiga este valor fica em aberto e é contabilizado como receita não documentada.
- g. Periodicamente são auditados os valores registados constantes dos talões, o valor contado pela Street Park e o valor depositado.

Atendendo ao exposto, deve concluir-se que só é possível estabelecer uma relação directa entre o valor depositado e o valor dos talões de recolha se se tornar em consideração o valor das receitas não documentadas.

127  
Am... 7 di

Finalmente, no que diz respeito ao cumprimento das regras contratualmente<sup>97</sup> fixadas em termos de movimentação das importâncias depositadas, o Tribunal de Contas refere que *“a conta apresenta movimentos alheios ao contrato e não apenas os respeitantes aos depósitos diários e às transferências mensais para a conta da Emel”*. M.

A este respeito cumpre apenas referir que os movimentos em causa foram regularizados imediatamente após a Emel ter detectado tais situações, pelo que daí não resultou qualquer dano ou prejuízo para a Emel. Mas, em qualquer caso, se os movimentos não tivessem sido regularizados efectivamente e se essa situação provocasse algum prejuízo à Emel, esta poderia accionar a garantia bancária prestada pela Street Park nos termos da cláusula 6.7 do Contrato. 8

### 3.9. Operações de contagem das importâncias recolhidas

O Tribunal de Contas aponta algumas falhas de segurança nas operações de contagem das importâncias recebidas pelo pessoal da Street Park, tendo concluído, no parágrafo 149 do Relatório da Auditoria, que nessas operações *“não são observadas as condições mínimas de segurança habitualmente adoptadas por entidades especializadas na recolha de fundos”*.

De referir que este aspecto foi reconhecido pela Emel e imediatamente corrigido após sugestão do Tribunal de Contas durante o levantamento do trabalho de campo da auditoria, existindo agora um sistema de vídeo vigilância que garante a segurança nas operações de contagem de dinheiro (cf. carta da Street Park ref. 96/DG/06 comunicando à Emel a instalação do sistema de vídeo-vigilância “CCTV”, datada de 15 de Novembro de 2006, documento cuja cópia se junta como documento 5).

O procedimento adoptado e em vigor desde Novembro de 2006 consiste no seguinte:

- a. As operações diárias de contagem são efectuadas em sala própria, no centro de recolha de valores da Street Park, a qual se encontra coberta em toda a sua extensão por duas câmaras ligadas a um gravador digital 24 horas, por dia.

- 128  
M  
7  
α
- b. O acesso a esta sala é efectuado através de uma fechadura electrónica com código que regista todos os acessos à mesma.
- c. Os cofres móveis com o dinheiro das recolhas estão fechados com chaves guardadas no interior da sala de contagem e controlada por um supervisor responsável. M
- d. A abertura dos cofres é feita por este superior que supervisiona também as operações de contagem. J
- e. Depois de contadas as moedas são colocadas em sacos selados com selo de segurança da Prossegur.
- f. Duas vezes por dia, dois elementos daquela firma recontam os valores e transportam-nos ao Banco para que os mesmos sejam depositados na conta da Street Park.

#### 4. Repercussão do Contrato nas demonstrações financeiras da Emel

No que diz respeito à análise dos indicadores relativos à evolução da situação financeira da Emel nos primeiros 12 meses de execução do Contrato – correspondente ao período de 22/06/2005 a 21/06/2006 – o Tribunal de Contas retira as seguintes conclusões negativas (cf. parágrafos 165 a 167 e 205 a 207 do Relatório de Auditoria):

- a. Contrapondo os custos da Emel (fee fixo e fee variável da Street Park) aos proveitos verificados, “a repartição relativa dos valores cobrados situou-se em 57,36% para o ACE e 42,64% para a Emel, valores muito inferiores à estimativa constante da análise económico-financeira que efectuou, previamente à celebração do contrato, de 53% para a Emel e 47% para o ACE”;
- b. “sem perder de vista que a nova forma de exploração do estacionamento se encontrava, no segundo semestre de 2005, em fase inicial de implementação, verifica-se que o contrato com a Street Park não se revelou vantajoso financeiramente para a Emel, já que o acréscimo de custos gerados pelo contrato (fee fixo

125  
Aut 121 7  
02

e variável) que, em termos médios, foram suportados pela Emel, suplantaram o acréscimo global dos proveitos da empresa no mesmo semestre, por comparação com o 2º semestre de 2004”.

M.  
8

Todavia, ambas as conclusões estão erradas, porque os valores com base nos quais foram alcançadas não correspondem a valores reais. Tomando, uma vez mais, como referência da nossa análise os dois primeiros anos de execução do contrato, correspondente aos períodos (2005/2006 e 2006/2007) concluímos o seguinte:

**4.1. No que diz respeito à repartição relativa dos proveitos verificados, em termos percentuais**

Em primeiro lugar, cumpre referir que o estudo de análise económica que o Tribunal de Contas refere é um estudo que foi realizado em Novembro de 2004, sendo certo que o Contrato apenas veio a ser celebrado em Abril de 2005. Por este motivo importa desconsiderar relativamente a estimativa constante da análise económico-financeira efectuada neste estudo, que naturalmente se desactualizou. Aliás, sempre se diria que as matérias abordadas no estudo económico são previsões, e como tal devem ser analisadas com a necessária prudência.

Em todo o caso, de acordo com o quadro apresentado em seguida a repartição relativa dos valores cobrados nos dois primeiros anos de execução do contrato evoluiu da seguinte forma:

	Previsão	Real 05 / 06	Real 06 / 07
Valor médio hora - Zonas ACE	0,50 €	0,56 €	0,70 €
Total Receita Emel - Zonas ACE	4.620.863,00	5.983.611,29	7.373.874,52
Nº Horas - Zonas ACE	9.241.727,00	10.719.368,92	10.472.756,51
Total Fee Fixo e Variável	2.513.345,00	2.872.245,48	3.010.393,45
Custo do ACE para Emel / por hora vendida	0,233	0,268	0,287
Proveito CML / por hora vendida	0,125	0,117	0,120
Proveito Emel / por hora vendida	0,142	0,173	0,297
Proveito Emel / Total Receita Emel - Zonas ACE	28,00%	31,00%	42,17%
Proveito Emel + Cml / Total Receita Emel - Zonas ACE	53,00%	52,00%	59,17%
Custo do ACE para EMEL / Total Receita Emel - Zonas ACE	47,00%	48,00%	40,83%

130  
 20  
 AM  
 5  
 7  
 9

Resumidamente, os proveitos médios por hora de estacionamento vendida foram superiores aos inicialmente previstos, o que fez com que a repartição relativa dos valores cobrados tivesse um resultado bastante mais favorável para a Emel do que o estimado, com bastante evidência no segundo ano do contrato (período 06/07).

M.  
 N

**4.2. No que diz respeito à relação custos gerados pelo Contrato / proveitos da empresa**

O relatado no parágrafo 167 não está correcto, na medida em que é necessário ter em conta os custos que a Emel deixou de suportar directamente, pelo facto de ter contratado a prestação de serviços com a Street Park.

Para melhor análise, é possível comparar os seguintes valores, tendo em conta o inicialmente previsto no estudo de análise económica, e os valores reais do 1º ano de contrato (05/06):

	Previsão	Real 1º ano (05/06)	
Custos ACE	2.513.345,00	2.872.245,48	
Poupança EMEL	1.437.079,00	1.671.787,00	Estudo económico: FSE - 579,600€; Amortizações - 177,800€; Pessoal - 914,387€
Saldo	-1.076.266,00	-1.200.458,48	
Proveitos	2.747.339,00	2.747.339,00	Estudo económico
Proveitos 1º ano contrato	4.620.863,00	4.945.133,30	
Crescimento	1.873.524,00	2.197.794,30	
Para CML	468.381,00	461.536,80	Fee médio de 21% ( 25% do 2º semestre e 17% do 1º semestre de 2006)
Proveito Líquido	1.405.143,00	1.736.257,50	
<b>Saldo EMEL anual</b>	<b>328.877,00</b>	<b>535.799,02</b>	
Saldo Emel 6 anos	1.973.262,00	3.214.794,10	
Valor recebido Pela EMEL	1.600.000,00	1.988.000,00	Valor do imobilizado vendido à Street Park ACE
<b>SALDO GLOBAL P/6 ANOS</b>	<b>3.573.262,00</b>	<b>5.202.794,10</b>	

Resumidamente, é possível constatar que os valores reais do 1º ano do Contrato foram superiores às previsões do estudo de análise económica.

De acordo com 1º ano de actividade do contrato, o saldo anual da Emel correspondeu a 535.799 €, que projectado a 6 anos e somado ao valor recebido inicialmente, perfaz um total de 5.202.794€ (+45%).

Se tivermos em conta o mesmo estudo de análise económica, e os valores reais do 1º e 2º anos do contrato (05/06 e 06/07):

	Previsão	Real 2º ano (06/07)	
Custos ACE	2.513.345,00	3.010.393,45	Estudo económico: FSE - 579,600€; Amortizações - 177,800€; Pessoal - 914,387€
Poupança EMEL	1.437.079,00	1.671.787,00	
Saldo	-1.076.266,00	-1.338.606,45	Estudo económico
Proveitos	2.747.339,00	2.747.339,00	
Proveitos 2º ano contrato	4.620.863,00	6.094.111,17	Fee médio de 17% (17% do 2º semestre 2006 e 17% do 1º semestre de 2007)
Crescimento	1.873.524,00	3.346.772,17	
Para CML	468.381,00	568.951,27	
Proveito Líquido	1.405.143,00	2.777.820,90	Valor do imobilizado vendido à Street Park ACE
<b>Saldo EMEL anual</b>	<b>328.877,00</b>	<b>1.439.214,45</b>	
Saldo Emel 5 anos	1.973.262,00	7.196.072,27	
Valor recebido Pela EMEL	1.600.000,00	1.988.000,00	
Saldo EMEL 1º ano		535.799,02	
<b>SALDO GLOBAL P/6 ANOS</b>	<b>3.573.262,00</b>	<b>9.719.871,29</b>	

Resumidamente, é possível constatar que os valores reais do 2º ano do Contrato foram muito superiores às previsões do estudo de análise económica. De acordo com 2º ano de actividade, o saldo anual da Emel correspondeu a 1.439.214 €, que projectado a 5 anos e somado aos valores recebidos no primeiro ano de contrato e ao recebido inicialmente, perfaz um total de 9.719.871€ (+172%).

#### 4.3. Comparação dos proveitos e custos contratuais no 2º semestre de 2005 / 2º semestre de 2004

Note-se que se tomou por referência os proveitos obtidos nos primeiros dois anos de execução do Contrato (2005/2006 e 2006/2007), face às estimativas previstas no estudo económico-financeiro efectuado em 2004.

Todavia, não foi esta a base de comparação adoptada no Relatório de Auditoria.

O critério aí adoptado foi o de comparar e evolução dos proveitos numa base semestral, tendo por referência os custos contratuais (*fee* fixo e variável) que, em termos médios, foram suportados pela Emel no 2º semestre de 2005 e os proveitos verificados no mesmo semestre relativamente ao semestre homólogo de 2004.

132  
Am 17  
9

Ainda assim, cumpre então fazer essa comparação com todos os valores correctamente aplicados, como se demonstrará em seguida:

#### 4.3.1. Comparação de Proveitos

	Semestre -2 2º Semestre 2004	Semestre -1 1º Semestre 2005	Semestre +1 2º Semestre 2005
Proveitos	2.593,5	1.786,6	3.716,9

M.  
8

#### 4.3.2. Fee Fixa

A fee fixa é de 187.500 euros por mês. No primeiro semestre de 2005 consideraram-se apenas os 8 últimos dias de Junho, isto é, 8/30 de um mês.

	Semestre -2 2º Semestre 2004	Semestre -1 1º Semestre 2005	Semestre +1 2º Semestre 2005
Fee Fixa	0,0	-50.000,0	-1.125.000,0

#### 4.3.3. Fee Variável

No Relatório de Auditoria, a Fee Variável paga pela Emel no segundo semestre de 2005 é considerada correspondente a metade da Fee do primeiro ano. Isso só seria assim se o número de horas vendidas no segundo semestre de 2005 correspondesse a metade do número de horas utilizado para calcular o prémio. Tal não é verdade.

No segundo semestre de 2005, foram vendidas 5.142.412,2 horas de estacionamento, o que é inferior a 50% do número de horas utilizado para calcular o valor do prémio anual, e que foi de 10.789.250,9 horas (inclui % de pré-comprados atribuídos às zonas do ACE).

#### 4.3.4. Custos Operativos

A partir do momento em que a Street Park adquiriu os parçómetros à Emel, esta deixou de suportar os custos operativos relacionados com o seu funcionamento e manutenção que passaram a estar incluídos na prestação do serviço. Embora seja difícil avaliar quanto é que a Emel deixou de gastar, o Contrato assinado entre a Emel e a Street Park, no Anexo 1.1, apresenta uma estimativa do valor envolvido.

133  
Aut 8 7  
a

Considerando apenas o custo anual de manutenção de parquímetros e consumíveis, o prestador do serviço poupará à Emel 142.240 €/ano em manutenção e 101.600 €/ano em consumíveis (papel, tinteiros, baterias, etc). Já o custo do serviço de recolhas estava estimado em 66.000 euros por ano, os seguros associados em 25.000 euros, o leasing e manutenção dos veículos do serviço de recolhas em 7.200 euros. Para efeitos desta comparação, considera-se metade dos valores acima referidos para o primeiro semestre de actividade da Street Park.

	Semestre -2 2º Semestre 2004	Semestre -1 1º Semestre 2005	Semestre +1 2º Semestre 2005
Proveitos	2.593,5	1.786,6	3.716,9
Manutenção, Consumíveis e Recolhas		7,6	170,9

M.  
8

#### 4.3.5. Compra dos Parquímetros

De acordo com o contrato, a Street Park adquiriu 508 parquímetros e ainda um conjunto de equipamento diverso, nomeadamente bloqueadores, por €1.988.000 (um milhão, novecentos e oitenta e oito mil euros), podendo a a Emel readquiri-los no fim do contrato a custo 0.

De acordo com as normas contabilísticas, a Emel abateu ao seu activo o montante relativo aos equipamentos vendidos e deixou de amortizá-los, não incorrendo num custo anual de €177.800 (cento e setenta e sete mil e oitocentos euros).

Concluindo, os **ganhos obtidos pela Emel em consequência do Contrato celebrado com a Street Park foram evidentes e de grande dimensão, sendo certo que a tendência evidenciada nos exercícios mais recentes é a de que tais ganhos se deverão consolidar progressivamente, com vantagens óbvias para a situação económico-financeira da Emel.**

#### 5. Descrição e avaliação do sistema de controlo interno

O Tribunal de Contas concluiu que o sistema de controlo interno (acompanhamento, fiscalização e controle do cumprimento do Contrato) revela “insuficiências” em algumas áreas (cf. parágrafos 168 e seguintes, 208 e 209 do Relatório de Auditoria).

Note-se, porém, que as “insuficiências” referidas neste ponto já estão comentadas na análise das questões relativas ao acompanhamento e controlo da actividade da Street Park.

Assim, remetemos para as conclusões da nossa análise *supra* no ponto 2.8 em relação a cada uma das questões identificadas no parágrafo 208 do Relatório.

A única questão que não se encontra reflectida nessa análise é aquela a que se refere o parágrafo 209 do Relatório, relativa à acumulação no mesmo funcionário das funções de tesoureiro e contabilista, as quais deveriam estar segregadas, de acordo com “as regras comumente aceites”.

Esta situação tem, todavia, uma razão de ordem prática, que é a seguinte:

A tesouraria é um serviço independente de contabilidade, integrado na Direcção Financeira e Comercial.

Os elementos afectos à área da Tesouraria, são na medida das necessidades, exclusivos dessa função.

No entanto, não existe verdadeiramente um elemento a executar esta função. Os pagamentos e recebimentos são efectuados, quase na totalidade, por via bancária (transferências, depósitos, cheques, etc.). Existe um fundo fixo de caixa, pelo qual é responsável um elemento, que não tem poderes de autorizar despesas.

As poucas despesas são reembolsadas, após autorização, conforme delegação de competências em vigor. Quando o fundo de caixa se encontra em vias de se esgotar, é efectuado um resumo dos documentos acompanhado dos respectivos originais e um cheque de valor correspondente à totalidade dos documentos apresentados, para a reposição do fundo de caixa. Assim, não encontramos necessidade da segregação de funções mencionada.

## 6. Sanação do Contrato

Para além de formular algumas críticas relativamente a determinadas soluções contratuais (nomeadamente, as cláusulas relativas à venda do equipamento ou à titularidade da conta bancária) o Tribunal de Contas suscitou uma questão relativa

135  
Am 7  
or 9

à invalidade da cláusula 24.1 do Contrato, que confere à Street Park o direito à resolução do contrato e a uma indemnização no valor de 5.000.000 nos casos em que a revisão da remuneração, por alteração dos pressupostos, se revele demasiado onerosa para a Emel.

