



MUNICÍPIO DE SETÚBAL
CÂMARA MUNICIPAL

REUNIÃO N.º

19/2025

PROPOSTA

N.º 154/2025/DAF/DURB

Realizada em

03/09/2025

DELIBERAÇÃO N.º 534/2025

ASSUNTO: CONCESSÃO DA GESTÃO, EXPLORAÇÃO, MANUTENÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE LUGARES DE ESTACIONAMENTO PAGO NA VIA PÚBLICA À SUPERFÍCIE NA CIDADE DE SETÚBAL E CONSTITUIÇÃO DO DIREITO DE SUPERFÍCIE EM SUBSOLO PARA A CONCEÇÃO, CONSTRUÇÃO EM EXPLORAÇÃO DE 2 PARQUES DE ESTACIONAMENTO NO SUBSOLO NA CIDADE DE SETÚBAL, CONCURSO PÚBLICO Nº13/2020/DAF/DICOMP/SECOMP – RESOLUÇÃO SANCIONATÓRIA DO CONTRATO

A Câmara Municipal de Setúbal deliberou, em 02 de julho de 2025, notificar a concessionária DATAREDE, S.A., da intenção de resolver sancionatoriamente o contrato de concessão identificado em título, e adiante também identificado apenas por contrato (Anexo I, deliberação da Câmara Municipal de Setúbal de 02/07/2025, e respetivos anexos).

A deliberação foi notificada à concessionária por ofício registado com aviso de receção, recebido a de 08/07/2025, e por correio eletrónico, para que esta, querendo, apresentasse a sua pronúncia em sede de audiência prévia, o que veio a ocorrer em 24/07/2025 (Anexo II, pronúncia da concessionária recebida em 24/07/2025, e respetivos anexos).

Na sua pronúncia, a concessionária começa por invocar, como questão prévia, que a resolução do contrato de concessão implicará a devolução pelo Município do valor *pro rata* da retribuição contratual prevista na alínea a) da cláusula quinta do contrato de concessão, em valor que estima em 3.490.021,94€.

Sendo certo que o contrato prevê aquela devolução, não existe previsão contratual que determine, ao contrário do que a concessionária invoca que a devolução deva ser imediata, sem prejuízo de dever ocorrer, naturalmente, em prazo razoável.

Contudo, para a concretização daquela devolução concorrerá também o valor em dívida pela concessionária ao Município, uma vez que, ao contrário do que a concessionária erroneamente alega, nada impede a aplicação do instituto da compensação de créditos, quer no que respeita à retenção indevida de receita que deveria ter sido entregue ao concedente, quer no que respeita ao produto das sanções aplicadas, quer ainda relativamente a valores indemnizatórios que se mostrem devidos (sobretudo no quadro de uma resolução sancionatória, geradora de naturais prejuízos, potencialmente não compensáveis, no dado excedente, pela aplicação de penalidades).

A - Relativamente ao “Incumprimento da obrigação de fornecer de forma completa, desagregada e em tempo real os dados referenciados no n.º 2 do artigo 10.º do Código de Exploração”, vem a concessionária apresentar as suas alegações, que, como tem acontecido recorrentemente em situações análogas, são contraditórias entre si.

Por um lado, vem a concessionária afirmar que o incumprimento “...está, de momento, em discussão no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Processo n.º 11575/24.9BELSB), ainda sem decisão.”.

Contudo, na página seguinte das alegações apresentadas pode ler-se que “Como a Datarede reconheceu no Processo n.º 11575/24.9BELSB, verificou-se efetivamente um atraso na disponibilização da informação através da plataforma informática em uso na concessão...”, pelo que, manifestamente, o incumprimento da obrigação pela concessionária não é matéria controvertida, nem para a própria concessionária.

Sem prejuízo, alega esta que, à data da sua pronúncia, cumpriria já todas as obrigações contratualmente previstas em matéria de fornecimento de forma completa, desagregada e em tempo real dos dados referenciados no n.º 2 do artigo 10.º do Código de Exploração.

Contudo, tal alegação não corresponde à realidade, continuando a concessionária a incumprir, após todo tempo, avisos, subterfúgios e impugnações que, agora, sabemos que eram confessadamente desprovidas de razão, esta obrigação (os incumprimentos que se registam na presente data estão detalhados no Anexo III).

