

**12. INFORMAÇÃO - CONTRATO DE CONCESSÃO DO SERVIÇO DE ESTACIONAMENTO – ESSE-ESTACIONAMENTO À SUPERFÍCIE E SUBTERRÂNEO S.A.:**

Da **DMGAP** submetendo informação circunstanciada com esclarecimentos quanto a dúvidas levantadas sobre a concessão de estacionamento pago à  
**- ESSE-ESTACIONAMENTO À SUPERFÍCIE E SUBTERRÂNEO S.A.**



Sr. Presidente:

Na sequência das nossas anteriores reuniões em que foi abordada a questão da concessão do serviço de estacionamento pago à ESSE, e para que sejam esclarecidas algumas dúvidas aí levantadas, cumpre-me informar o seguinte:

**Quanto ao prazo da concessão:**

Prescreve o artigo 12 do Caderno de Encargos do Concurso Público da respectiva Concessão que:

1. *"O Contrato de Concessão vigorará pelo prazo de 15 (quinze anos) anos, prorrogáveis por períodos de 5 anos, até ao limite máximo de duração de 30 (trinta) anos.*
2. *Considera-se como data de início da Concessão a data de assinatura do contrato"*

Desta cláusula não se infere com clareza se a renovação do contrato é automática (isto é, opera na ausência de declaração de vontades) ou se, pelo contrário, ele pressupõe a declaração de vontade dos contraentes em renovar. Parece-me – e é esta a leitura que faço da norma – que a renovação exige que as partes declarem que pretendem renovar, ou seja, não opera automaticamente. E tal compreende-se se atendermos a que estamos no domínio da contratação pública e o que a norma pretende é definir, em termos de concurso público, ou seja, para a concorrência, as regras sobre a vigência do contrato. Isto é, os concorrentes ficam a saber, quando elaboram as suas propostas, que o contrato vale por 15 anos, mas se houver vontade das partes, poderá o contrato, no limite, ter um prazo de 30 anos. Na verdade, a cláusula não prevê qualquer renovação automática, mas tão só a possibilidade de renovar o prazo da concessão sem a precedência de novo procedimento concursal. Tão só isso.

Mas sabemos que a cláusula em apreço tem merecido, por parte da concessionária, outra leitura, com a qual não concordo, a da qual resulta que o prazo contratual é, à partida, de 30 anos. É este, aliás, um dos pressupostos de um dos pedidos formulados pela ESSE na acção administrativa que está a ser julgada no TAF de Braga.

Ora, a minha interpretação é, como referi, que a cláusula não prevê a renovação automática, mas apenas a possibilidade de renovar sem precedência de novo procedimento de concurso público; no entanto, a renovação estará sempre dependente da expressão da vontade dos contratantes renovarem.

Sabendo que, à partida, o actual executivo não pretende renovar o contrato de concessão para além dos 15 anos, e para obviar a qualquer dúvida sobre esta matéria, poderá o Sr. Presidente, se assim o entender, remeter o assunto para reunião do Executivo Municipal para que seja tomada decisão sobre a matéria e, se for o caso de se entender não renovar,

praticar acto administrativo que expressamente declare essa vontade de não renovar ao fim dos 15 anos, o qual será comunicado ao Concessionário.

#### **Quanto à questão da resolução ou do resgate da concessão:**

O Código de Contratos Públicos (CCP) prevê algumas formas do concedente terminar um contrato de concessão antes do fim do prazo. Estas formas variam conforme o seu fundamento e podem ser utilizadas pelos concedentes, de forma unilateral e sem recurso à via judicial.

As formas previstas, legal e contratualmente (no caderno de Encargos) são as seguintes:

- a) **O sequestro da concessão<sup>1</sup>:** pressupõe incumprimento grave do concessionário das suas obrigações do qual resulta forte perturbação do objecto da concessão e é tendencialmente uma medida temporária, que termina quando o concessionário se mostrar apto a cumprir os seus deveres contratuais;
- b) **A resolução da concessão<sup>2</sup>:** pode acontecer a resolução quando, entre outras situações, existir incumprimento culposos dos deveres contratuais por parte do