De acordo com a apreciação do Tribunal de Contas a estipulação contratual em causa excede os limites da boa fé e os fins sociais económicos visados pelo direito à resolução contratual, violando por isso as disposições conjugadas dos artigos 437º e 334º do Código Civil;

A invalidade desta cláusula, ainda que se conceda nessa invalidade, não determina necessariamente a invalidade do contrato celebrado, sendo possível a sua redução, desde que dentro dos limites previstos no artigo 292º do Código Civil, ou seja, desde que se demonstre que o negócio teria sido concluído sem a parte viciada.

Aliás, para além desta cláusula, relativamente à qual o Tribunal invocou problemas de validade, existem outros aspectos do contrato que Emel e a Street Park concedem em rever, por forma a afastar dúvidas quanto à natureza do modelo contratual pretendido, pelo que deve concluir-se que nada deverá obstar, em princípio, a uma eventual redução do Contrato.

De facto, no que se refere à venda dos parquímetros pela Emel à Street Park, e conforme se referiu supra no ponto 3.7, as partes ponderam alterar a previsão contratual, estabelecendo uma cláusula de reversão do equipamento para a Emel no termo do Contrato a custo zero (uma vez que o equipamento em causa já se encontra totalmente amortizado).

No que diz respeito à Conta Bancária, é possível alterar o mecanismo contratual, passando a mesma a ser titulada pela Emel, desde que os serviços financeiros da Street Park tenham acesso ao valor efectivo dos depósitos de modo a garantir controlo interno da colecta e a conferência dos valores de cada depósito.

Finalmente, conforme acima se mencionou o mecanismo previsto na cláusula 7 do Contrato, na parte em que prevê uma componente variável da remuneração em função da procura, tendo em vista assegurar um nível mínimo de garantia do serviço, pode ser substituído por um nível mínimo de serviço associado a outros

critérios como a quantidade de pessoal em permanência na rua ou o número de lugares inspeccionados por dia/semana/mês.

136  
Am 88  
7.  
9

## 7. Conclusões

- a) Entre 2002 e 2005 os resultados operacionais da Emel sofreram uma diminuição acentuada, que se deveu a factores vários, a maioria dos quais externos à Emel.
- b) Um dos factores que mais contribuiu para a acentuada redução dos proveitos operacionais da empresa foi a progressiva diminuição das receitas de exploração do estacionamento público urbano pago, adveniente dos actos de vandalismo, furto e destruição dos parquímetros existentes.
- c) Sem os meios humanos e materiais suficientes para intervir e repor a operacionalidade de todo o equipamento vandalizado, a Emel optou por definir um novo modelo de gestão do sistema de estacionamento de duração limitada à superfície.
- d) No âmbito deste modelo ponderou a possibilidade de recorrer à contratação dos serviços de uma entidade com os meios humanos e técnicos adequados para proceder à manutenção dos equipamentos e cobrança de receitas em zonas de estacionamento de duração limitada no eixo central.
- e) O Conselho de Administração da Emel agiu no âmbito deste processo com o maior zelo e diligência, tendo solicitado, previamente à celebração do contrato, um Parecer Jurídico sobre o enquadramento e implicações deste modelo contratual, dado o seu carácter inovador.
- f) Este Parecer jurídico, emitido pelo Professor Doutor [A], forneceu o necessário enquadramento jurídico ao modelo contratual pretendido e foi complementado por um Parecer emitido posteriormente, o qual manteve as conclusões iniciais.

M  
8

137  
21  
Aul  
7  
2  
9

- g) Neste seguimento, a Emel celebrou com um ACE - a Street Park - um contrato de prestação de serviços de apoio à gestão integrada do sistema de manutenção e cobranças em zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa.
- h) A escolha das empresas que integraram aquele ACE deveu-se ao facto de se tratarem de empresas que já asseguravam a manutenção e assistência técnica dos equipamentos existentes ou que dispunham do domínio da técnica e *know how* necessário à operação e manutenção do sistema pretendido.
- i) O novo modelo contratual procurou dar resposta a uma série de dificuldades que a Emel enfrentava no desenvolvimento da sua actividade, relacionadas, fundamentalmente, com a falta de meios técnicos e humanos necessários para garantir a operacionalidade e manutenção do equipamento, bem como a recolha das receitas geradas.
- j) É reconhecido no Relatório de Auditoria que a concretização deste novo modelo teve efeitos positivos para a Emel, nomeadamente, permitiu garantir maior eficiência na manutenção e fiscalização dos equipamentos; racionalização e concentração de meios da Street Park e da Emel e produziu uma melhoria gradual nos proveitos de exploração a partir do segundo semestre de 2005.
- k) O Contrato não é susceptível de ser qualificado como um contrato de concessão, mas sim como um contrato de prestação de serviço, cujo objecto consiste na colaboração auxiliar para o desenvolvimento de tarefas secundárias (técnico-executivas) relacionadas com determinados aspectos da gestão do serviço público de estacionamento. Concretamente, a manutenção dos equipamentos técnicos (parquímetros), colecta das receitas geradas através dos parquímetros e Via Verde e apoio à fiscalização, numa área de actuação limitada ao eixo central.

M.  
8

138  
25  
Am  
m

- l) A Emel continua a ter a seu cargo a cobrança e colecta das receitas geradas no eixo central através de outras formas de pagamento (por exemplo os títulos pré-comprados) e continua a ser a única entidade responsável pela gestão do estacionamento, em todas as suas vertentes, bem como pela respectiva fiscalização, em toda a área de actuação (dentro e fora do eixo central).
- m) O Contrato não implica a transferência do risco económico da exploração para a Street Park, na medida em que o disposto na sua cláusula 7 apenas visa assegurar um nível mínimo de garantia do serviço, sendo certo que não está afastada a possibilidade de, em sede de renegociação do contrato, tal critério ser substituído por outros, que permitam assegurar o mesmo objectivo, sem indiciar qualquer transferência do risco da exploração.
- n) O Contrato também não implica a transferência do poder de direcção desse serviço, nem a transferência da responsabilidade pela gestão do sistema municipal de estacionamento pago à superfície da esfera da Emel para a Street Park.
- o) Não existindo qualquer transferência da responsabilidade de gestão do sistema municipal de estacionamento pago da Emel para a Street Park nada há a opor à legitimidade da operação, nem tão pouco se pode invocar a violação das normas legais previstas na LAL.
- p) A Emel mantém todos os poderes de autoridade que lhe foram atribuídos após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 327/98, de 2 de Novembro e mantém as competências reservados aos seus agentes de fiscalização, as quais nunca foram, de modo algum, transferidas para a Street Park.
- q) A actividade dos agentes da Street Park está limitada ao exercício de funções de coadjuvação, sem interferir com os poderes de fiscalização da Emel.

m.  
8

- 135  
Am  
7  
7.9  
M  
8
- r) Para além das competências de fiscalização que a Emel sempre exerceu, por força do Decreto-Lei nº 327/98, de 2 de Novembro, posteriormente ainda lhe foram delegadas novas competências, incluindo a fiscalização do estacionamento em geral, nas vias públicas sob jurisdição das câmaras municipais, não circunscrito à fiscalização do estacionamento de duração limitada.
  - s) O Contrato permite que o sistema de cobrança de tarifas através do pagamento com recurso aos parquímetros no eixo central funcione efectivamente, o que no passado não acontecia, e, nessa medida, contribui para estimular a rotatividade e para desincentivar o uso do automóvel individual, cumprindo integralmente os objectivos do Regulamento.
  - t) A operação de alienação dos parquímetros à Street Park, e posterior recompra dos mesmos pela Emel permitiu melhorar substancialmente a situação financeira da Emel, na medida em que a empresa abateu ao seu activo o montante relativo aos equipamentos vendidos e deixou de amortizá-los, o que se traduziu numa efectiva redução de custos.
  - u) Do ponto de vista técnico a operação permitiu garantir o funcionamento de todo o equipamento e da sua centralização, responsabilidade que incumbia à Street Park nos termos da cláusula 4.3 do Contrato.
  - v) Havendo litígio, o ACE não pode levantar o equipamento sem autorização da Emel, na medida em que só esta entidade pode definir ou re-localização de todos os parquímetros instalados ou a instalar no eixo central, como decorre da cláusula 4.7. do Contrato.
  - w) O acompanhamento da execução do contrato é assegurado pela Emel através do sistema de centralização dos equipamentos, ao qual a Emel dispõe de acesso *online*, e que lhe permite monitorizar a qualquer momento, e imprimir, a informação operacional (relativa ao estado dos parquímetros) e a informação financeira (relativa às colectas efectuadas).

- 140  
85  
7  
9
- x) Por outro lado, esse acompanhamento da execução é assegurado também através da realização de reuniões de coordenação semanais entre as equipas de fiscalização da Emel e da Street Park, nas quais a Emel coordena todos os aspectos relacionados com a gestão operacional do contrato e analisa os relatórios mensais elaborados pela Street Park,
- y) Tem vindo a registar-se um gradual decréscimo de volume da receita anual não documentada: a receita anual não documentada referente ao primeiro ano de vigência do Contrato (2005/2006) correspondeu a **3,95%** do total das receitas obtidas. No segundo ano de vigência do Contrato (2006/2007), e face às melhorias entretanto introduzidas em resultado do novo modelo de manutenção e cobrança, o valor das receitas não documentadas desceu para apenas **1,82%** do total das receitas.
- z) A situação relativa à recolha dos talões dos parquímetros e sua remessa à Emel foi prontamente corrigida na sequência dos trabalhos de auditoria, exigindo-se, agora, que a Street Park remeta esses registos à Emel devidamente organizados por data e zonas.
- aa) A solução contratual adoptada relativamente à titularidade da conta bancária apenas se justificou pela necessidade de permitir o acesso pela Street Park à informação sobre os seus movimentos, dessa forma permitindo-lhe verificar a correspondência entre o valor indicado nos talões, o valor recolhido e contado e o valor nela depositado, para controle e responsabilização interna dos operadores de colecta.
- bb) Os extractos e movimentos da conta bancária de que a Street Park é titular são controlados pela Emel através do acesso à conta pelo sistema *homebanking*, sendo certo que essa verificação pode ser feita sempre que necessário e a qualquer momento, razão pela qual não é necessário que o Supervisor solicite regularmente tais extractos.
- M.  
8

cc) Quanto às operações de recolha e contagem das importâncias recebidas, foi adoptado um sistema de vídeo vigilância que garante a segurança dessas operações.

dd) Quanto aos resultados operacionais relativos à execução do Contrato, os proveitos médios por transacção foram superiores aos inicialmente previstos, o que fez com que a repartição relativa dos valores cobrados tivesse um resultado bastante mais favorável para a Emel do que o estimado, com bastante evidência no segundo ano do contrato (período 06/07).

ee) Os ganhos obtidos pela Emel em consequência do Contrato celebrado com a Street Park foram evidentes e de grande dimensão, sendo certo que a tendência evidenciada nos exercícios mais recentes é a de que tais ganhos se deverão consolidar progressivamente, com vantagens óbvias para a situação económico-financeira da Emel.

ff) Finalmente, para além da cláusula 24.1 do Contrato, relativamente à qual o Tribunal invocou problemas de validade, existem outros aspectos do contrato que Emel e a Street Park concedem em rever, por forma a afastar dúvidas quanto à natureza do modelo contratual pretendido, pelo que deve concluir-se que nada deverá obstar, em princípio, a uma eventual redução do Contrato.

**Junta:** cinco documentos



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO ADJUNTO E DO ORÇAMENTO

DOC. 1 142  
21  
12 ABR 2007 248

my 7  
9 m

Proc. 17  
Ent. 1679/2007

Exm.ª Senhora  
Presidente do Conselho de Administração da  
EMEL, E.M.  
Av. de Berna, 1  
1050-036 Lisboa

ENTRADA DOC Nº 2112/07  
DATA 201 24 07

Visto encaminhado  
aos res. técnicos  
registo em  
afecção as conclusões  
que constituem o  
testimónio a todo  
o respeito.

**ASSUNTO:** - Auditoria de Follow-up à Câmara Municipal de Lisboa e EMEL, E.M.

Paulo Ferreira  
23 07

Encarrega-me Sua Excelência o Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento de remeter a V. Ex.ª fotocópia dos itens 2.1 a 2.8 e os parágrafos 56 a 58, 60 e 62 do item 3. - Conclusões do Relatório n.º 16/2007, da Inspeção-Geral de Finanças, sobre o assunto acima mencionado, no qual exarou o seguinte despacho:

*"Visto.  
Reencaminhe-se de acordo com 4.b) e c) do Sumário Executivo.  
as) Emanuel Santos  
17.04.07"*

Com os melhores cumprimentos,

A CHEFE DO GABINETE,

*Helena Pereira*

**Helena Pereira**

CC: TGF

mh

AM 7  
A 9 M  
8

PARECER:

Concordo. À consideração do Senhor Inspector-Geral  
14 FGV 2007

MARIA DO ROSARIO TORRES  
Sub-Inspectora-Geral

Concordo  
À consideração superior

16F, 6 FGV 2007

ANA PAULA B. SALGUEIRO  
INSPECTORA DE FINANÇAS DIRECTORA

DESPACHO:

Visto.  
Concordo com a análise de acordo com a. b) e c) do Sumário Executivo

Secretaria de Estado do Ambiente

Concordo.  
À consideração do S.º de Finanças e do Gabinete de Estudos Afins e de Organismo.

16.3.2007

JOSÉ MARIA LEITE MARTINS  
Inspector-Geral

AUDITORIA DE FOLLOW-UP A CML e EMEL, E.M.  
SUMÁRIO EXECUTIVO

CONTEÚDOS

- Itens**
- 2.1. REDUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL PARA GARANTIA DA CONTINUIDADE**  
Escrituração contabilística antecede eficácia do acto (aumento ME 8,3 e redução de ME 9,6)
- 2.3. NOVAS TARIFAS PARA O ESTACIONAMENTO**  
Racionalização de custos  
Proveitos da empresa condicionados à eficiência da Direcção-Geral de Viação (DGV)
- 2.5. APURAMENTO DOS CUSTOS SUPOSTADOS POR CONTA DO MUNICÍPIO**  
Protocolo de consolidação de dívidas no montante de ME 14,7  
Cessão de créditos proposta pela CML, concretizada em factoring da EMEL, E.M. com BPJ no valor de ME 13
- 2.6. VARIAÇÕES PATRIMONIAIS E FINANCEIRAS ENTRE AS ENTIDADES**  
EMEL, E.M. abate corpóreo a favor da CML no montante de ME 8,7 e custos de ME 4,3 (em 2005)  
ME 16,4 não reflectidos na contabilidade da CML (custos vencidos e vincendos até 2006)

144  
81

Am 7. m  
07 9 8

## 2. RESULTADOS DA ACÇÃO

NA EMEL, E.M.

### 2.1. REDUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL PARA GARANTIA DA CONTINUIDADE

6. Face à contingência de dissolução da empresa<sup>2</sup> por incumprimento de princípio da continuidade, pelo menos desde o exercício de 2000<sup>3</sup>, e após alertas sucessivos da empresa ao

<sup>2</sup> Cfr. art. 35.º do Código das Sociedades Comerciais.

<sup>3</sup> Em 2003, o Capital Social da EMEL E.M. era de €5.300.000 e o valor negativo dos Capitais Próprios ultrapassava os €4.300.000.

*[Handwritten mark]*

165  
9  
Am 7 M.  
9 88

Município de Lisboa - único detentor do capital social da EMEL - foi aprovada<sup>4</sup> uma operação financeira "harmónio", ou seja, aumento do capital social seguido de uma redução imediata.

(Anexo 1)

7. Nessa conformidade, primeiramente efectuou-se uma **entrada em espécie, por conversão de todos os créditos da CML sobre a EMEL** (derivados da comparticipação de 25% nas receitas dos parqueamentos), apurados em Dezembro de 2004<sup>5</sup>, no montante de **€8.289.765,70**. Seguidamente, operou-se uma **redução do Capital Social para cobertura de quase todos os prejuízos acumulados de €9.629.765,61, situando-se o seu valor actual em €3.960.000**.

A operação foi sujeita a visto do Tribunal de Contas<sup>6</sup> e a escritura, propriamente dita, apenas obteve pública forma em 3 MAR 2005, no notário privativo da CML.

8. Não obstante esta sequência de obtenção das formalidades legais, necessárias à garantia de eficácia da operação financeira em causa, o respectivo **registo foi antecipadamente evidenciado no Balanço da EMEL, E.M. de 31 DEZ 2004, o que não parece correcto**.

Com efeito, ainda que para esse registo contabilístico sobrepesasse o princípio da substância sobre a forma, afigura-se que, naquela data, **nunca poderia ser alterado o valor do Capital Social sem a respectiva escritura**.

Entendemos que teria sido mais adequado por um lado, criar uma conta transitória da Classe 5, onde pudessem ser evidenciados os créditos convertíveis em Capital Social (€8.289.765,70 - Deliberação nº 968/CM/2004, de 9 DEZ) e, por outro lado, no que respeita aos resultados transitados, o seu saldo final deveria resultar da acumulação dos anteriores (m€ 9.784,3 negativos), afectados da distribuição do resultado líquido de 2003.