Assim, existe incumprimento no que respeita à disponibilização de dados (por exemplo, não é disponibilizada informação sobre o número de lugares fora da exploração em cada dia por zona), no que respeita à possibilidade de exportação de dados, expressamente prevista no artigo 10.º, n.º 3 do Código de Exploração (por exemplo, não é possível exportar dados relativos à receita momentânea, diária e mensal desagregada por parcómetro, por zona, e modo de pagamento possível), verificando-se ainda que os dados disponibilizados são contraditórios e incoerentes entre si (por exemplo, os lugares definidos no “iParque” em Definições>Arruamentos>Ruas é diferente da contagem de lugares apresentada em relatório trimestral), o que retira qualquer possibilidade de o concedente monitorizar de forma séria e fiável a execução do contrato de concessão.

Conforme consta do Anexo III à presente proposta de deliberação, o incumprimento desta obrigação, considerando linearmente os diferentes itens (13 itens) que integram o artigo 10.º, n.º 2 do Código de Exploração, atinge ainda 38,5% da informação que deveria ser disponibilizada ao concedente.

Os contratos de concessão de serviços públicos, como é o caso, são contratos designados como colaborativos, uma vez que o seu traço mais marcante é o endossamento ao concessionário do exercício de poderes cujos titulares são os órgãos do contraente público.

De forma simples, os contratos de concessão convocam a entidade privada (concessionária) a uma colaboração com a entidade pública, para a melhor prossecução do interesse público, cometendo-lhe, para o efeito, poderes públicos típicos, como sejam os de dispor e cobrar proveitos pela utilização do domínio público, e até, em determinadas circunstâncias, o poder de autuação.



Esta natureza dos contratos de concessão de serviço público torna evidente a importância dos poderes de monitorização e fiscalização conferidos ao concedente, e a importância da disponibilização de informação completa, desagregada e fiável, para que a monitorização e fiscalização possam ser efetivas.

De facto, o exercício de poderes originariamente públicos pela concessionária pressupõe a possibilidade de, em cada momento, o concedente fiscalizar o modo como esses poderes são exercidos.

A concessionária, durante os mais de quatro anos pelos quais o contrato tem vindo a ser executado, nunca cumpriu esta obrigação basilar prevista no contrato de concessão (artigo 10.º do Código de Exploração), invocando sucessivamente dificuldades de toda a ordem, informáticas, técnicas, logísticas, de proteção de dados, e outras, sempre com o resultado, se não com o intuito, de impedir a monitorização e fiscalização pelo concedente sobre o exercício de poderes que o contrato lhe conferia.

Sucedo que, mesmo notificada da intenção de resolução do contrato, (já após a aplicação de penalidades, que não tiveram qualquer efeito na intenção de assumir as respetivas obrigações), a concessionária, manteve a situação de incumprimento em que se encontrava, o que revela bem o ânimo de fazer perdurar e consolidar o incumprimento.

Tal situação não apenas coloca em causa a transparência económica e financeira da execução do contrato, como viabiliza que a concessionária exerça poderes de natureza pública com um controlo muito mitigado, ou mesmo sem qualquer controlo, em virtude da não disponibilização dos dados a que estava obrigada.

O comportamento da concessionária assume, por si, elevada gravidade, quer pelos factos em si, quer pelo longo período pelo qual perdura, tendo ainda originado uma quebra de confiança definitiva e irreversível do concedente na concessionária, quebra de confiança essa incompatível com as relações de colaboração recíproca a que está vinculada (cf. artigo 289.º do CCP: “As partes estão vinculadas pelo dever de colaboração mútua, designadamente no tocante à prestação recíproca de informações necessárias à boa execução do contrato.”), constituindo fundamento para a resolução sancionatória do contrato, nos termos previstos no artigo 333.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP.

B - Sobre a “Retenção indevida de pagamentos devidos ao Município”, alega também a concessionária que o incumprimento está, “...neste momento, em discussão no Tribunal Administrativo de Círculo de Lisboa (Processo n.º 11575/24.9BELSB), ainda sem decisão, quer no processo cautelar, quer no processo principal.”.

Mas também neste caso, como no anterior, logo a seguir, de forma absolutamente contraditória, a concessionária regista que, entretanto, devolveu ao Município, em 16 de julho de 2025, uma parte dos valores indevidamente retidos nos meses de maio e de junho de 2024, respetivamente nos montantes de 24 024,50€ e de 20 310,22€.



De facto, a concessionária havia indevidamente retido, nos valores que oportunamente deveria ter entregue ao concedente relativos aos meses de maio e de junho de 2024, os montantes de 35.958,46€ e de 29.322,67€, respetivamente.

Sendo que, já após a notificação da deliberação da Câmara Municipal de Setúbal de 02/07/2025, e tendo apenas por referência os meses de maio e de junho de 2024, os valores indevidamente retidos (quanto a estes dois meses) foram parcialmente entregues ao concedente, permanecendo em falta, ainda relativamente a estes dois meses, os valores de 11.933,96€ e de 9.012,45€ (maio e junho de 2024).