---

#### **<sup>1</sup> Artigo 421.º do CCP: Sequestro**

*1 - Em caso de incumprimento grave pelo concessionário de obrigações contratuais, ou estando o mesmo iminente, o concedente pode, mediante sequestro, tomar a seu cargo o desenvolvimento das actividades concedidas.*

*2 - O sequestro pode ter lugar, designadamente, nas seguintes situações:*

- a) Quando ocorra ou esteja iminente a cessação ou suspensão, total ou parcial, de actividades concedidas;*
- b) Quando se verifiquem perturbações ou deficiências graves na organização e regular desenvolvimento das actividades concedidas ou no estado geral das instalações e equipamentos que comprometam a continuidade ou a regularidade daquelas actividades ou a integridade e segurança de pessoas e bens.*

*3 - Verificada a ocorrência de uma situação que pode determinar o sequestro da concessão, o concedente notifica o concessionário para, no prazo que lhe for razoavelmente fixado, cumprir integralmente as suas obrigações e corrigir ou reparar as consequências dos seus actos, excepto tratando-se de uma violação não sanável.*

*4 - Nos casos em que esteja previsto, em acordo entre o concedente e as entidades financiadoras, o direito destas de intervir na concessão nas situações de iminência de sequestro, este apenas pode ter lugar depois de o concedente notificar a sua intenção às entidades financiadoras.*

*5 - Em caso de sequestro, o concessionário suporta os encargos do desenvolvimento das actividades concedidas, bem como quaisquer despesas extraordinárias necessárias ao restabelecimento da normalidade da execução ou exploração da obra pública ou da normalidade da exploração do serviço público.*

*6 - O sequestro mantém-se pelo tempo julgado necessário pelo concedente, com o limite máximo de um ano, sendo o concessionário notificado pelo concedente para retomar o desenvolvimento das actividades concedidas, na data que lhe for fixada.*

*7 - Se o concessionário não puder ou se se opuser a retomar o desenvolvimento das actividades concedidas ou se, tendo-o feito, continuarem a verificar-se os factos que deram origem ao sequestro, o concedente pode resolver o contrato.*

#### **<sup>2</sup> Artigo 423.º CCP: Resolução pelo concedente**

concessionário. O caderno de Encargos prevê, de forma especial, a resolução da concessão em algumas situações, das quais destaco, precisamente, a violação de deveres contratuais.<sup>3</sup> O Sr. Presidente conhece algumas situações que, na opinião

---

*1 - Sem prejuízo dos fundamentos gerais de resolução do contrato e de outros neste previstos e do direito de indemnização nos termos gerais, o concedente só pode resolver o contrato quando se verifique:*

- a) Desvio do objecto da concessão;*
- b) Cessação ou suspensão, total ou parcial, pelo concessionário da execução ou exploração de obras públicas ou da gestão do serviço público, sem que tenham sido tomadas medidas adequadas à remoção da respectiva causa;*
- c) Recusa ou impossibilidade do concessionário em retomar a concessão na sequência de sequestro;*
- d) Repetição, após a retoma da concessão, das situações que motivaram o sequestro;*
- e) Ocorrência de deficiência grave na organização e desenvolvimento pelo concessionário das actividades concedidas, em termos que possam comprometer a sua continuidade ou regularidade nas condições exigidas pela lei e pelo contrato;*
- f) Obstrução ao sequestro;*
- g) Sequestro da concessão pelo prazo máximo permitido pela lei ou pelo contrato.*

*2 - Nos casos em que esteja previsto, em acordo entre o concedente e as entidades financiadoras, o direito destas de intervir na concessão nas situações de iminência de resolução da concessão pelo concedente, esta apenas pode ter lugar depois de o concedente notificar a sua intenção às entidades financiadoras.*

*3 - A resolução do contrato determina, além dos efeitos previstos no contrato, a reversão dos bens do concedente e a obrigação de o concessionário entregar àquele, no prazo que lhe seja fixado na notificação a que se refere o número anterior, os bens afectos à concessão abrangidos por eventual cláusula de transferência.*

### <sup>3</sup> Cláusula 26a

*(Resolução)*

*1. Sem prejuízo dos fundamentos legais, o Concedente poderá resolver o Contrato, nos casos e nos termos previstos no Caderno de Encargos, Contrato de Concessão e demais documentos, designadamente com fundamento nos seguintes factos:*