9. Assim, apesar de se poder obter, já em 2004, um cômputo final dos Capitais Próprios semelhante aos que viriam a resultar da operação "harmónio", **a escrituração adoptada pela EMEL, não reflecte de forma verdadeira e apropriada, quer a eficácia legal dos actos, quer o momento em que os mesmos se tornaram reais**<sup>7</sup>.

Tal situação não foi devidamente relevada na Certificação Legal de Contas, dado que se fundamenta no Relatório de avaliação de entradas de bens em espécie para realização do capital, que certificou o montante dos referidos créditos com base no Balancete de 30 SET 2004, quando, na verdade, o extracto da conta "26.81.000017-C/c CML" só veio a registar tal valor em 7 DEZ 2004.

<sup>4</sup> A Proposta nº 968/2004, de 02 DEZ 2004, aprovada por unanimidade em reunião da CML.

<sup>5</sup> Esta entrada em espécie foi submetida a parecer de Revisor Oficial de Contas/SROC, *cf.* artº 28º do CSC, que certificou o montante dos referidos créditos com base no Balancete de 30 de Setembro de 2004, quando, na verdade, o extracto da conta «26.81.000017-C/c CML» só veio a registar tal valor em 07 DEZ 2004.

<sup>6</sup> A minuta da escritura de aumento/redução do capital social da EMEL, foi enviada pela CML para aquele Tribunal em 22 DEZ 2004, tendo sido visada em 13 JAN 2005.

<sup>7</sup> O ROC que procedeu à Certificação Legal de Contas apenas referiu em "ênfase" a descrição da situação, por entender que tal operação financeira não era materialmente relevante para alterar a sua "Opinião".

Handwritten mark at the bottom left corner.

146  
21  
Am 7. m.  
07 98

10. Igualmente, no que se refere à cobertura de prejuízos acumulados<sup>8</sup>, tal operação só deveria efectivar-se também em 2005, dada a concomitância de aumento e redução do Capital Social, por escritura pública de 3 MAR 2005.
11. Reconstituindo as alterações que se operaram nos Capitais Próprios da EMEL, E.M., em nosso entender os Balanços de 2004 e de 2005 deveriam evidenciar os seguintes registos:

FIGURA 1 - CAPITAIS PRÓPRIOS/BALANÇOS EM 31 DE DEZEMBRO

(Unid: m€)

RUBRICAS	2005	2004	2004	2003
	EMEL	AjdstºIGF	EMEL	EMEL
Capital Social	3.960,0	5.300,0	3.960,0	5.300,0
Reservas Legais	11,0	8,1	8,1	
"5-Cred. Convertív"		8.289,8		
Result. Transitados	b) 667,5	a) -9.019,3	610,5	-9.784,3
Result. Líquidos	-492,7	60,0	60,0	161,3
<b>TOTAL</b>	<b>4.145,8</b>	<b>4.638,6</b>	<b>4.638,6</b>	<b>-4.323,0</b>

NOTAS: a)  $(-9.784,3) + 153,2 + 611,8 = -9.019,3$ ;  
b)  $(-9.019,3) + 57,0 + 9.629,8 = 667,5$

12. Consequentemente, os resultados apresentados pela EMEL E.M. encontram-se adulterados pela "operação harmónio", por omitir m€ 9.019,3 de Resultados Transitados negativos, ainda reais em finais de 2004.

## 2.2. EFEITOS PREJUDICIAIS DA CONSIGNAÇÃO DE RECEITAS

13. Tendo em vista a eliminação de efeitos prejudiciais ao equilíbrio económico-financeiro derivados da consignação de receitas do estacionamento tarifado, encontram-se em apreciação, por ambas as entidades, diversas propostas, sem que haja ainda forma definitiva sobre um novo modelo de compensação financeira.

Com efeito estão em apreciação, nomeadamente, as seguintes soluções alternativas:

- Alteração de comparticipação da CML nas receitas da EMEL, E.M., que passaria pela substituição da retenção mensal de 25% dos proventos operacionais para a atribuição duma percentagem (tipo dividendo) sobre os lucros líquidos no final de cada exercício económico<sup>9</sup>.
- Outro modelo de afectação de verbas à CML, em que a comparticipação do Município, poderá passar pela fixação de fees, fixo e variável, ao longo do ano e ainda, no final do exercício, uma afectação de resultados líquidos, a fim de diluir as entregas à CML, sem afectar de forma drástica a tesouraria da EMEL, E.M..

<sup>8</sup> Operação decidida pelo Município através da referenciada Deliberação n.º 968

<sup>9</sup> Cfr. Plano de Actividades para 2006.

147  
R  
Jul 7 m.  
07 9 88

14. Entretanto, a empresa continua obrigada a entregar à CML 25% dos proveitos gerados com os estacionamento tarifados, o que tem sido difícil de sustentar, como o demonstraram os atrasos sucessivos nas entregas ocorridas nos últimos anos.

Acresce que, como referido anteriormente, tais situações vieram a redundar em aumentos de Capital Social efectuados pela CML, por conversão dos seus créditos sobre a EMEL, E.M..

### 2.3. NOVAS TARIFAS PARA O ESTACIONAMENTO

15. Foi aprovado um novo regulamento<sup>10</sup> para reger os tarifários de todos os tipos de estacionamento (à superfície ou subterrâneo ou em silo), bem como as diversas modalidades de pagamento por utentes em geral, residentes e outros utilizadores comerciais (cargas e descargas), como ainda as ocupações por motivo de obras/empreitadas.

16. Este Regulamento introduz algumas medidas que, sem deixar de atender às necessidades de estacionamento gratuito aos munícipes residentes, permitem racionalizar os custos administrativos com a emissão dos cartões<sup>11</sup>, ultrapassando, deste modo, as fragilidades de gestão então apontadas pela IGF.

17. Não obstante o que antecede, e relativamente à utilização dos parqueamentos pagos à superfície, continua a verificar-se a prática crescente de estacionamento ilegal nestes últimos anos, sem a correspondente compensação financeira por tais ocorrências.

Com efeito, e apesar do reforço das equipas de bloqueamentos e da emissão das contra-ordenações conexas, a EMEL, E.M. está dependente da eficiência da Direcção-Geral de Viação (DGV), uma vez que é esta a entidade responsável pela cobrança das coimas e/ou multas cabendo-lhe proceder à devolução de 30% à empresa.

E, neste particular, desde 2002, para além das delongas no tratamento processual na DGV, constata-se também reduções significativas nos reembolsos, a saber:

FIGURA 2 - REEMBOLSOS DGV À EMEL, E.M.

ANOS	IMPORTANÇAS (Un. m€)
2002	176,2
2003	233,9
2004	152,1
2005	141,9
2006/Set	24,7

Fonte: Guias de Recolha da DGV

<sup>10</sup> O novo regulamento foi publicado, em 2 NOV. 2006, no Boletim Municipal.

<sup>11</sup> Realça-se, designadamente, que são cobradas taxas pela emissão de cartões residentes para além do limite fixado à que têm direito ou quando há necessidade de emitir três vias, por perda ou roubo.

10/20

148  
21  
Am 7.M.  
07 9 88

18. O ritmo de aplicação das sanções, por comportamentos irregulares dos utentes dos estacionamento de Lisboa, não constitui um verdadeiro efeito dissuasor das más práticas, já que o prazo de prescrição das multas a cobrar é apenas de um ano, com consequências para os resultados da EMEL, E.M..

#### 2.4. O NEGÓCIO DA EMEL, E.M. vs. INTERMEDIACÃO EM OBRAS DA CML

19. Nos anos de 2005 e 2006, a EMEL E.M. tem vindo a desenvolver a sua actividade de uma forma mais consentânea com o seu objecto estatutário, deixando, em tudo o que é fundamental, de ser intermediária na execução de obra/empreitada pública para o Município de Lisboa, actuando, assim, de acordo com a recomendação então formulada pela IGF.

20. Acresce que os documentos estratégicos, com especial enfoque para o designado Plano de Negócios<sup>12</sup>, para o período 2006/2009, vão no mesmo sentido, concretamente de compatibilidade das principais linhas de actuação em termos de gestão e controlo dos estacionamento tarifados, bem como das prioridades de investimentos e modernização nos procedimentos de cobrança e respectivas quantificações, ou seja de acordo com o core business da empresa.

#### 2.5. APURAMENTO DOS CUSTOS SUPOSTADOS POR CONTA DO MUNICÍPIO

21. A CML aprovou, em 5 JAN 2005<sup>13</sup>, um Protocolo de Consolidação de Dívidas<sup>14</sup>, onde se reconhecem todas as dívidas do Município à Empresa.

Em síntese, tais dívidas derivaram da celebração de diversos contratos-programa num total de €10.398.844,24<sup>15</sup>.

Estes por sua vez, deram lugar à elaboração de vários Protocolos, geradores de novos compromissos financeiros para a EMEL, E.M., num total de €14.698.709,77, sendo cerca de MC 13 já vencidos e MC 1,7 vincendos até finais de AGO 2006.

22. Nesse sentido e com base num levantamento exaustivo de todos os valores em referência<sup>16</sup> (a grande maioria dos quais já apurados no relatório de Auditoria realizado pela IGF<sup>17</sup>), a CML aprovou novo Protocolo<sup>18</sup> (anexo integrante da Proposta nº4/CM/2005) para liquidar todos os créditos, da seguinte forma:

<sup>12</sup> Para além do obrigatório Plano de Actividades para 2006.

<sup>13</sup> Acerca do Protocolo de Consolidação de dívidas (Proposta nº4/CM/2005), verificou-se que - por lapso ou falta de conhecimento/leitura - consta, em vários documentos de 2005, nomeadamente no Relatório de Gestão/EMEL, na Certificação Legal de Contas do ROC e em acordos com o Banco Português de Investimentos/BPI, a referência sistemática a outra proposta (Proposta nº18/CM/2005) que nada tem a ver com o assunto em causa.

<sup>14</sup> Cfr. Proposta nº 4/CM/2005, com base em proposta formulada pelo CA da EMEL, E.M. em 30 DEZ 2004.

<sup>15</sup> Nos anos de 2002 e 2003.

<sup>16</sup> E verificada a respectiva conta corrente e documentos/facturas comprovantes dos valores imputados à CML.

<sup>17</sup> No Relatório de Auditoria nº 1051/2004.

<sup>18</sup> Cfr. alínea d), do nº7, do Artº 64º da Lei nº169/99, de 18 de Setembro - nova redacção com a Lei nº5-A/2002

145  
81  
M J M.  
87 2 8

- Os créditos já vencidos em 2 prestações anuais iguais, no final de 2005 e de 2006;
- Os créditos vincendos em 3 prestações (de m€ 689, m€ 503 e m€ 507), em 30 ABR 2005, 30 AGO 2005 e 30 AGO 2006, respectivamente; e
- Mensalmente, todos os outros débitos periodicamente exigíveis.

(Anexo 2)

23. Finalmente, no mesmo Protocolo, a CML concede à EMEL, E.M. a possibilidade desta ceder os créditos em causa, total ou parcialmente, a terceiros.

Assim, em 25 FEV 2005, a EMEL, E.M. celebrou com o Banco Português de Investimento (BPI) o 1º contrato de Cessão de Créditos sem recurso (Factoring) no montante de €10.000.000<sup>19</sup>, a serem pagos pela CML ao BPI em duas tranches: metade até 31 DEZ 2005 e a outra metade em 31 DEZ 2006.

(Anexo 3)

Tratou-se, assim, de negociar com o BPI o encaixe adiantado pela EMEL, E.M. face às datas de vencimento daqueles créditos para a CML e, como tal, **gerador de encargos financeiros para a empresa.**

Mais tarde, em 28 SET 2005, foi celebrado o 2º contrato de *factoring* entre a EMEL, E.M. e o BPI, em tudo semelhante ao anterior, mas pelo valor restante de €2.999.858,65<sup>20</sup>, devendo a CML pagar ao BPI até 31 DEZ 2006.

(Anexo 4)

Compulsados os extractos da conta bancária da empresa neste Banco, foi possível apurar os seguintes movimentos:

- decorrentes da operação financeira do 1º *factoring* de 10 M€ (adiantamento), a EMEL, E.M. suportou juros de €35.608,73, relativos aos meses de Março e Dezembro de 2005;
- liquidação do serviço da dívida por empréstimos obtidos em anos anteriores<sup>21</sup>, de curto e de médio/longo prazo, de €7.000.000;
- relativamente a 2006 cabe à EMEL suportar ainda juros pelo adiantamento da 2ª tranche €5.000.000 do *factoring*, que caberiam à CML pagar ao BPI somente em 31 DEZ 2006; e
- os restantes movimentos a débito da conta, resultam de despesas correntes da sua actividade e que não foram objecto de verificação da presente auditoria de *follow-up*.

## 2.6. VARIÇÕES PATRIMONIAIS E FINANCEIRAS REALIZADAS ENTRE AS ENTIDADES

24. Em 2004, a EMEL, E.M. obteve um acréscimo significativo (12,4%) dos Proveitos Operacionais - m€ 3.485,7, dos quais m€ 2.364,8 resultaram da Consolidação dos Contratos- Programa celebrados com a CML, para o Bairro Alto, Alfama, Bica/Stª Catarina e Mobilidade (m€ 790,2, m€ 672,5, m€ 322,4 e m€ 579,7, respectivamente).

Verificou-se ainda um acréscimo significativo, nesse ano, do imobilizado em Curso (47%) - m€ 5.228,4 - fundamentalmente relacionado com a construção do SII do Corcubro (m€ 3.209,7).

<sup>19</sup> Autorizado pela CML na mesma data.

<sup>20</sup> Autorizado pela CML já em 22 DEZ 2005.

<sup>21</sup> Mantendo-se todas as obrigações e garantias já contratadas.

150  
81  
Am  
of  
7  
m.  
A  
J

25 Já em 2005, a EMEL procedeu a "abates" do seu imobilizado corpóreo a favor da CML no valor de m€ 4.379,9 (cerca de 50% do total), respeitando m€ 3.563,9 à conclusão da empreitada do Silo do Combro e m€ 816 ao Parque das Murtas

Com estas variações patrimoniais a favor do Município de Lisboa e ainda as operações de factoring do SPI sobre a CML, a EMEL conseguiu saldar as contas correntes com a Autarquia em todas as situações relacionadas com o Protocolo de Consolidação, que derivou da Deliberação nº4/CM/2004.

## 2.7. EFICÁCIA DE CEDÊNCIAS DE ESPAÇOS E OUTROS BENS

26. No que concerne a alguns actos de gestão relacionados com o Município, quer quanto a cedência de espaços, quer às dações em pagamento (que à data da anterior auditoria da IGF careciam de assinaturas das partes e de celebração de escrituras), foi verificada a respectiva formalização, a saber:

- O contrato de cedência de instalações no edifício da Av. Berra nº1, para Gabinete do Vereador do Pelouro do Trânsito da CML, cuja dívida acumulada até finais de 2004 rondava os m€ 677,1, foi recentemente assinado pelas partes, mas não datado;
- Em 23 NOV 2004 foi celebrada escritura da Dação em Pagamento, resultante da transmissão da propriedade de uma parcela de terreno na Rua Damasceno Monteiro, para construção de um silo de estacionamento com pagamento do respectivo IMT; e
- Em 21 ABR 2005 foi celebrada escritura da Dação em Pagamento do direito de superfície por 50 anos sobre o prédio urbano "Mercado do Chão do Loureiro", destinado à construção de um silo de estacionamento, com pagamento do respectivo IMT.

27. Salientamos, contudo, o facto de ainda não ter sido celebrada a Escritura da Dação em Pagamento do direito de superfície, também por 50 anos, numa parcela de terreno no Largo das Portas do Sol, destinado à construção de mais um silo de estacionamento automóvel, por força de ajustamentos de áreas que, segundo informação dos responsáveis, deve operar-se em breve.

### 3. CONCLUSÕES

56. Nesta auditoria de acompanhamento da implementação das recomendações formuladas pela IGF, em número total de 19, constatamos que foram adoptadas em 100% pela EMEL, E.M. e em 80% pela CML, dado esta última não ter comunicado à Assembleia Municipal os resultados das auditorias realizadas às empresas e não ter registado integralmente as variações patrimoniais e financeiras decorrentes de obras e prestações de serviços realizadas pela empresa como intermediária da Autarquia.

57. O nível atingido pela EMEL, E.M. na adopção das medidas correctivas, encontra-se, apenas, condicionado às eventuais opções que a CML venha a tomar quanto aos modelos (em estudo) de compensação financeira do Município pela empresa proveniente da consignação de receitas do estacionamento tarifado.

58. Não obstante a CML ter implementado medidas para a resolução de várias questões, concretamente:

- solucionar a contingência de dissolução automática da EMEL, E.M.;
- ultrapassar as dívidas oriundas de obras e outros serviços prestados pela empresa;
- salvaguardar a viabilidade económico-financeira da mesma empresa através da aprovação de novo regulamento tarifário para o estacionamento,

<sup>20</sup> LRF, Artigo 21, do n.º 1 do art. 7.º da Lei n.º 29/82, de 30 JUN, na redacção dada pela Lei n.º 22/2004, de 17 JUN.

<sup>21</sup> Cfr. art. 2.º da Lei n.º 22/2004, de 17 JUN.