- a) Incumprimento dos deveres legais da Concessionária;*
  - b) Impossibilidade do restabelecimento do normal funcionamento do serviço após o termo do prazo para o sequestro;*
  - c) Oposição reiterada ao exercício da fiscalização ou repetida desobediência às determinações do Concedente ou, ainda, reiterada inobservância das leis e regulamentos aplicáveis à prestação dos serviços contratados;*
  - d) Recusa em proceder à adequada conservação e reparação das viaturas e demais equipamentos necessários à boa execução dos trabalhos adstritos à prestação dos serviços contratados;*
  - e) Apresentação à insolvência ou declaração de insolvência da Concessionária;*
  - f) Transmissão ou oneração da Concessão, no todo ou em parte, sem autorização do Concedente;*
  - g) Falta de cumprimento das disposições do Contrato de Concessão, incluindo as do presente Caderno de Encargos;*
  - h) Falta da prestação ou reposição da caução nos termos e prazos previstos;*
  - i) Prestação de indicações ou informações falsas ao Concedente;*
  - j) Prática de actividades fraudulentas que por qualquer modo lesem o interesse público;*
  - k) A falta de pagamento de quaisquer impostos, taxas ou contribuições;*
  - l) Não cumprimento reiterado das obrigações que originem a aplicação de sanções pecuniárias previstas neste Caderno de Encargos ou no Contrato de Concessão;*
  - m) A liquidação, dissolução sujeição a qualquer medida judicial de recuperação de empresa ou a inabilitação judicial ou administrativa do exercício da actividade social;*
  - n) A condenação por sentença transitada em julgado por qualquer delito que afecte a sua honorabilidade profissional;*
  - o) Incumprimento do disposto na cláusula 35a.*
- 2. A resolução como fundamento nos factos descritos no número anterior não dá*

dos nossos serviços (e na minha também) podem integrar o conceito de “*incumprimento culposos dos deveres contratuais do concedente*”: é o caso, por exemplo, do recurso à figura da injunção para a cobrança das taxas de estacionamento, em violação do artigo 5º do Código de Exploração. Mas trata-se de uma questão que está a ser estudada pelos serviços e que merecerá tratamento adequado em momento mais oportuno.

- c) **O resgate da concessão**<sup>4</sup> a figura do resgate, ao contrário das descritas nas alíneas anteriores, não depende de qualquer incumprimento, pelo concessionário, dos seus deveres contratuais ou legais ou de outras situações relativas à figura do concessionário. O resgate funda-se sempre em **questões de interesse público** e, por isso – e ao contrário das anteriores – gera um direito à indemnização no concessionário. O montante indemnizatório (isto é, a forma de determinar ou calcular o valor da indemnização) é determinado no próprio contrato ou, na falta de estipulação contratual, nos termos gerais do direito civil. O Caderno de Encargo estipulou, de forma expressa<sup>5</sup>, como se deveria

---

*direito a qualquer indemnização à Concessionária, sendo esta responsável pelos prejuízos daí directamente resultantes.*

#### **4 Artigo 422.º do CCP** **Resgate**

*1 - O concedente pode resgatar a concessão, por razões de interesse público, após o decurso do prazo fixado no contrato ou, na sua falta, decorrido um terço do prazo de vigência do contrato.*

*2 - O resgate é notificado ao concessionário no prazo previsto no contrato ou, na sua falta, com pelo menos seis meses de antecedência.*

*3 - Em caso de resgate, o concedente assume automaticamente os direitos e obrigações do concessionário directamente relacionados com as actividades concedidas desde que constituídos em data anterior à da notificação referida no número anterior.*

*4 - As obrigações assumidas pelo concessionário após a notificação referida no n.º 2 apenas vinculam o concedente quando este haja autorizado, prévia e expressamente, a sua assunção.*

*5 - Em caso de resgate, o concessionário tem direito a uma indemnização correspondente aos danos emergentes e aos lucros cessantes, devendo, quanto a estes, deduzir-se o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos.*

*6 - A indemnização referida no número anterior é determinada nos termos do contrato ou, quando deste não resulte o respectivo montante exacto, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 566.º do Código Civil.*

*7 - O resgate determina a reversão dos bens do concedente afectos à concessão, bem como a obrigação de o concessionário entregar àquele os bens abrangidos, nos termos do contrato, por cláusula de transferência.*