152  
81  
Am 7. m.  
87 q 8

contudo, pelo menos em 2005, a imagem patrimonial e financeira da Autarquia saiu prejudicada por ainda não reflectir M€ 16,4 , M€ 14,7 resultantes do Protocolo de Consolidação de Dívidas e M€ 1,7 de operações diversas subsequentes.

60. De salientar também que a alteração do Capital Social da EMEL, E.M., por "operação harmónio", foi escriturada na empresa em 2004, ou seja antes da celebração da respectiva escritura pública, formalidade que dá eficácia ao acto, pelo que, em 31 DEZ 2004, o Balanço não reflecte de forma verdadeira e apropriada aquela conta (Capital Social).

Tal situação não foi devidamente relevada na Certificação Legal de Contas, dado que se fundamenta no Relatório de avaliação de entradas de bens em espécie para realização do capital, emitido em SET 2004, apesar de o apuramento final daqueles créditos só datar de DEZ 2004.

62. Finalmente, concluímos encontrar-se justificado o agendamento de um novo acompanhamento pela IGF, junto do Presidente da CML, das situações que carecem de pronta regularização, respectivamente dos correspondentes registos na contabilidade do Município dos M€ 13 (*factoring*) e das demais importâncias descritas em Protocolo, bem como das correlativas evidências que comprovem os reflexos da dívida financeira no endividamento.



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA  
DEPARTAMENTO DE APOIO AOS ORGÃOS DO MUNICÍPIO  
DIVISÃO DE APOIO À CÂMARA MUNICIPAL

Ofício nº 0004C DAOM/DACM/05  
Lisboa, 07-01-2005

Exmº Senhor  
Dr. António Monteiro  
Presidente do Conselho de Administração  
da EMEL, EP

DOC 2 <sup>153</sup>  
su  
6  
7m.  
98  
Agendas para  
reunião de C.A  
Tinar cópia para  
SJ e SFP  
12/01/05  
Su

ASSUNTO: Deliberações de Câmara nºs 4 e 18/CM/2005

Exmº Senhor,

A fim de tomar conhecimento do deliberado, junto se enviam fotocópias das propostas nºs 4 e 18/CM/2005 (autenticadas), aprovadas em reunião de Câmara de 5 de Janeiro do ano em curso.

Com os melhores cumprimentos,

O Director de Departamento

- José Bastos -



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

PROPOSTA Nº. 4/2005

Handwritten notes and signatures in the top right corner, including the number 154, the acronym AM, and the date 7.11.05. There are also some illegible scribbles and the number 5012005.

Considerando que:

1. A Câmara Municipal de Lisboa celebrou com a EMEL, em 2002 e 2003, diversos contratos programas no montante de €10.398.844,24;
2. Por outro lado, ao longo daqueles 2 anos, a EMEL levou a cabo, por conta da Câmara, diversas empreitadas, visando essencialmente a reconstrução e reparação de pavimentos, alteração de geometria de passeios e outras obras na via pública, atingindo o total destas obras o valor de €7.655.950,53;
3. A Câmara Municipal de Lisboa reconhece que, em resultado dos contratos e programas supra referenciados e de outros protocolos celebrados, a EMEL é titular de créditos vincendos e vencidos sobre a CML no montante de €1.698.852,12 e €12.999.857,65 respectivamente;
4. A EMEL manifestou disponibilidade para celebrar um acordo de pagamento que permitirá à CML pagar a assumida dívida nos próximos dois anos.



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

155  
81  
AM 7 M  
59 8

Tenho a honra de propor que a Câmara delibere:

Aprovar, de harmonia com a alínea d) do n.º 7 do artigo 64º da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, com a redacção introduzida pela Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, o protocolo em anexo, que consubstancia a consolidação das dívidas e o acordo de pagamento com a EMEL, em conformidade com os seguintes termos fundamentais:

- a) A Câmara Municipal de Lisboa reconhece que a EMEL é titular de créditos vincendos e vencidos sobre a CML no montante de € 1.698.852,12 (um milhão seiscentos e noventa e oito mil oitocentos e cinquenta e dois Euros e doze cêntimos) e € 12.999.857,65 (doze milhões novecentos e noventa e nove mil oitocentos e cinquenta e sete Euros e sessenta e cinco cêntimos) respectivamente.
- b) A Câmara Municipal de Lisboa liquidará os créditos vincendos de acordo com o seguinte plano de pagamentos:

• 30/4/2005	€689.318,00
• 30/8/2005	€502.878,53
• 30/8/2006	€506.655,59

- c) Os créditos vencidos serão liquidados em 2 prestações anuais iguais e sucessivas, no valor de € 6.499.928,83 a 1ª e €



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA

6.499.928,82 a 2ª., vencendo-se a primeira até final de 2005 e a segunda até final de 2006

- d) A EMEL, enquanto titular do crédito agora consolidado sobre a CML, poderá cedê-lo na totalidade ou parcialmente a terceiros, devendo para este efeito notificar a devedora.

Lisboa, Paços do Concelho, 30 de Dezembro de 2004

O Presidente

(António Carmona Rodrigues)

O Vereador

(Fontão de Carvalho)

156  
2  
AM 7 m.  
22 98

157  
e  
Am 7 M.  
DACM 02  
Prop. n.º 4 12005  
Fls. \_\_\_\_\_ 98

## PROTOCOLO

Entre:

CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA, pessoa colectiva n.º 500051070, com sede na Praça do Município, em Lisboa, representada para o efeito pelo seu Presidente, Senhor Prof. António Carmona Rodrigues, e pelo Vereador Senhor Dr. Fontão de Carvalho, adiante designada abreviadamente por CML ou Primeira Outorgante,

e

EMEL, EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE ESTACIONAMENTO DE LISBOA, EM, pessoa colectiva n.º 503 311 332, com sede na Av. De Berna, n.º 1, em Lisboa, representada para o efeito pelos Senhores Dr. António Carlos Monteiro e Sr. Carlos Eduardo de Oliveira e Silva, na qualidade, respectivamente, de Presidente e Vogal do Conselho de Administração, adiante designada abreviadamente por EMEL ou Segunda Outorgante,

Considerando que:

### I. Contratos programa

a) Em 2 de Outubro de 2002, foi celebrado entre a CML e a EMEL contrato programa (Anexo I), nos termos do qual a EMEL se comprometeu a desenvolver e a gerir o Sistema de Controle de Zona de Estacionamento de Duração Limitada (SCOZEDL), no Bairro Alto, com a finalidade de condicionar o estacionamento e o trânsito naquela zona, de forma a garantir a segurança de bens e assegurar melhor qualidade de vida e do ambiente, daí resultando para a CML a obrigação de pagar à EMEL a quantia total de € 2.816.681,00 (dois milhões oitocentos e dezasseis mil seiscientos e oitenta e um Euros), valor rectificado pela deliberação n.º 520/2004 da Câmara

Municipal de Lisboa, de 28 de Julho (Anexo II), dos quais apenas foram liquidados € 919.087 referentes à 1ª prestação, estando já vencidas as 2ª e 3ª prestações no valor de € 938.698 e de € 958.897, respectivamente;

- b) Em 27 de Novembro de 2002, foi celebrado entre a CML e a EMEL contrato programa (Anexo III), o qual teve por objecto a promoção da construção, a gestão e a exploração, pela EMEL, de um parque de estacionamento, em estrutura, nos terrenos disponibilizados pela CML, sitos na Calçada do Combros n.ºs 58 / 74, e Travessa André Valente n.ºs 1 / 7, daí resultando para a CML a obrigação de pagar à EMEL a quantia total de € 3.742.134,69 (três milhões setecentos e quarenta e dois mil cento e trinta e quatro euros e sessenta e nove cêntimos), dos quais não foram liquidados quaisquer valores;
- c) Em 25 de Março de 2003, foi celebrado entre a CML e a EMEL contrato programa (Anexo IV), nos termos do qual a EMEL se comprometeu a desenvolver e a gerir o SCOZEDL no Bairro de Alfama, com a finalidade de condicionar o estacionamento e o trânsito naquela zona, por forma a garantir a segurança de pessoas e bens, e assegurar melhor qualidade de vida e do ambiente, daí resultando para a CML a obrigação de pagar à EMEL o valor total de € 2.255.014 (dois milhões duzentos e cinquenta e cinco mil e catorze euros), valor rectificado pela Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 521/2004 de 28 de Julho (Anexo V), dos quais apenas foram liquidados € 887.333 (1ª prestação), estando já vencida a 2ª prestação, no valor de € 678,363;
- d) Em 26 de Novembro de 2003, foi celebrado entre a CML e a EMEL contrato programa (Anexo VI), nos termos do qual a EMEL se comprometeu a desenvolver e a gerir o SCOZEDL nos Bairros de Santa Catarina e da Bica, com a finalidade de condicionar o estacionamento e o trânsito naquelas zonas, por forma a garantir a segurança de pessoas e bens, e assegurar melhor qualidade de vida e do ambiente, daí resultando para a CML a obrigação de pagar à EMEL o valor total de € 1.585.014,55 (um milhão

158  
24  
Am 7. m  
or  
a

quinzentos e oitenta e cinco mil e catorze euros e cinquenta e cinco cêntimos), valor rectificado pela Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 522/2004 de 28 de Julho (Anexo VII), dos quais já está vencida a 1ª. prestação e não paga no valor de € 575.480,43;

159  
8

my  
7.  
m  
g  
8

## II. Protocolo de ocupação

- e) Em Agosto de 1999, a EMEL cedeu à CML um espaço no piso zero do seu edifício-sede sito na Avenida de Berna, n.º 1, para instalação do Gabinete do Vereador do Pelouro do Trânsito (Anexo VIII), contra o pagamento, a título de compensação, do valor mensal de €9.567,32, a ser actualizada anualmente de acordo com o índice de preços para a Cidade de Lisboa, sendo que nenhum pagamento foi ainda feito pela CML a este respeito;
- Assim, a dívida a 31/12/2004 será de € 677.130,24 e a mensalidade, nos primeiros cinco meses de 2005, de €11.238,84;

## III. Outros protocolos

- f) Instituto Hidrográfico – Rua R. S. João da Mata

De acordo com o protocolo entre a Câmara Municipal de Lisboa e o Instituto Hidrográfico, celebrado a 14/02/2003 (Anexo IX), faculta este último, acesso às suas instalações por parte de residentes das Freguesias limítrofes, disponibilizando para este fim 41 lugares de estacionamento no Parque situado no interior do Instituto Hidrográfico.

O acesso dos residentes ao Parque e a segurança do mesmo, será assegurado, em permanência, por elementos indicados pela Câmara Municipal de Lisboa.

Conforme solicitado à EMEL, EM, pela CML, o controlo dos acessos e a vigilância deste Parque, passou a ser da competência da EMEL, nos períodos

160  
8

Am  
9  
7m.  
8

estipulados. Assim, foi proposta ao C.A., a contratação de pessoal habilitado da empresa Centúria, para desempenhar essas funções.

Os custos apurados até ao final de 2004 foram de € 96.711,98 e a despesa mensal fixa é de € 8.059,33, sujeita a revisão nos termos dos contratos de prestação de serviços celebrados para o efeito;

g) Parque do Patriarcado – Mosteiro S. Vicente de Fora - Campo de Stª Clara

De acordo com o protocolo entre a Câmara Municipal de Lisboa e o Patriarcado de Lisboa, celebrado em 22 de Agosto de 2003 (Anexo X), tendo como objecto a utilização, por parte de residentes das Freguesias de Santo Estêvão e de São Vicente de Fora, situada no Campo de Santa Clara em Lisboa, o acesso dos residentes ao Parque e a segurança do mesmo, será assegurado, em permanência, por elementos indicados pela Câmara Municipal de Lisboa.

Conforme solicitado à EMEL, EM, pela CML, o controlo de acessos e a vigilância deste Parque, serão da competência da EMEL, EM..

Assim, foi proposta ao C.A., a contratação de pessoal habilitado da empresa Centúria, para desempenhar essas funções.

Os custos apurados até ao final de 2004 foram de € 65.696,94 e a despesa mensal fixa é de € 5.695,99, sujeita a revisão nos termos dos contratos de prestação de serviços celebrados para o efeito;

h) Instalação no Figo Maduro;

A instalação dos operadores de transportes deslocados do Largo do Intendente foi realizada pela EMEL a pedido da CML e, não sendo actividade no âmbito das suas atribuições, deverá ser objecto de adequada compensação. Os custos incorridos até ao final de 2004 foram de € 11.410,32 e a despesa mensal fixa é de € 950,86, sujeita a revisão nos termos dos contratos de prestação de serviços celebrados para o efeito.

- 161  
22  
7.  
m. m.
- 98
- i) Por indicação da CML, a EMEL celebrou contrato promessa de compra e venda com a ISD - Associação Para Inserção Social e Desenvolvimento (Anexo XI), quanto ao Parque de estacionamento das Murtas, sito na Avenida do Brasil, pelo valor de € 815.968,51 (oitocentos e quinze mil novecentos e sessenta e oito euros e cinquenta e um cêntimos); sendo a procura de estacionamento no local quase nula, a operação revela-se sem qualquer rentabilidade;

#### IV. Plano de mobilidade

- FC
- j) Como contrapartida pela disponibilização do Plano de Mobilidade de Lisboa a CML obrigou-se a liquidar à EMEL o valor total de € 124.699 (cento e vinte e quatro mil seiscentos e noventa e nove euros), acrescidos de IVA à taxa legal em vigor (Anexo XII), sendo que nenhum pagamento foi ainda feito pela CML a este respeito;

#### V. Empreitadas

- FC
- k) Por deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 753/2002, de 13 de Dezembro de 2002 (Anexo XIII) foi reconhecida a dívida da CML para com a EMEL, referente a empreitadas efectuadas pela EMEL, visando, no essencial, a reconstrução e reparação de pavimentos, alterações de geometria de passeios, ruas, cruzamentos ou largos, infra estruturas de sinalização automática de tráfego, reconstrução de separadores centrais, requalificação de logradouros, colocação de pilaretes e execução de interfaces de transportes públicos, tudo no valor global de € 1.209.234,90 ( 1 milhão duzentos e nove mil, duzentos e trinta e quatro euros e noventa cêntimos);
- ~~l) Por deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 237/2003, de 3 de Maio de 2003 foi reconhecida a dívida da CML para com a EMEL, referente a empreitadas efectuadas pela EMEL, visando, no essencial, a reconstrução e~~

reparação de pavimentos, alterações de geometria de passeios, ruas, cruzamentos ou largos, infra estruturas de sinalização automática de tráfego, reconstrução de separadores centrais, requalificação de logradouros, colocação de pilaretes e execução de interfaces de transportes públicos, tudo no valor global de € 5.733.229,67 (cinco milhões setecentos e trinta e três mil duzentos e vinte e nove euros e sessenta e sete cêntimos);

m) Para além do disposto no Considerando anterior a EMEL é ainda credora da CML no valor de € 713.485,96, referente a empreitadas efectuadas por conta desta, não pagas, e não incluídas no reconhecimento de dívida exarado na mencionada Deliberação n.º 237/2003 (Anexo XIV);

n) A CML, à presente data, apenas efectuou liquidações parciais do débito mencionado nos considerandos k) e l) por meio dos seguintes movimentos:

- I. Dação em pagamento de € 734.800,00 resultantes da cedência à EMEL, em direito de superfície, pelo prazo de cinquenta anos, de parcela de terreno sita no Largo das Portas do Sol, destinada à construção de silo para estacionamento;
- II. Dação em pagamento de € 1.358.376,70 resultantes da transmissão a favor da EMEL da propriedade de parcela de terreno sita na Rua Damasceno Monteiro, destinada à construção de silo para estacionamento;
- III. Dação em pagamento de € 264.600, resultantes do direito de superfície pelo prazo de 50 anos do Mercado do Chão do Loureiro.
- IV. Pagamento de € 1.151.652,29, relativo à Deliberação 753/2002.

162  
81  
7.  
m  
8

163  
88

Handwritten signatures and initials in blue ink, including 'M', 'F.M.', and other illegible marks.

VI. Projecto de reconfiguração dos sistemas de transportes e dos desvios de tráfego em resultado da construção do Túnel do Marquês de Pombal e da Linha Vermelha do Metro

- o) A EMEL contratou com a TIS - Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, SA, os serviços descritos no Anexo XV. Tais serviços não correspondem ao âmbito da actividade da EMEL. O valor já pago pela EMEL é de € 168.147 e até à conclusão do Túnel do Marquês haverá que pagar € 4.676,70 mensalmente;

VI. Em síntese,

- p) A EMEL detém assim sobre a CML créditos vencidos e vincendos no valor total de € 14.698.709,77;
- q) A multiplicidade de fontes de que emergem as obrigações aqui mencionadas aconselha, para uma gestão mais eficiente, racional e previsível da dívida, que a mesma seja objecto de consolidação e tratamento unitário, no que estão ambas as Outorgantes de acordo,

É celebrado e reciprocamente aceite o presente Protocolo, que se rege pelo disposto nas Cláusulas seguintes:

#### Cláusula Primeira

~~O presente Protocolo tem por objecto a consolidação das dívidas referentes a contratos programa, protocolos celebrados, e, ainda, outras dívidas reconhecidas da CML para com a EMEL, conforme descrito nos Considerandos *supra*.~~

Cláusula Segunda

Na presente data, e em resultado dos contratos, protocolos, acordos e reconhecimentos referidos nos Considerandos, a EMEL é titular dos seguintes créditos sobre a CML:

- |                       |                  |
|-----------------------|------------------|
| a) Créditos vincendos | € 1.698.852,12;  |
| b) Créditos vencidos  | € 12.999.857,65. |

Cláusula Terceira

I. Os créditos de que a EMEL é titular sobre a CML e aqui mencionados serão liquidados da seguinte forma:

- a) Os créditos vincendos serão liquidados:
  - € 689.318 em 30 de Abril de 2005;
  - € 502.878,53 em 30 de Agosto de 2005;
  - € 506.655,59 em 30 de Agosto de 2006;
  
- b) Os créditos vencidos serão liquidados em 2 prestações anuais, iguais e sucessivas, no valor de € 6.499.928,83 a 1ª. e € 6.499.928,82 a 2ª., vencendo-se a primeira até final de 2005 e a segunda até final de 2006;
  
- c) A CML compromete-se a pagar a 30 dias da data do débito os valores periodicamente exigíveis nos termos dos pontos II, III e IV.

Cláusula Quarta

1. A EMEL, enquanto titular do crédito, agora consolidado sobre a CML, poderá cedê-lo na totalidade ou parcialmente a terceiros, devendo para este efeito notificar a devedora.
2. Uma eventual cedência do crédito deverá levar em consideração, por parte da EMEL, o disposto no n.º 1 do artigo 11º do DL n.º 411/91 de 17 de Outubro (regularização de dívidas à segurança social), nomeadamente no que respeita à necessidade de apresentação, por parte do cessionário, de declaração comprovativa da situação contributiva regularizada perante as instituições de previdência e de segurança social e às consequências legais resultantes do citado artigo.

Paços do Concelho de Lisboa, de Janeiro de 2005

O Presidente da Câmara Municipal de Lisboa

\_\_\_\_\_  
António Pedro Carmona Rodrigues

O Vereador

\_\_\_\_\_  
Fontão de Carvalho

165  
82  
F  
F  
M.  
9 8

166  
81

AM  
7  
M.  
98

O Presidente do Conselho de Administração da EMEL

---

António Carlos Monteiro

O Vogal do Conselho de Administração da EMEL

---

Carlos Oliveira e Silva



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA  
DIRECÇÃO MUNICIPAL DOS SERVIÇOS CENTRAIS  
DEPARTAMENTO DE APOIO AOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS  
DIVISÃO DE APOIO À CÂMARA MUNICIPAL

167  
21  
AM  
7  
9  
M.  
8

DELIBERAÇÃO Nº. 04/CM/2005

Acta em Minuta

Nos termos do disposto nos artigos 92º nº 3º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, com a redacção dada pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro e 27º nºs 3º e 4º do Código do Procedimento Administrativo, bem como o disposto no artigo 18º nº 3 do Regimento da CML e ainda a Deliberação nº 02/CM/2002, a Câmara deliberou aprovar em minuta a acta referente à deliberação em anexo (04/2005) e eu, , Director do Departamento de Apoio aos Órgãos do Município mandei lavrar-----

Sala das Reuniões da Câmara Municipal de Lisboa, em 05 de Janeiro de 2005.---

-----O PRESIDENTE-----

-----António Carmona Rodrigues-----



CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA  
DIRECÇÃO MUNICIPAL DOS SERVIÇOS CENTRAIS  
DEPARTAMENTO DE APOIO AOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS  
DIVISÃO DE APOIO À CÂMARA MUNICIPAL

168  
ST  
Eoc 2  
15  
Ay  
7.  
M.  
8

Deliberação nº. 4/CM/2005 (Proposta nº. 4/CM/2005)

Resolução: Aprovada por maioria em reunião de Câmara realizada em 05 de Janeiro de 2005.

-----Está conforme o original-----

Divisão de Apoio à Câmara Municipal, em 06 de Janeiro de 2005.

O Director de Departamento

- José Bastos-

-----

## CONSULTA

Somos solicitados a emitir um juízo sobre a caracterização tipológica do contrato celebrado, em 2005, entre *EMEL – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, E.M.*, (doravante, EMEL) e *Street Park – Gestão de Estacionamento (ACE)* (doravante, ACE): em concreto, a questão decisiva que a EMEL (consulente) pretende ver respondida consiste em saber se o contrato referido se caracteriza como contrato de prestação de serviços ou se deve antes assumir-se como concessão de serviço público.

## PARECER

### Nota preliminar

Por razões que se prendem, por um lado, com a urgência da emissão do presente parecer e, por outro, com o carácter circunscrito e preciso da consulta, dispensamo-nos de desenvolver considerações de carácter genérico e relativamente lateral, como, por exemplo, as atinentes ao estatuto jurídico da EMEL.

Por conseguinte, vamos dirigir imediatamente a exposição no sentido da resposta directa à questão que nos vem formulada.

### 1 – Critérios da concessão de serviços públicos

Antes de nos debruçarmos sobre os contornos específicos do contrato celebrado entre a EMEL e o ACE, importa ter presentes os critérios que permitem reconduzir um determinado contrato ao tipo contratual da *concessão de serviços públicos*.

Ora, sobre isso, a dogmática e a *praxis* têm-se deparado com vastas dificuldades, desde logo impostas pela proximidade lógica e funcional entre a figura da concessão de

169  
3  
Aut  
87  
9  
7  
m.  
8

serviços públicos e um outro tipo categorial de contratação que, na nomenclatura do direito comunitário, se encaixa na fórmula “contrato público de serviços”<sup>(1)</sup>.

A distinção entre os dois tipos de contratos – ambos pertencentes ao universo dos *contratos de prestação de serviços* em sentido amplo<sup>(2)</sup> –, apesar de reconhecidamente difícil de traçar<sup>(3)</sup>, revela-se crucial sob vários ângulos: é assim no direito português<sup>(4)</sup>, como noutros ordenamentos jurídicos, incluindo o direito comunitário<sup>(5)</sup>.

Sem pôr em causa o que acaba de se dizer, reconhece-se que, adoptando-se um discurso puramente descritivo, a distinção entre os dois tipos contratuais e, sobretudo, o sentido dela são susceptíveis de se apresentar em termos simples e lineares.

Com efeito, na vida administrativa, a contratação da (mera) prestação de serviços enquadra-se numa lógica de *privatização funcional* em cujo âmbito a entidade pública contratante (o “principal”<sup>(6)</sup>) se limita a obter a *colaboração* de um terceiro (o “agente”) na realização de uma tarefa ou missão cuja responsabilidade de execução se mantém na sua esfera (da entidade pública). Quer dizer, o agente desenvolve aqui uma *contribuição auxiliar*, uma função de *auxílio técnico-executivo*, na *preparação* ou na *execução material* de uma tarefa cujas *gestão e direcção global* continuam a pertencer à entidade pública contratante. O prestador de serviços surge, neste cenário, na situação de simples *auxiliar* ou *coadjutor*, que, por isso, não assume qualquer responsabilidade de direcção das condições e termos de execução das tarefas que lhe são confiadas: o contrato, por si só ou integrado por actos avulsos da entidade pública contratante, identifica os precisos termos de execução da actividade contratada<sup>(7)</sup>. Como já escrevemos noutra

<sup>1</sup> Trata-se de um conceito delimitado de forma negativa, como decorre do artigo 1.º, n.º 1, al. d), da Directiva 2004/18/CE: “contratos públicos que não sejam contratos de empreitada de obras públicas ou contratos públicos de fornecimento (...)”.

<sup>2</sup> Nesse sentido, sobre a concessão de serviços públicos, cf. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, 1997, p. 417; no mesmo sentido, cf. a nossa monografia sobre *A Concessão de Serviços Públicos*, Coimbra, 1999, p. 160.

<sup>3</sup> Sobre as dificuldades de distinguir a *délégation de service public* (que inclui a concessão) e os *marchés publics de services*, cf. CHRISTOPHE GUETTIER, *Droit des contrats administratifs*, Paris, 2004, p. 221 e segs..

<sup>4</sup> Em *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, Coimbra, 2005, p. 350 e segs., inventariámos os corolários da distinção entre a *privatização funcional* (onde se inclui a contratação pública da aquisição de serviços) e a *privatização orgânica* (que abrange as formas de concessão de serviços públicos).

<sup>5</sup> Neste último âmbito, basta recordar o facto de as directivas da contratação pública excluírem expressamente as concessões de serviços (artigos 18.º das Directivas 2004/17/CE e 2004/18/CE).

<sup>6</sup> Recorremos aqui à semântica norte-americana que aplica às relações contratuais a “teoria do agente-principal”: o “principal” é alguém que, tendo uma necessidade, procura satisfazê-la através de um terceiro, o “agente”. O agente assume, portanto, o encargo de cooperar ou de colaborar com o principal na produção de um resultado que este pretende alcançar.

<sup>7</sup> Para mais desenvolvimentos, cf. *Entidades Privadas*, cit., p. 349 e segs..

170  
 2  
 AM  
 07  
 J.  
 m.  
 88

oportunidade, o contrato de prestação de serviços não vulnera a *responsabilidade pela gestão do serviço público*, a qual se mantém incrustada na Administração Pública: o contratado *colabora* na execução de determinadas condições de realização daquele<sup>(8)</sup>.

A situação apresenta-se outra no caso de concessão do próprio serviço público, eventualidade que nos remete para o território da designada (pela doutrina germânica) *privatização orgânica*. Agora, a entidade pública contratante *externaliza* – coloca fora de portas – o seu poder de gestão e de direcção da tarefa contratada, do serviço público. Não se trata, portanto, de alcançar a colaboração ou a contribuição de um agente no contexto da execução de uma actividade que se mantém sob a direcção da entidade pública. Em vez disso, é a própria *direcção* da actividade – a qual inclui a tomada de decisões sobre o modo concreto e específico do respectivo desenvolvimento e execução – que constitui o objecto de translação para a entidade contratada. Neste caso, ocorre, pois, uma *concessão* e o titular desta assume, em relação à tarefa concedida, uma *responsabilidade de gestão e direcção*. Numa formulação da doutrina francesa que já utilizámos noutra sede, a entidade contratada não se limita, neste caso, a *contribuir* para a gestão de um serviço público pela Administração, pois que ela fica investida “de l'exécution même du service public”.

As observações anteriores, situadas num plano descritivo e teórico, permitem fixar com precisão um critério que oriente a correcta qualificação dos casos concretos; cabe, depois, ao intérprete o esforço de apreciar esses casos em toda a sua extensão e, já se vê, contemplar todas as variáveis determinantes.

Sucedem que, por razões várias, a dogmática se desviou desse ponto de partida e, não confiando na virtualidade da aplicação concreta do discurso anterior, preferiu dar um salto em frente e procurar situar em termos diferentes a distinção entre contratos de prestação de serviços (em sentido estrito) e concessões de serviços públicos: assim surgiu um critério que atende ao modo de remuneração da entidade contratada. Como se sabe, foi essa a evolução do direito francês, que, de certo, terá “contaminado” o direito comunitário: com efeito, neste define-se a concessão de serviço como um “contrato com as mesmas características que um contrato público de serviços, com excepção de que a contrapartida dos serviços a prestar consiste quer unicamente no direito de exploração

<sup>8</sup> *A Concessão, cit.*, p. 161

171  
3  
Aly  
7.  
m.  
8

do serviço, quer nesse direito acompanhado de um pagamento” (artigo 1.º, n.º 3, da Directiva 2004/18/CE)<sup>(9)</sup>.

A ênfase conferida a um critério assente no modo da remuneração conduz, no âmbito comunitário, à conclusão de que o sinal distintivo da concessão se encontra na circunstância de o concessionário se ver remunerado, no todo ou em parte, pelos resultados da exploração do serviço – a remuneração da entidade pública, a existir, será parcial, não cobrirá todos os custos da exploração do serviço. Em articulação com esta compreensão do instituto, e acentuando a distinção dele em face dos contratos públicos de serviços, revela-se a ideia de que, na concessão, o operador económico contratado suporta o risco económico da exploração: não sendo remunerado pelo concedente, corre o risco económico de a exploração do serviço não permitir o retorno integral do volume de investimentos que realizou na montagem do serviço<sup>(10)</sup>. É neste preciso sentido que tem de se compreender a alusão, tantas vezes feita, ao facto de a concessão de serviços públicos se associar a uma *transferência de risco* do parceiro público para o parceiro privado. Apoiado no critério da remuneração, o *Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias* qualificou como concessões de serviços públicos contratos de: i) recolha de dados e impressão de listas telefónicas com remuneração proveniente da exploração publicitária a incluir nas listas<sup>(11)</sup>; ii) organização e gestão do serviço público de distribuição de gás<sup>(12)</sup>; iii) gestão de um parque de estacionamento público com remuneração baseada no pagamento dos utilizadores<sup>(13)</sup>; iv) exploração do serviço de transporte público municipal com remuneração parcial proveniente da venda de títulos de transporte<sup>(14)</sup>; v) organização e gestão dos jogos e apostas relacionados com competições hípcas<sup>(15)</sup>.

<sup>9</sup> A definição do direito positivo acolhe, neste ponto, a doutrina que a Comissão havia perfilhado, em 2000, na sua *Comunicação Interpretativa sobre as Concessões no Direito Comunitário*.

<sup>10</sup> Sobre a noção comunitária de concessão de serviços, cfr. ULLA NEERGAARD, “Public service concessions and related concepts – the increased pressure from community law on member States’ use of concessions”, *Public Procurement Law Review*, 2007, p. 387 e segs..

<sup>11</sup> Acórdão de 7 de Dezembro de 2000, *Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH contra Telekom Austria AG*, proc. C-324/98

<sup>12</sup> Acórdão de 21 de Julho de 2005, *Consorzio Aziende Metano (Coname) c. Comune di Cingia de’ Botti*, proc. C-231/03, gestão do serviço público de distribuição de gás

<sup>13</sup> Acórdão 13 de Outubro de 2005, *Parking Brixen c. Gemeinde Brixen e Stadwerke Brixen* (proc. C-458/03), esclarecendo que o modo de remuneração (pelos utilizadores) “implica que o prestador assume o risco de exploração dos serviços em questão e caracteriza assim uma concessão de serviços públicos”.

<sup>14</sup> Acórdão de 6 de Abril de 2006, *Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) c. Comune di Bari*, proc. C-410/04.

<sup>15</sup> Acórdão de 13 de Setembro de 2007, *Comissão c. República Italiana*, proc. C-260/04.

172  
fr  
Am  
J.  
m.  
07  
A  
8

Como sempre defendemos, a transferência de risco de exploração não se deve considerar “o” factor decisivo da concessão de serviços públicos. Na verdade, decisivo para a existência de uma concessão é a transferência da responsabilidade pela gestão de um serviço público. Como escrevemos em *A Concessão*, desde que esteja em causa um acto ou contrato que efectue a “concessão” de um “serviço público” – um acto pelo qual uma entidade confia a outrem o seu direito de gerir um serviço público –, a qualificação dele como concessão de serviço público não só se recomenda como se impõe.

Assim, na nossa interpretação, impõe-se qualificar como concessão de serviços públicos o contrato em que o contratante particular, apesar de não suportar qualquer risco económico-financeiro, surge efectivamente investido do *poder de direcção de um serviço público*.

Contudo, nada impõe a qualificação como concessão de serviços públicos do contrato em que o contratante da Administração se dispõe a suportar um determinado nível de risco, mesmo que ligado ao nível de procura do serviço público para cuja execução contribui. Para além de toda a contratação sempre envolver risco, a expressa repartição deste entre contratantes não se encontra proibida, entre outros, nos contratos de prestação de serviços (nada impede, num contrato de prestação de serviços de edição de uma obra, que o autor e o editor combinem uma repartição do risco da procura). O risco económico da exploração não deve, portanto, figurar como critério ou factor decisivo da concessão de serviços públicos. Em vez disso, deve ocupar o valor, mais modesto, de factor que, no caso, poderá *indiciar* uma transferência da gestão do serviço. Quer dizer, o facto de o contratante da Administração assumir um risco pode “ajudar” a qualificar um contrato na área da execução de serviços públicos como tendo por objecto a própria gestão do serviço público. Assim poderá ser efectivamente, na medida em que se considere, *rectius*, em que se possa considerar, em face dos dados da situação concreta, que a assunção do risco da exploração pelo contratante se revela coerente com elementos de outra proveniência e natureza que também apontam no sentido de que aquele se viu investido da responsabilidade da gestão de um serviço público.

Acrescente-se, neste exacto contexto, que, agora, o *Código dos Contratos Públicos* segue a linha que vínhamos preconizando, afastando-se, inequivocamente, do conceito comunitário de concessão de serviços. No artigo 407.º, n.º 2, a concessão de

173  
M.  
879

[B]

Prof. da Faculdade de Direito de Coimbra

serviços públicos surge definida como um “contrato pelo qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma actividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, directamente, pelo contraente público”.