*8 - A caução e as garantias prestadas são liberadas um ano após a data do resgate, mediante comunicação dirigida pelo concedente aos respectivos depositários ou emitentes.*

#### <sup>5</sup> **Cláusula 22a** **(Resgate)**

*1. O Concedente reserva-se, mediante aviso prévio com prazo não inferior a 12 (doze) meses, o direito de resgatar a concessão antes do seu termo, sempre que as circunstâncias de interesse público o justifiquem.*

*2. O Concedente assumirá, após o resgate, os direitos e obrigações do Concessionário emergentes dos contratos legalmente celebrados para assegurar a conservação e exploração do estacionamento tarifado na via pública.*

*3. O preço do resgate obter-se-á pela aplicação da seguinte fórmula:*

$$VR = \sum_{k=0}^n K \times (1/(1+i)^k)$$

*k=Q*

*em que*

*VR - Valor do Resgate*

*Ik - Valor do investimento do ano K (cfr Esclarecimentos)*

determinar o valor da indemnização em caso de resgate. Fê-lo com o recurso a uma fórmula matemática, que será a base de cálculo de qualquer eventual resgate. Relativamente ao prazo do resgate, e uma vez que o caderno de encargos não prevê prazo especial, aplica-se o regime regra do artº 422, ou seja, o Município poderá resgatar a concessão ao fim de 5 anos de vigência contratual (um terço do prazo), devendo notificar o concessionário com, pelo menos, 12 meses de antecedência, ou seja, antes do 4º ano de vigência do contrato. Estes prazos contam-se sempre com referência à data da assinatura do contrato, 9 de janeiro de 2013.

O resgate da concessão só poderá ocorrer com fundamento em interesse público, ou seja, terá que se basear em factos ou opções concretas de política de mobilidade urbana que sejam suficientes para, em concreto, levar ao resgate da concessão e ao pagamento do valor da indemnização. E esses factos e/ou opções de política pública terão que constar na eventual decisão de resgatar, pois trata-se de um mecanismo contratual com carácter excepcional, exigindo-se, por isso, atenção especial na fundamentação.

Como entendeu o STA, em Acórdão do Pleno de 27-02-2008<sup>6</sup>, «o princípio da prossecução do interesse público - consagrado nos art.º 266.º/1 da CRP ( Nos termos deste normativo "A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.") e art.º 4.º do CPA ( De acordo com que se estabelece neste normativo "Compete aos órgãos administrativos prosseguir o interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.") - que é um dos fundamentos da actividade administrativa, obriga a Administração a pautar a sua actividade por critérios destinados a proporcionar a maior satisfação possível ao maior número de cidadãos, sem que isso queira dizer que em cada momento se tenha de beneficiar a totalidade da comunidade mas, apenas e tão só, que as suas decisões favoreçam o maior número dos seus membros. E, porque assim, é que as regras de optimização e eficiência devem presidir à actividade administrativa e que a acuidade deste princípio se revela com maior intensidade nos casos em que a Administração age no domínio de poderes discricionários por aí a liberdade de escolha dos caminhos a seguir e dos meios a utilizar ser maior.

Acresce que o conceito de interesse público é um conceito jurídico indeterminado, intimamente relacionado com o exercício de poderes discricionários, e, porque o é, o grau de liberdade da Administração na escolha dos elementos que o hão-de preencher e na valoração

---

/ - Taxa média de amortização legal para o investimento

r- numero de anos de exploração até ao ano do resgate (cfr Esclarecimentos)

4. O Concedente reserva ainda o direito de resgatar parcialmente o objecto da Concessão, por motivos de interesse público, pagando uma indemnização, calculada com base nas despesas que a Concessionária ainda não tenha amortizado e que representem investimentos em bens inseparáveis dos locais ocupados ou em bens cuja desmontagem ou separação implique uma deterioração desproporcionada dos mesmos.