O *Código* renuncia, por conseguinte, a estabelecer um *link* necessário entre concessão e remuneração pelos resultados da gestão do serviço, admitindo que a remuneração provenha, na totalidade, directamente, do contraente público<sup>16</sup>. Ao acolher essa concepção, o *Código* desloca a chave da identificação da concessão para o objecto do contrato, que terá de consistir *na gestão de um serviço público em nome próprio e sob responsabilidade do contratante*.

Além do risco, também não se assume decisivo para discernir a concessão da prestação de serviços o facto de a actividade do contratante se dirigir a terceiros (público, utentes) e não à Administração contratante – é esta a designada dimensão *ad extra* da concessão, que contribui para a concepção trilateral do contrato de concessão. Ora, os contratos de prestação de serviços distinguir-se-iam neste ponto, pois conheceriam uma dimensão meramente *ad intra*: a actividade do contratante, num contexto relacional de carácter dialógica, dirige-se à Administração, não a terceiros.

Ao contrário do que sugere essa interpretação, sucede, todavia, que os contratos de prestação de serviços também podem determinar que a actividade do contratante da Administração se dirija directamente a terceiros. Ainda que sem as implicações jurídicas da dimensão *ad extra* das concessões, o mero prestador de serviços pode, no exercício da actividade contratada, entrar em “contacto” com terceiros: assim pode suceder, por exemplo, com as entidades contratadas pela Administração Pública para colaborarem na execução coerciva de actos administrativos ou em actividades próximas (v.g., remoção de veículos estacionados em infracção). Neste caso, o “contacto” do contratante da Administração com terceiros (público, utentes, destinatários de actos administrativos) processa-se a um nível puramente operativo ou material, não jurídico. Quer dizer, embora interpondo-se entre a Administração e o administrado, o contratante desenvolve

<sup>16</sup> Sobre a figura das “concessões com remuneração pública” (“concessions à paiement public”), cf., na história do direito administrativo francês, XAVIER BEZANÇON, *Essai sur les contrats de travaux et de services publics (contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique)*, Paris, 1999, pp. 127 e segs. e 415 e segs..

174  
6  
Am  
M  
D

[B]

Prof. da Faculdade de Direito de Coimbra

uma *relação jurídica* num plano exclusivamente *ad intra*, com a Administração (não com o administrado). Porque o contratante não se posiciona como concessionário, mas como mero colaborador técnico-executivo da Administração, deve entender-se que é esta – e não aquele – que entra em relação com o administrado visado pela actuação material do contratante<sup>(17)</sup>.

Regressemos às observações, que antes deixámos, sobre a essência ou o sinal de distinção da concessão de serviços públicos, os quais residem, por inteiro, no facto de ao contratante da Administração se encontrar confiada a *responsabilidade efectiva de gestão de uma actividade de serviço público*; o mesmo é dizer, o contratante haverá de se revelar, não como um *auxiliar técnico-executivo* – que se incumbe de, no terreno, desenvolver uma actividade de carácter material e operativo –, mas como uma estrutura com poder de direcção e de decisão sobre a gestão do serviço público.

Ao contrário da doutrina francesa – responsável pela associação da concessão ao modo de remuneração do concessionário –, a bibliografia jurídico-administrativa alemã tem-se ocupado da questão de saber em que circunstâncias se pode falar de transferência de responsabilidade de direcção de uma tarefa pública para um particular (*privatização orgânica*)<sup>(18)</sup> ou de mera colaboração auxiliar no desempenho, pela Administração, de uma responsabilidade pública (*privatização funcional*). Convertendo a problemática para o direito dos contratos de colaboração, trata-se de distinguir entre concessão de um serviço público e o contrato de prestação de serviços de auxílio na gestão de um serviço público.

Pois bem, nesse domínio, e, como já sabemos, reconhecendo estar diante de um problema de resolução fácil, a doutrina recomenda que se atenda, entre outros, ao tipo e natureza das *competências e responsabilidades* transferidas. Assim, por exemplo, a propósito do designado “caso dos radares”, entende a doutrina germânica que o facto de a Administração confiar a um particular tarefas no domínio do controlo da velocidade dos veículos automóveis nas vias públicas pode, em abstracto, qualificar-se como concessão (“Beleihung”) ou como mero colaboração auxiliar (“Verwaltungshilfe”). A final, tudo depende de se saber se o particular pode, ou não, definir o *momento*, o *local*

<sup>17</sup> Cf. *Entidades Privadas*, cit., pp. 356, 370 e 778.

<sup>18</sup> Cf. *Entidades Privadas*, cit., p. 354 e segs..

175  
T-S  
m.  
7  
A  
J

ou a *duração* dos controlos: se detém estes poderes, estar-se-á diante de um concessionário, de um sujeito que pode tomar decisões fundamentais sobre as tarefas públicas que executa, em termos de se dever concluir que ele tem o poder de direcção global de tais tarefas; se não for esse o caso, então importa qualificar o particular como um mero colaborador com competências e funções técnico-executivas, que se limita a desenvolver uma actividade planeada e programada pela Administração. Outro tanto se diga, por exemplo, da operação de um sistema de semáforos urbanos: a contratação de uma empresa para testar, pôr em funcionamento e reparar avarias nos semáforos é um caso de colaboração auxiliar. Mas se a mesma empresa fica incumbida do planeamento e da gestão do sistema já haverá a delegação ou concessão de uma tarefa pública. Do mesmo modo, a contratação de um terceiro para preparar a implementação de um sistema informático não ultrapassará os limites da colaboração auxiliar e da prestação de serviços, desde que a Administração preserve a gestão efectiva do sistema; mas já será o caso de concessão e de delegação de responsabilidades públicas se for confiada à empresa a gestão do sistema informático.

Assim, e em síntese, na nossa interpretação, o critério central e decisivo para qualificar como de concessão de um serviço público um determinado contrato reside no facto de o contratante da Administração se ver investido da *responsabilidade de, em seu próprio nome, se encarregar da gestão e direcção do serviço público* – responsabilidade esta que envolve, por inerência, a entrega ao concessionário dos poderes para, com autonomia, tomar decisões e opções fundamentais sobre o modo de execução e de desenvolvimento de uma actividade de serviço público.

Observe-se, contudo, que não se revela suficiente, para considerar envolvida a figura da concessão de um serviço público, a existência de uma *autonomia* do prestador na execução das prestações contratuais<sup>(19)</sup>. Trata-se de planos distintos: a autonomia que caracteriza a concessão é a de tomar decisões sobre o serviço (sobre a sua organização e gestão, sobre o seu desenvolvimento e expansão, sobre as tarifas, etc.); a autonomia de

<sup>19</sup> Cf., neste mesmo sentido, o Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 18 de Julho de 2007, *Comissão c. República Italiana*, proc. C-382/05, o qual, no ponto 44, conclui não ser “determinante para efeitos de qualificar um contrato de direito público ou de concessão de serviços, a circunstância de as prestações efectuadas pelo operador serem, tal sendo o caso, de molde a exigir da parte deste uma importante autonomia de execução”.

[B]

Prof. da Faculdade de Direito de Coimbra

---

que o prestador de serviços pode dispor diz respeito ao *modo de execução* das operações de que se encontra incumbido (e que tem de executar).

171  
20  
9  
Am  
7.  
m.  
879  
88

## 2 – Aplicação ao caso *sub iudice*

Focalizado o *quid specificum* da concessão de serviços públicos na transferência para o contratante da Administração da responsabilidade pela gestão e direcção de uma actividade de serviço público, afigura-se manifestamente não ser esse o caso do contrato celebrado entre a EMEL e o ACE.

Vejamos então.

Entre outras atribuições, a EMEL conta no seu objecto com as actividades de *construção, instalação e gestão do estacionamento público urbano pago à superfície*. Pode, neste âmbito, concluir-se que a empresa tem a responsabilidade da gestão do “serviço público de estacionamento urbano pago à superfície” em determinadas zonas do Município de Lisboa.

A responsabilidade a que acaba de se aludir significa, pois, que à EMEL foi confiado o poder de decisão sobre o modo de execução e de desenvolvimento do serviço público referido.

A questão que importa agora esclarecer é a de saber se a EMEL *transferiu* para o ACE todas ou algumas responsabilidades pela gestão do mesmo serviço público ou se, diferentemente, contratou com o ACE para obter uma colaboração auxiliar, técnico-executiva, para o desenvolvimento de tarefas no âmbito daquele serviço públicas, mas de carácter secundário, de recorte material. A ser apenas isso, não pode decerto apelar-se à figura da concessão de serviços públicos, a qual, insistimos, envolve a transferência de responsabilidades de decisão.

Ora, nada no contrato entre a EMEL e o ACE permite supor ou concluir que se processou a transferência de responsabilidades de gestão do serviço público de estacionamento. Pelo contrário, revela-se manifesto que o ACE confina a sua prestação contratual à execução de tarefas de carácter operativo, material, técnico-executivo: em concreto, a *recolha e cobrança* de valores respeitantes a taxas de estacionamento e, depois, a *guarda e transferência* para a conta bancária da EMEL desses mesmos valores (cf. cláusula 6 do contrato).

Desenvolvendo missões de cunho meramente operacional, o ACE não se vê, pois, investido de um poder de direcção do serviço público de estacionamento urbano pago à superfície.

148  
Aly  
10  
97 a  
m

Admitindo que possa apresentar-se impressivo o facto de o ACE desenvolver, no terreno, todas as tarefas de execução material inerente ao serviço público em causa, cumpre notar, porém, que o que revela para se concluir se uma entidade *gere e dirige* uma actividade de serviço público não é, naturalmente, um critério quantitativo. Ou seja, é indiferente a extensão ou o número de acções que uma entidade executa para a qualificar como concessionária de serviço público ou mera prestadora de serviços. Determinante é, isso sim, a *qualidade* ou a *natureza* das acções que desenvolve: e, no caso de concessão, estas hão-de revelar a transferência para a entidade em causa da responsabilidade de gestão e de direcção de uma tarefa pública. Não constituirão, pois, actividades materiais, de carácter mecânico e de execução totalmente programada.

A apreciação rigorosa dos “serviços” prestados pela ACE conduz à conclusão de que o contrato celebrado pela EMEL se reconduz ao tipo de prestação de serviços. Mas além disso, interessa acrescentar agora, deve dizer-se que várias cláusulas do mesmo contrato confortam esse entendimento.

Assim sucede, por exemplo, com a cláusula 13.1, ao estabelecer que a prestação de serviços objecto do contrato “em caso algum poderá afectar os poderes e deveres próprios da EMEL, enquanto entidade pública a quem a CML incumbiu a tarefa de explorar e gerir os Locais de Estacionamento”. A gramática do contrato não poderia ser mais clara: a EMEL mantém todos os poderes e deveres inerentes à tarefa de exploração e de gestão dos Locais de Estacionamento.

Na mesma linha, veja-se a cláusula 13.3, prescrevendo que, “nas suas actuações (...), o ACE intervirá no interesse e por conta da EMEL”: ora, como se sabe, uma das notas caracterizadoras do contrato de concessão reside exactamente em o concessionário actuar em nome próprio, por sua conta e no seu interesse.

Igualmente esclarecedora é a cláusula 13.5, que dita o seguinte: “o objecto do presente Contrato compreende um mandato conferido pela EMEL ao ACE para efeitos de prestação dos Serviços, na medida em que estes impliquem poderes para representar a EMEL no âmbito da relação corrente com os Utentes”. Trata-se de uma cláusula que confere um *mandato com representação*, a pensar na relação do ACE com o público (os Utentes). A cláusula só se compreende segundo a lógica de que o contrato não envolve qualquer concessão: se fosse este o caso, o ACE actuava, nas relações *ad extra*, em seu

180  
Am  
L  
M  
S  
A

nome e com imputação própria, como sucede com os concessionários. A atribuição de um mandato justifica-se no quadro de um contrato de prestação de serviços que pode envolver “contactos” do prestador com terceiros: o mandato permite *imputar* à EMEL a actuação que o ACE desenvolva em direcção a esses terceiros<sup>(20)</sup>.

Conclui-se assim, sem margem para dúvidas razoáveis, que o contrato entre a EMEL e o ACE não opera a transferência para o segundo da responsabilidade de gestão de um serviço público. Trata-se, portanto, de um *contrato relacionado com a execução de um serviço público*, mas que confere ao colaborador da Administração missões de carácter técnico-executivo, material e mecânico e não qualquer poder de direcção sobre o serviço público em si mesmo.

Havendo indicações suficientes e suficientemente precisas para a qualificação do contrato em causa no tipo contratual da prestação de serviços, importa agora confrontar essa conclusão com as respectivas cláusulas financeiras.

O problema tem de colocar-se pelo facto de o contrato, por um lado, contemplar uma remuneração do ACE com um componente variável em função da procura (cláusula 7) e, por outro lado, estipular que o ACE assegura ou garante, em qualquer caso, o pagamento à EMEL de um número mínimo de transacções (cláusula 8).

Pois bem, diga-se, desde logo, que o facto de o contrato prever a remuneração do ACE pela EMEL se conjuga especialmente bem com a caracterização do contrato como prestação de serviços. Vimos acima que a remuneração pela exploração do serviço não se apresenta como um critério decisivo da concessão (há concessões com remuneração apenas pública); mas talvez fosse de considerar estranho um contrato de prestação de serviços com remuneração do contratante pela exploração. Não é assim no nosso caso.

Não é assim, e, por isso mesmo, não devemos deixar de observar que, na lógica de uma concessão, seria de esperar, considerando a configuração do contrato, que o ACE obtivesse a sua remuneração do público, não da EMEL. Ou seja: estando em causa uma actividade dirigida a “utentes pagadores”, o mais coerente com a fisionomia da concessão seria a inexistência de remuneração a cargo da EMEL. Nestes termos, dir-se-

<sup>20</sup> Como explicámos em *Entidades Privadas*, cit., p. 662, o mandatário actua como um “quase-órgão da entidade que representa.

á que a previsão contratual de uma obrigação de remuneração da EMEL revela o sentido do contrato, enquanto mera prestação de serviços e não concessão de serviços.

Acrescente-se, agora no que concerne à remuneração com componente variável em função da procura (a remuneração do ACE aumenta à medida que cresce a procura do serviço), não ser possível tirar quaisquer ilações no sentido de que, por não haver uma remuneração certa, não se está, então, diante de uma prestação de serviços. A remuneração com componente variável significa apenas que as partes consideram que o acréscimo do serviço implica acréscimo de custos para o ACE, o que exige o reforço da remuneração<sup>(21)</sup>.

Quanto à garantia de transacções, aceitamos que se trata de um arranjo pouco coerente com a lógica de um contrato de prestação de serviços. De facto, o prestador de serviços (“agente”) não é suposto *assegurar* ao “principal” o pagamento correspondente a um número mínimo de prestações que efectue na direcção de terceiros.

Assumindo isso, deve, contudo, sublinhar-se que o facto de o prestador de serviços assumir um risco económico de exploração (ligado à procura) não o converte, *ipso iure*, em concessionário. Ainda que a solução possa revelar-se estranha, dela não resulta, não tem de resultar, a conclusão de que um contrato em que a entidade privada assume um risco ligado à procura se qualifica, sem mais, como contrato de concessão de um serviço público. Mais: esta qualificação não só não se impõe, como tem mesmo de se excluir quando – como no nosso caso – é manifesto que o contrato não transfere para a entidade privada contratada a responsabilidade de gerir um serviço público e, sobretudo, não o onera com um investimento inicial que ele tenha de recuperar através da exploração do serviço.

É certo que, em relação a estes últimos pontos, poderá dizer-se que, justamente, o facto de se verificar uma transferência de risco impõe que se conclua que há também uma transferência de responsabilidade pela gestão do serviço público. Pois bem: já acima nos pronunciámos exactamente no sentido de a transferência de risco poder valer como *indício* de concessão do serviço público. O que sucede é que esse indicio claudica – só pode claudicar – quando o contrato não deixa margem para dúvidas de que não

<sup>21</sup> Veja-se, a propósito, o citado Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, de 18 de Julho de 2007, proc. C-382/05, no ponto 36, sobre a variação e a adaptação de tarifas num contrato que qualifica como prestação de serviços.

[B]

Prof. da Faculdade de Direito de Coimbra

---

14

confere à entidade contratada pela Administração a gestão de um serviço público. Como o demonstrámos, é assim no nosso caso: é exactamente assim.

Tendo presentes as considerações expostas, diremos que a cláusula contratual de garantia de transacções e de assunção de risco pelo ACE deve interpretar-se no contexto de um contrato de prestação de serviços e do exercício de uma *liberdade de conformação contratual* de que as partes dispõem. Com efeito, como vimos acima, nada impede as partes de um contrato de repartirem entre si os riscos inerentes ao objecto do contrato que celebram: é no exercício dessa liberdade que a EMEL e o ACE aceitaram partilhar o risco da procura do serviço de estacionamento urbano pago à superfície.

182  
m  
m  
m

Am  
F.  
M.  
979

### 3 – Conclusões

Estamos agora em condições de alinhar as seguintes conclusões.

1 – O contrato celebrado entre a EMEL e o ACE, relativo ao apoio à gestão integrada do sistema de manutenção e cobranças de zonas de estacionamento de duração limitada em Lisboa qualifica-se como *contrato de prestação de serviços* e não como concessão de serviços públicos.

2 – Com efeito, a EMEL não transferiu para o ACE qualquer responsabilidade pela gestão do serviço público de estacionamento; o ACE assumiu apenas a obrigação de colaborar, num plano técnico-executivo, com a EMEL, na missão que a esta empresa se encontra confiada, de organizar, dirigir e gerir o referido serviço público

3 – Pelo facto de o contrato não ter por objecto a translação de poderes de gestão ou de direcção da actividade contratada não se verifica um requisito essencial da figura da concessão de serviço público: a “concessão” de um serviço público.

4 – Embora o critério da remuneração não se apresente decisivo para discernir os contratos de prestação de serviços da concessão de serviços públicos, importa contudo, sublinhar que a aplicação de um tal critério ao contrato *sub iudice* conforta a qualificação deste como contrato prestação de serviços: o ACE é remunerado, pelos serviços que presta, pela EMEL e não pelos pagamentos dos clientes (como teria sido normal no caso de uma concessão de serviços).

5 – A existência de uma cláusula contratual prevendo que o ACE assegura, *em qualquer caso*, a transferência para a EMEL de uma quantia relativa ao estacionamento significa que as partes se entenderam, em certos termos, quanto à partilha do risco da procura do serviço. Apesar de não ser frequente nos contratos de prestação de serviços, esta cláusula não impõe a configuração do contrato em que se vê inserida como um contrato de concessão de serviços: assim sucede, claramente, como no caso apreciado, em que nenhum outro factor pode invocar-se no sentido dessa qualificação.

*Salvo melhor juízo.*

( [B] )

Doc. 4  
184  
m.  
M.

## **Estatutos da EMEL**

**Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EM**

(Aprovado pela deliberação nº 358/CM/99, alterada pelas deliberações nº 968/CM/2004 e 65/AM/2006)

### **Capítulo I**

#### **Disposições fundamentais**

#### **Secção I**

#### **Denominação, natureza e sede**

#### **Artigo 1º**

#### **Denominação, natureza e regime**

- 1 - A EMEL - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EM, designada abreviadamente por EMEL, é uma empresa pública, de âmbito municipal, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
- 2 - A Câmara Municipal de Lisboa exerce em relação à EMEL os poderes previstos na Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais e nos presentes estatutos.
- 3 - A capacidade jurídica da EMEL abrange todos os direitos e obrigações necessários à prossecução do seu objecto.
- 4 - A EMEL rege-se pela Lei da Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais, pelos seus Estatutos, subsidiariamente, pelo regime do sector empresarial do estado e, no que neste não for especialmente regulado, pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais.

#### **Artigo 2º**

#### **Sede e representação**

- 1 - A EMEL tem a sua sede na Avenida de Berna, 1, 1050-036 Lisboa.
- 2 - O Conselho de Administração pode deliberar, sem necessidade de consentimento da Câmara Municipal de Lisboa, deslocar a sede para outro local dentro do Concelho de Lisboa.
- 3 - Por deliberação do Conselho de Administração, a EMEL pode proceder à abertura de delegações, agências ou qualquer outra forma de representação que entenda conveniente.

#### **Secção II**

#### **Objecto e atribuição da empresa**

#### **Artigo 3º**

#### **Objecto**

- 1 - A EMEL tem como objecto principal a gestão da concessão de do estacionamento público no Município de Lisboa, integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades definidos pela Câmara Municipal de Lisboa.

185  
8  
M.  
M.  
8

2 - Inclui-se no objecto da EMEL:

- a) A construção, gestão, exploração e manutenção de locais de estacionamento público;
- b) A elaboração e promoção de estudos e projectos de estacionamento, mobilidade e acessibilidade urbana.

3 - Compreendem-se ainda no objecto da EMEL todas as actividades acessórias necessárias à boa realização do seu objecto.

4 - Para prossecução do seu objecto, conforme definido nos números anteriores, a EMEL poderá integrar agrupamentos de empresas ou participar em sociedades constituídas ou a constituir para o efeito, mediante autorização da CML.

5 - A EMEL exerce a sua actividade em regime de exploração de serviço público.

#### **Artigo 4º** **Atribuições**

1 - Constituem atribuições da EMEL:

- a) A elaboração de estudos e projectos de execução de ordenamento das áreas de estacionamento que lhe forem confiadas pela Câmara Municipal de Lisboa;
- b) A promoção de estudos visando a aplicação de novas tecnologias e métodos de exploração do estacionamento;
- c) A execução das obras de infra-estruturas e de instalação de equipamentos, necessárias à prossecução das suas atribuições;
- d) A execução de obras de construção de parques de estacionamento, bem como a sua exploração directa ou por intermédio de terceiros;
- e) A fiscalização da execução das obras a seu cargo;
- f) A aquisição e alienação dos bens, equipamentos e direitos a eles relativos necessários à prossecução da actividade social da empresa, bem como a organização e actualização do cadastro dos seus bens;
- g) A execução de medidas e acções necessárias à conservação, manutenção e exploração das instalações, bens e equipamentos;
- h) A aquisição de serviços necessários à boa execução do seu objecto, competências e atribuições;
- i) Fiscalizar, nos termos previstos no nº 3, alínea c) do artigo 5º do Decreto-Lei nº 44/2005, de 23 de Fevereiro e no Decreto-Lei nº 327/98, de 2 de Novembro, alterado pela Lei nº 99/99, de 26 de Julho, o cumprimento das disposições do Código da Estrada, das normas constantes de legislação complementar e dos Regulamentos e Posturas Municipais relativos ao estacionamento público no Município de Lisboa;
- j) O exercício de todas as actividades complementares e subsidiárias relacionadas com as anteriores ou outras que lhe venham a ser cometidas pela Câmara Municipal de Lisboa, dentro das atribuições da empresa;

186  
7<sup>sw</sup>  
M.  
98

1) A prática dos demais actos necessários à prossecução das suas atribuições.

2) As obras promovidas pela EMEL no Conselho de Lisboa não carecem de licença, devendo, no entanto, o respectivo projecto ser aprovado pela Câmara Municipal.

**Capítulo II**  
**Dos órgãos da empresa**

**Secção I**  
**Disposições gerais**

**Artigo 5º**  
**Órgãos da empresa**

1 - São órgãos da EMEL:

- a) O Conselho de Administração;
- b) O Fiscal Único;
- c) O Conselho Geral.

2 - Os membros do Conselho de Administração, o Fiscal Único e a parte dos membros do Conselho Geral a designar pela Câmara Municipal de Lisboa são nomeados e exonerados pela Câmara Municipal de Lisboa sob proposta do seu Presidente.

3 - Os membros dos órgãos da EMEL tomam posse perante o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa.

4 - O mandato dos titulares dos órgãos da EMEL é coincidente com o dos titulares dos órgãos autárquicos, sem prejuízo dos actos de exoneração e da continuação de funções até à efectiva substituição.

**Artigo 6º**  
**Substituição**

1 - Os membros dos órgãos da EMEL, cujo mandato terminar antes de decorrido o período para o qual foram designados, por morte, impossibilidade, renúncia, destituição ou perda de direitos ou de funções indispensáveis à representação que exercem, serão substituídos.

2 - Em caso de impossibilidade temporária, física ou legal, para o exercício das respectivas funções, os membros impedidos podem ser substituídos enquanto durar o impedimento.

3 - Tanto nos casos de substituição definitiva como nos de substituição temporária, o substituto é designado pela mesma forma por que tiver sido designado o substituído, sem prejuízo do disposto do número seguinte e cessa funções no termo do período para que este tiver sido nomeado, salvo se no caso de substituição temporária, o substituído regressar antes daquele termo ao exercício de funções.



O lugar certo em Lisboa

4 - Nas suas faltas e impedimentos, o Presidente será substituído pelo membro do Conselho de Administração por si designado ou, na falta de designação, pelo membro do Conselho de Administração mais idoso.

187  
17.8  
M.  
AM  
97  
98

## Secção II Conselho de Administração

### Artigo 7º Composição

- 1 - O Conselho de Administração é o órgão de gestão da empresa, composto por três membros, um dos quais é o Presidente
- 2 - Os membros do Conselho de Administração exercem as suas funções em regime de tempo inteiro e estão sujeitos ao regime das incompatibilidades definido no Estatuto dos Gestores Públicos.
- 3 - Os membros do Conselho de Administração estão dispensados da prestação de caução.

### Artigo 8º Competências do Conselho de Administração

1 - Compete ao Conselho de Administração praticar todos os actos necessários à gestão da empresa, designadamente:

- a) Definir e manter actualizados as políticas e objectivos gerais da empresa e controlar permanentemente a sua execução, designadamente através da apreciação de indicadores adequados, bem como todos os demais instrumentos de gestão previsional estabelecidos na lei, procedendo às alterações, adaptações e actualizações que se revelem necessárias;
- b) Elaborar os planos de actividades e financeiros anuais e plurianuais e os orçamentos anuais e suplementares da receita e despesa;
- c) Elaborar anualmente o relatório de gestão e conta de exercício;
- d) Submeter à aprovação ou autorização da Câmara Municipal de Lisboa os actos que nos termos da lei ou destes estatutos o devam ser;
- e) Constituir mandatários com os poderes que julgar convenientes;
- f) Autorizar a execução de trabalhos e de obras, fixando os termos e condições a que devem obedecer;
- g) Emitir parecer sobre os assuntos que a Câmara Municipal de Lisboa entenda dever submeter-lhe e mandar realizar os estudos que por esta lhe sejam confiados;
- h) Providenciar sobre a conferência ao cofre da tesouraria, quando o julgar conveniente e pelo menos uma vez em cada mês;
- i) Estabelecer o modo de constituição das provisões e das reservas, o sistema de amortização de bens e o modo de distribuição dos resultados de exercício;
- j) Estabelecer a organização técnico-administrativa dos serviços, bem como os regulamentos internos;



O lugar certo em Lisboa

k) Estabelecer as categorias do pessoal, as respectivas remunerações, incluindo eventuais prémios aos trabalhadores, em conformidade com as orientações e directivas da Câmara Municipal de Lisboa;

l) Designar o pessoal que exercerá competências e prerrogativas de autoridade pública, nos termos da lei;

m) Contratar, louvar ou premiar os trabalhadores, rescindir os respectivos contratos e exercer sobre eles a competente acção disciplinar;

n) Adquirir, transmitir ou constituir direitos relativos a bens, designadamente o direito de propriedade e o direito de superfície;

o) Propor à Câmara que requeira a expropriação por utilidade pública de bens e direitos necessários à prossecução do seu objecto social;

p) Celebrar contratos de arrendamento e de fornecimento de bens ou serviços, assim como de empreitadas ou concessão de obras, bem como os de cedência de exploração dos parques que lhe estejam afectos;

q) Fiscalizar a organização e actualização do cadastro dos bens da empresa;

r) Praticar os demais actos que lhe caibam nos termos dos presentes estatutos e dos regulamentos da empresa ou lhe sejam cometidos pela Câmara Municipal de Lisboa, nos termos dos seus poderes previstos no artigo 18º destes estatutos.

2 - O Conselho de Administração pode delegar determinados poderes da sua competência em um ou mais dos seus membros, estabelecendo em cada caso, os limites e condições do seu exercício.

#### Artigo 9º Competências do Presidente

1 - Compete especialmente ao Presidente do Conselho de Administração:

a) Coordenar a actividade do Conselho de Administração, convocar e presidir às respectivas reuniões e superintender nos serviços e na orientação geral das actividades da empresa;

b) Representar a empresa em quaisquer actos ou contratos em que ela deva intervir, podendo delegar a representação noutro membro ou em pessoa especialmente habilitada para o efeito;

c) Velar pela correcta execução das deliberações do Conselho de Administração;

d) Exercer os poderes que o Conselho nele delegar;

e) Desempenhar as demais funções estabelecidas neste estatuto e regulamentos internos;

f) Representar a empresa em juízo e fora dele, activa e passivamente.

2 - O Presidente ou, quem o substituir terá voto de qualidade

#### Artigo 10º Estatuto remuneratório

188  
80  
7  
M  
to  
98



O lugar certo em Lisboa

O estatuto remuneratório, ajudas de custo e demais regalias dos membros do Conselho de Administração será definido pela Câmara Municipal de Lisboa, tendo em conta o Estatuto dos Gestores Públicos.

185  
81  
7  
m.  
8

#### Artigo 11º

#### Reuniões, deliberações e actas

- 1 - O Conselho de Administração reúne ordinariamente, pelo menos duas vezes por mês e extraordinariamente sempre que o Presidente o convoque ou por requerimento da maioria dos seus membros.
- 2 - As deliberações são tomadas por maioria e só são válidas quando se encontre presente a maioria dos seus membros, sendo proibido o voto por correspondência ou procuração.
- 3 - As actas são assinadas pelos membros do Conselho de Administração presentes à reunião.

#### Artigo 12º

#### Vinculação da empresa

A empresa obriga-se:

- a) Pela assinatura conjunta de dois administradores, sendo um deles o presidente ou o membro que o substitui;
- b) Pela assinatura de um administrador, no âmbito dos poderes nele delegados;
- c) Pela assinatura de mandatário ou mandatários, no âmbito dos poderes que lhe tenham sido conferidos ou de procuradores especialmente constituídos, dentro dos limites da respectiva procuração.

#### Secção III Fiscal único

#### Artigo 13º Competências

A fiscalização da EMEL é exercida por um revisor ou por uma sociedade de revisores oficiais de contas, que procederá à revisão legal, a quem compete, designadamente:

- a) Fiscalizar a acção do Conselho de Administração;
- b) Verificar a regularidade dos livros, registos contabilísticos e documentos que lhe servem de suporte;
- c) Participar aos órgãos competentes as irregularidades, bem como os factos que considere reveladores de graves dificuldades na prossecução do objecto da empresa;
- d) Proceder à verificação dos valores patrimoniais da empresa ou por ela recebidos em garantia, depósito ou outro título;
- e) Remeter semestralmente à Câmara Municipal de Lisboa informação sobre a situação económica e financeira da empresa;

190  
e  
Am  
7.  
n.  
8

f) Pronunciar-se sobre qualquer assunto de interesse para a empresa a solicitação do Conselho de Administração;

g) Emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional, bem como sobre o relatório do Conselho de Administração e contas do exercício;

h) Emitir parecer sobre o valor das indemnizações compensatórias a receber pela empresa;

i) Emitir a certificação legal das contas.

#### **Artigo 14º** **Remuneração**

Ao Fiscal Único será atribuída uma remuneração a fixar pela Câmara Municipal de Lisboa nos termos das normas legais aplicáveis, em matéria dos honorários dos revisores oficiais de contas.

#### **Secção IV** **Conselho Geral**

#### **Artigo 15º** **Composição**

1 - O Conselho Geral é composto pelos seguintes membros:

a) Um representante de cada partido político com representação no órgão executivo municipal;

b) Um representante da Direcção-Geral de Viação

c) Um representante da Polícia de Segurança Pública - Divisão de Trânsito de Lisboa;

d) Um representante da DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor;

e) Um representante do ACP - Automóvel Clube de Portugal;

f) Um representante dos trabalhadores da EMEL;

g) Três representantes da Câmara Municipal de Lisboa, sendo dois da área de trânsito e das infra-estruturas viárias e um da área de gestão financeira.

2 - Os membros do Conselho de Administração poderão, se assim o entenderem, participar e intervir nas reuniões do Conselho Geral, mas não terão direito a voto.

3 - A EMEL notificará as entidades com direito a nomear representantes, para que o façam em período de tempo que for fixado, nunca inferior a dez dias.

4 - Na falta de indicação, no prazo fixado, dos representantes de alguma das entidades referidas no número um, entender-se-á que esta prescinde do seu direito de se fazer representar no Conselho Geral, o qual se considerará regularmente constituído pelos restantes membros indicados.

18  
20  
AM  
7.  
M  
8

**Artigo 16º**  
**Competências**

- 1 - Compete ao Conselho Geral
  - a) Eleger o Presidente e os membros da mesa;
  - b) Elaborar e aprovar o respectivo regimento;
  - c) Emitir parecer sobre os instrumentos de gestão previsional;
  - d) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa, podendo emitir os pareceres e recomendações que considerar convenientes;
  - e) Exercer os demais poderes que lhe forem conferidos por lei ou pelos Estatutos.
- 2 - O Conselho Geral reúne sempre que convocado pelo presidente com, pelo menos, quinze dias de antecedência e pelo menos, uma vez por ano.
- 3 - O Conselho Geral poderá solicitar ao Conselho de Administração os elementos de informação necessários para o desempenho das suas funções.
- 4 - Os pareceres e recomendações do Conselho Geral não são vinculativos.

**Artigo 17º**  
**Remuneração**

- 1 - Os membros do Conselho Geral não são remunerados.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, poderá por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, ser-lhes abonada uma importância, a fixar, mediante o pagamento de senhas de presença.