5. Só há lugar ao pagamento das indemnizações referidas nos números anteriores quando a decisão de regate não se baseie em motivos imputáveis a culpa ou dolo da Concessionária

6

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/eac36bc6f098aa058025740300500b67?OpenDocument&ExpandSection=1>

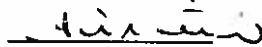
*que deles faz é muito amplo, o que significa que – como bem se diz no Acórdão recorrido – a sindicância das decisões neste domínio só poderá fazer-se no tocante aos “seus aspectos vinculados, designadamente os relativos à competência, à forma, à realidade ou exactidão dos factos representados pela Administração, ao fim prosseguido, e quanto aos “limites internos do exercício desse poder”, nomeadamente o respeito pelos princípios da igualdade e imparcialidade (v. a título exemplificativo, ac. deste STA de 27.03.03, rec. 831/02, ac. de 17.11.04, rec. 1242/03”, sindicância essa que terá de se restringir à prática de erro grosseiro ou à escolha baseada em critério inadequado.*

*Nesta conformidade, e porque os Tribunais “não se podem substituir às entidades públicas na formulação de valorações que, por já não terem carácter jurídico, mas envolverem juízos sobre a conveniência e oportunidade da sua actuação, se inscrevem no âmbito próprio da discricionariedade administrativa”( M. Aroso de Almeida e C.A. Fernandes Cadilha, in CPTA Anotado, pg. 32.), a sindicância judicial tem de quedar-se pela análise do cumprimento das normas e dos princípios jurídicos que pautam a actividade administrativa e não à sua conveniência ou oportunidade.»*

Assim, a existência de interesse público como fundamento do resgate da concessão terá que se fundar em considerações (factos, opções de política pública, etc...) concretas que terão que constar, de forma expressa, na deliberação do órgão executivo que venha a decidir tal matéria. Uma vez que o poder discricionário que o Município tem nesta matéria não se confunde – e é distinto – de poder arbitrário, exige-se cuidado na respectiva fundamentação, pelo que não servirá para fundamentar tal deliberação expressões vagas como “*melhor para o interesse público*” ou “*servir melhor a comunidade*”, etc..., exigindo-se que a fundamentação seja apta a permitir que o destinatário, designadamente o concessionário, possa entender o iter cognitivo da decisão (ainda que dela possa discordar, claro).

Daí que se entenda conveniente que o tema, que é polémico, possa merecer o debate no órgão competente para o efeito, que é o Executivo Municipal, discutindo-se as várias questões que tem merecido a atenção de toda a comunidade bracarense desde que a concessão vigora, que vão desde da consideração sobre se o actual modelo de concessão é o que melhor serve a cidade, se a política de mobilidade fica ou não condicionada com uma concessão desta natureza, na medida em que condiciona a tomada de decisão, sobre a questão da não equiparação, até ao momento, dos agentes fiscalizadores da ESSE a agentes de autoridade, com as nefastas consequências ao nível da fiscalização e do ordenamento do estacionamento, sobre as inúmeras queixas existentes contra a actuação da concessionária (que revela que a ESSE não tem uma relação nada “amiga” da comunidade, o que, tratando-se da concessão de serviço público, poderá ser contraproducente quanto aos objectivos da própria concessão), e outros aspectos que poderão ser considerados.

O Diretor Municipal:



**Valor da Recolha em Parómetros**

(sem IVA)

MÊS	2013	2014	2015	2016
JANEIRO		72 935,89 €	95 982,59 €	77 824,82 €
FEVEREIRO	22 224,08 €	86 046,90 €	92 775,10 €	76 352,21 €
MARÇO	57 157,34 €	90 848,80 €	101 250,95 €	
ABRIL	83 515,33 €	99 676,11 €	99 360,44 €	
MAIO	111 614,00 €	100 102,50 €	87 899,35 €	
JUNHO	77 540,44 €	95 846,10 €	89 611,50 €	
JULHO	91 204,36 €	108 864,93 €	96 529,33 €	
AGOSTO	99 767,50 €	108 845,97 €	102 014,80 €	
SETEMBRO	95 687,48 €	108 616,18 €	94 364,58 €	
OUTUBRO	95 455,17 €	98 538,52 €	90 993,00 €	
NOVEMBRO	71 048,04 €	83 996,83 €	89 032,15 €	
DEZEMBRO	74 324,20 €	89 489,78 €	92 434,53 €	
<b>TOTAL (sem IVA)</b>	879 537,94 €	1 143 808,51 €	1 132 248,32 €	154 177,03 €