**Capítulo III**  
**Poderes da Câmara Municipal de Lisboa**

**Artigo 18º**  
**Poderes da Câmara Municipal de Lisboa**

- 1 - A Câmara Municipal de Lisboa exerce em relação à EMEL, designadamente, os seguintes poderes:
  - a) Emitir directivas e instruções genéricas ao Conselho de Administração no âmbito dos objectivos a prosseguir;
  - b) Autorizar alterações estatutárias;
  - c) Aprovar os instrumentos de gestão previsional;



O lugar certo em Lisboa

d) Aprovar o relatório do Conselho de Administração, as contas de exercício e a proposta de aplicação de resultados, bem como o parecer do Fiscal Único;

e) Aprovar preços e tarifas a praticar, sob proposta do Conselho de Administração;

f) Propor à Assembleia Municipal a aprovação de taxas a praticar;

g) Autorizar a aquisição de participações no capital de sociedades;

h) Autorizar a celebração de empréstimos de médio e de longo prazo;

i) Definir o estatuto remuneratório dos membros do Conselho de Administração e fixar a remuneração do Fiscal Único;

j) Autorizar a outorga dos contratos a celebrar pela empresa, com aval ou outra garantia da Câmara Municipal de Lisboa;

k) Autorizar a aquisição e venda de bens imóveis, quando as verbas globais correspondentes não estejam previstas nos orçamentos;

l) Aprovar os acordos de saneamento económico e financeiro, os contratos-programa e os contratos de gestão;

m) Determinar a realização de auditorias e averiguações ao funcionamento da empresa;

n) Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa, podendo emitir as recomendações que considerar convenientes;

o) Supervisionar os actos dos membros dos órgãos sociais da empresa, o acompanhamento da sua actividade e o controlo da respectiva gestão;

p) Exigir qualquer informação, relatório ou documentos relacionados com a actividade da empresa e, bem assim, determinar a abertura de inquéritos a promoção de inspecções ou a realização de qualquer diligência que repute necessária, independentemente das circunstâncias que lhe possam ter dado origem;

q) Exercer outros poderes que lhe sejam conferidos por lei ou pelos estatutos;

r) Aprovar os regulamentos de exploração dos espaços de estacionamento geridos pela empresa.

2 - Os poderes da Câmara Municipal de Lisboa previstos no número anterior poderão ser delegados, nos termos da lei, no seu Presidente e por este subdelegados em Vereador.

#### Capítulo IV Capital e património

##### Artigo 19º Capital

1 - O capital da EMEL é de 3 960 000 euros (três milhões novecentos e sessenta mil euros), integralmente realizados.

2 - As alterações do capital social dependem da aprovação da Câmara Municipal de Lisboa.

192  
8  
Am  
7  
m  
Q  
8

153  
8  
AM  
F  
7  
M  
88

**Artigo 20º**  
**Património**

1 - O património da EMEL é constituído pelos bens e direitos recebidos ou adquiridos para ou no exercício de sua actividade.

**Capítulo V**  
**Gestão financeira e patrimonial**

**Artigo 21º**  
**Princípios básicos da gestão**

1 - A gestão da EMEL deve articular-se com os objectivos prosseguidos pela Câmara Municipal de Lisboa, visando a promoção do desenvolvimento local e regional e assegurando a sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro.

2 - Na gestão da EMEL ter-se-ão em conta, nomeadamente, os seguintes condicionalismos e objectivos:

- a) Obtenção de preços que permitam o equilíbrio da exploração a médio prazo;
- b) Obtenção de índices de produtividade compatíveis com padrões internacionais;
- c) Evolução da massa salarial adequada aos ganhos de produtividade e ao equilíbrio financeiro da empresa;
- d) Subordinação de novos investimentos a critérios de decisão empresarial, nomeadamente em termos de taxa de rentabilidade, período de recuperação do capital e grau de risco, excepto quando sejam acordados outros critérios a aplicar;
- e) Adequação dos recursos financeiros à natureza dos activos a financiar;
- f) Compatibilidade da estrutura financeira com a rentabilidade da exploração e com o grau de risco da actividade;
- g) Adopção de uma gestão previsional por objectivos, assente na descentralização e delegação de responsabilidades e adaptada à dimensão da empresa.

3 - Por força de imperativos inerentes ao serviço público desenvolvido pela EMEL e por expressa indicação da Câmara Municipal de Lisboa e havendo lugar à prossecução de objectivos ou investimentos de natureza político-social de que resulte um afastamento dos princípios da equilibrada gestão empresarial, deverão ser acordadas entre a EMEL e a Câmara Municipal de Lisboa as contrapartidas destinadas a reequilibrar a equação económica, que existiria se não houvesse lugar aos referidos investimentos.

**Artigo 22º**  
**Instrumentos previsionais**

A gestão económica e financeira da empresa é disciplinada pelos seguintes instrumentos de gestão previsional:

- a) Planos plurianuais e anuais de actividades, de investimento e financeiros;

194  
8  
Am J.  
M.  
50988

- b) Orçamento anual de investimento;
- c) Orçamento anual de exploração, desdobrado em orçamento de proveitos e orçamento de custos;

---

- d) Orçamento anual de tesouraria;
- e) Balanço previsional;
- f) Contratos-programa quando os houver.

**Artigo 23º**  
**Planos de actividade e financeiros plurianuais**

- 1 - Os planos de actividade plurianuais devem estabelecer a estratégia a seguir pela empresa sendo reformulados sempre que as circunstâncias o justificarem.
- 2 - Os planos financeiros plurianuais incluirão o programa de investimentos e respectivas fontes de financiamento

**Artigo 24º**  
**Planos de actividade e orçamento anuais**

- 1 - A EMEL preparará para cada ano económico o plano de actividades e orçamentos anuais de exploração e investimentos, os quais deverão ser completados com os desdobramentos necessários para permitir a descentralização de responsabilidades e o adequado controlo de gestão.
- 2 - Estes instrumentos previsionais deverão explicitar a forma como procuram concretizar os planos plurianuais, referindo, nomeadamente, os investimentos projectados e as respectivas fontes de financiamento, os resultados e o balanço previsional.
- 3 - Os planos de actividades e os orçamentos serão remetidos à Câmara Municipal de Lisboa para aprovação até 30 de Outubro do ano anterior àquele a que respeitem, podendo esta solicitar, no prazo de 15 dias, todos os esclarecimentos que julgue necessários.

**Artigo 25º**  
**Contratos-programa**

A EMEL poderá celebrar contratos-programa nos termos previstos no artigo 31º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto.

**Artigo 26º**  
**Receitas**

- 1 - Constituem receitas da EMEL:
  - a) As verbas que lhe forem destinadas pela Câmara Municipal de Lisboa;
  - b) As receitas provenientes da sua actividade e as resultantes de serviços prestados do seu âmbito;



O lugar certo em Lisboa

c) As participações, as dotações e os subsídios do Estado e seus institutos públicos, de autarquias locais, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa ou de outras pessoas singulares ou colectivas que lhe sejam atribuídas seja a que título for,

d) Doações, heranças ou legados que lhe sejam destinados;

e) Os rendimentos de bens próprios;

f) O produto da alienação de bens próprios e da constituição de direitos sobre eles;

g) O produto das mais-valias devidas pela valorização do seu património;

h) Os meios decorrentes da contracção de mútuos ou empréstimos;

i) Quaisquer outros rendimentos ou valores que provenham da sua actividade ou que por lei ou contrato lhe devam pertencer.

#### Artigo 27º

##### Amortizações, reintegrações e reavaliações

1 - A amortização, a reintegração dos bens, a reavaliação do activo immobilizado, e a constituição de provisões serão efectuadas pelo Conselho de Administração, nos termos legais.

2 - A empresa deve proceder periodicamente à reavaliação do activo immobilizado, em ordem a obter uma mais exacta correspondência entre os valores patrimoniais e os contabilísticos.

#### Artigo 28º

##### Provisões e reservas

1 - A EMEL deverá constituir as provisões e reservas julgadas necessárias, sendo obrigatória a constituição de:

a) Reserva legal;

b) Reserva para investimentos;

c) Reserva para fins sociais.

2 - A dotação anual para reforço da reserva legal não pode ser inferior a 10 % do resultado líquido do exercício deduzido da quantia necessária à cobertura de prejuízos transitados.

3 - A reserva legal só pode ser utilizada para incorporação no capital ou para cobrir eventuais prejuízos transitados.

4 - Constituem reserva para investimento a parte dos resultados apurados em cada exercício que lhe for destinada as receitas provenientes de participações, dotações ou subsídios de que a EMEL seja beneficiária e que se destinem a esse fim.

5 - A reserva para fins sociais será fixada em percentagem dos resultados e destina-se a financiar benefícios sociais ou a prestação de serviços colectivos aos trabalhadores da EMEL.

#### Artigo 29º

##### Contabilidade

155-  
2  
Am  
F.  
M.  
9/8

196  
Am 7  
m.  
988

1 - A contabilidade da EMEL respeitará o Plano Oficial de Contabilidade e deve responder às necessidades da gestão da empresa e permitir um controlo orçamental permanente, bem como a fácil verificação da correspondência entre os valores patrimoniais

2 - A organização e execução da contabilidade e dos orçamentos e suas actualizações deverão processar-se em conformidade com regulamentos a estabelecer de harmonia com os presentes estatutos e as leis em vigor.

### Artigo 30º Prestação e aprovação de contas

1 - A EMEL deve elaborar, com referência a 31 de Dezembro de cada ano, os seguintes documentos:

- a) Balanço;
- b) Demonstração dos resultados;
- c) Anexo ao balanço e à demonstração dos resultados;
- d) Demonstração dos fluxos de caixa;
- e) Relação das participações no capital de sociedades e dos financiamentos concedidos a médio e longo prazos;
- f) Relatório sobre a execução anual do plano plurianual de investimentos;
- g) Relatório do Conselho de Administração e proposta de aplicação de resultados;
- h) Parecer do Fiscal Único.

2 - O relatório do Conselho de Administração deve permitir uma compreensão clara da situação económica e financeira relativa ao exercício, analisar a evolução da gestão nos sectores de actividade da empresa, designadamente no que respeita a investimentos, custos e condições de mercado, e apreciar o seu desenvolvimento.

3 - O parecer do Fiscal Único deve conter a apreciação da gestão, bem como do relatório do Conselho de Administração e a apreciação da exactidão das contas e da observância das leis e dos estatutos.

4 - Os documentos referidos nos números anteriores que, nos termos dos poderes da Câmara Municipal de Lisboa previstos no artigo 18º dos presentes estatutos, devam por ela ser apreciados e aprovados, serão enviados até 31 de Março do ano seguinte, considerando-se tacitamente aprovados caso nada seja deliberado até 30 de Abril.

5 - O relatório anual do Conselho de Administração, o balanço, a demonstração de resultados e o parecer do Fiscal Único serão publicados no Diário da República, no Boletim Municipal e num dos jornais mais lidos no Concelho de Lisboa.

### Artigo 31º Operações financeiras

197  
AM  
F.  
M.  
[Handwritten signatures]

1 - A EMEL pode contrair mútuos e empréstimos a curto, médio e longo prazo, em moeda nacional ou estrangeira, bem como emitir obrigações.

2 - As operações financeiras a que se refere o número anterior destinam-se prioritariamente à realização de investimentos, obras e melhoramentos de interesse público e ainda para a reconversão de empréstimos anteriormente obtidos.

3 - A EMEL poderá, igualmente, contrair mútuos e empréstimos a curto e médio prazo para antecipação de receitas, aquisição de material e equipamento ou maneiio da tesouraria

**Artigo 32º**  
**Cadastro**

O cadastro dos bens da empresa e do domínio público a cargo dela será actualizado anualmente.

**Capitulo VI**  
**Regime do pessoal, regime fiscal e interpretação dos estatutos**

**Artigo 33º**  
**Quadro de pessoal**

A EMEL tem quadro de pessoal próprio, cujas dotações serão definidas anualmente pelo Conselho de Administração.

**Artigo 34º**  
**Regime de pessoal**

1 - O regime jurídico do pessoal da EMEL é definido:

- a) Pelas leis gerais que regem o contrato individual de trabalho;
- b) Pelos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho a que empresa estiver obrigada;
- c) Pelas demais normas aplicáveis ao pessoal da empresa.

2 - Os funcionários da Administração Central, Regional e Local e de outras entidades públicas podem exercer funções na EMEL, nos termos da lei.

**Artigo 35º**  
**Regime de Segurança Social**

1 - Ao pessoal da empresa é aplicável o regime geral da Segurança Social.

2 - O pessoal da empresa que exerça funções em regime de comissão de serviço, requisição, ou destacamento, nos termos do artigo 37º da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, mantém o direito à segurança social inerente ao lugar de origem.

**Artigo 36º**  
**Regime fiscal**

158  
8  
7.  
m.  
m.  
m.

A EMEL fica sujeita à tributação directa e indirecta, nos termos gerais.

**Artigo 37º**  
**Interpretação**

As dúvidas de interpretação dos presentes estatutos serão resolvidas pela Câmara Municipal de Lisboa, que poderá delegar essa competência no seu Presidente, autorizando-o a subdelegar em Vereador.

**Capitulo VII**  
**Disposições diversas e transitórias**

**Artigo 38º**  
**Arquivo**

- 1 - A empresa conservará um arquivo de todos os documentos da sua escrita principal e a correspondência pelo prazo de 10 anos.
- 2 - Poderão os documentos que devem conservar-se em arquivo ser microfilmados, ou arquivados por qualquer outro meio informático que impeça a sua adulteração.
- 3 - Os originais dos documentos que hajam sido microfilmados ou digitalizados, nos termos do número anterior, poderão ser destruídos.
- 4 - As reproduções autenticadas de documentos arquivados têm a mesma força probatória que os originais, mesmo quando se trate de ampliações de microfílm.

**Artigo 39º**  
**Transmissão de bens e outros valores**

- 1 - O Município de Lisboa transferirá para a EMEL os bens municipais existentes nas áreas de cuja exploração em termos de estacionamento for por ela encarregada e que sejam considerados necessários à mesma.
- 2 - Deverão ser transferidos para o Município de Lisboa os bens e demais valores da EMEL que esta considere desnecessários para a prossecução das atribuições da empresa, sem prejuízo da manutenção das garantias de créditos de que sejam objecto.
- 3 - A extinção da EMEL implicará a reversão para o Município de Lisboa de todos os seus direitos e obrigações.
- 4 - Todas as transmissões a que se refere este artigo serão feitas por auto lavrado por notário e assinado pelo Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e pelo Presidente do Conselho de Administração da EMEL.

**Artigo 40º**  
**Delegação de poderes e prerrogativas de autoridade**

- 1 - Nos termos e para os efeitos do artigo 6º n.ºs 2 e 3 da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, é transferido para a EMEL - Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EM:

199  
8  
Jul  
07  
7  
m.  
98

a) O poder de administração dos bens do domínio público ou privado do Município que sejam afectos à prossecução do objecto da concessão;

~~b) Todos os demais poderes administrativos e de autoridade pública, previstos na lei, necessários à prossecução do objecto social da EMEL.~~

2 - O Conselho de Administração designará o pessoal que, nos termos da lei, exercerá as competências e prerrogativas de autoridade pública destinadas:

a) A defesa do património propriedade da EMEL ou a ela afecto.

b) À fiscalização do cumprimento, bem como à garantia da efectiva aplicação das disposições do Código da Estrada, das normas constantes de legislação complementar e dos Regulamentos e Posturas Municipais relativos ao estacionamento público no Município de Lisboa.

3 - O exercício dos poderes e prerrogativas de autoridade delegados na EMEL, será regulamentado pelo Conselho de Administração



Av. Casal Ribeiro, 18 B - 1000-050 Lisboa

Handwritten notes:  $\frac{200}{25} = 8$ , "AM", "Doc. 5", "7", "M.", "11/30/06", "add 11 05"

T.C. à DR  
para os devidos  
efeitos.  
C/C: da CA  
M. 22/11/06

EMEL, E.M.  
A/C Exmo. Senhor  
Dr. Tiago Pessoa  
Av. de Berna 1  
1050-036 Lisboa

Handwritten notes: "A avaliação", "2006 01 02"

Lisboa, 15 de Novembro de 2006  
Ref.º 096/DG/06

**Assunto: Procedimentos**

Exmo. Senhor Doutor,

No seguimento das conversações havidas vimos, por este meio, informar que estão implementadas ou em fase de implementação as seguintes melhorias de procedimentos:

1. Fitas de Colectas  
As fitas de colectas passaram a ser entregues aos serviços da EMEL organizadas por dia de colecta;
2. Sistema CCTV  
Encontra-se em fase de instalação um sistema de CCTV na sala de contagem do dinheiro da Spark. Prevê-se que este sistema esteja em funcionamento até ao final do corrente mês;
3. Receita não documentada  
Passaram a ser registadas as colectas em falta, através da fita de colecta N+1. Na sequência desta medida, as receitas não documentadas passaram de 3,2% em Junho para 2,4% em Outubro.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos,

Manuel Formosinho Sanchez  
Director Geral

Street Park Gestão de Estacionamento, ACE  
Tel.: 21 314 92 66

NIF: 507 342 402 Matricula 7/CRC Lisboa Capital Social 300.000 euros