Assim, a concessionária, mais uma vez, arrogando-se poderes de que não dispõe, decidiu unilateralmente os valores que deveria repor, fazendo tábua rasa do contrato.

E, ainda de forma mais contraditória, invoca a concessionária o seu entendimento de que as deduções que realizou até maio de 2024 deveriam merecer um enquadramento (em virtude da pendência da ação judicial), e as deduções relativas a junho de 2024 e meses seguintes deveriam merecer outro enquadramento. Contudo, inexplicavelmente, os valores devolvidos respeitam, precisamente, a maio e a junho de 2024.

Alega também a concessionária que desde junho de 2024 (inclusive) os valores entregues cumprem as orientações prestadas pelo concedente, invocando situações concretas e muito específicas em que foram prestadas orientações para a contabilização da receita, interpretando-as como gerais e desconsiderando a sua natureza excecional.

E, mais grave, confunde orientações para a contabilização da receita naquelas situações específicas e excecionais com alegada concordância para a retenção indevida de receita que sempre deveria ter sido entregue ao Município.

De facto, dispõe a cláusula 45.ª do caderno de encargos que “A retribuição auferida pela Concessionária corresponderá ao total do produto recolhido através dos métodos de pagamento disponibilizados aos utentes no âmbito da Concessão, designadamente por pagamento direto ou via aplicação informática, incluindo o valor arrecadado com os “Avisos de Pagamento”, com a emissão de cartões de Residente e Empresa ou outros métodos de pagamento voluntário que venham a ser implementados durante o prazo de vigência do contrato e de acordo com o Regulamento Municipal de Estacionamento Público Tarifado e de Duração Limitada no concelho de Setúbal.”.

No mesmo sentido, o contrato de concessão prevê, na sua cláusula 11.ª, n.º 2, que “...deve a Concessionária pagar ao Concedente como contrapartida da exploração objeto da Concessão, a retribuição mensal até ao dia 10 (dez) do mês seguinte a que disser respeito, correspondente a 50,02% (cinquenta virgula zero dois por cento) do produto recolhido através dos métodos de pagamento disponibilizados aos utentes, designadamente por pagamento direto ou via aplicação informática, incluindo o valor arrecadado com os “Avisos de Pagamento”, com a emissão de cartões de Residente e Empresa ou outros métodos de pagamento voluntário que venham a ser

implementados durante o prazo de vigência do contrato e de acordo com o Regulamento Municipal de Estacionamento Público Tarifado e de Duração Limitada no concelho de Setúbal, encontrando-se igualmente incluída a Receita resultante da Exploração dos 3 Parques de Estacionamento no subsolo na cidade de Setúbal.”

É, por conseguinte, inequívoca a obrigação da concessionária entregar ao concedente 50,02% da totalidade da receita arrecadada, sem prejuízo de, em sede de cada relatório trimestral, reclamar as compensações que em cada caso entendesse como devidas.

O concedente alertou numerosas vezes a concessionária para a obrigação de corrigir este comportamento ilegal, e o mais que aconteceu, já a concessionária havia sido notificada da intenção de resolução sancionatória do contrato, foi uma devolução de valores relativos a apenas dois meses (maio e junho de 2024), invocando como critérios para a restrição da devolução a apenas estes dois meses raciocínios contraditórios e incoerentes.

Tendo como referência o período que decorre até 31 de julho de 2025, o valor retido pela concessionária, ascende a 731 117,53€.

O incumprimento da obrigação prevista na cláusula 11.ª, n.º 2 do contrato reveste elevada gravidade, quer pelo período de tempo pelo qual perdura, quer pelos elevados valores causa, prejudicando gravemente o interesse público, na medida em que vem privando o concedente de receita em montante muito significativo que poderia e deveria ter sido afeta à satisfação de necessidades públicas, ao invés de se manter nas contas bancárias na concessionária, a render juros para esta.

O incumprimento desta obrigação de entrega ao concedente do valor correspondente a 50,02% da totalidade da receita arrecadada reveste ainda elevada gravidade porque a apropriação pela concessionária de valores devidos ao concedente não pode ter outro resultado se não a quebra definitiva e irreversível da confiança em que um contrato de concessão de serviços públicos necessariamente assenta, constituindo os factos fundamento para a resolução sancionatória do contrato, nos termos previstos no artigo 333.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP.

C - No que concerne à “Recusa em proceder à fiscalização das Bolsas de Estacionamento Exclusivas a Residentes (BEER)” começa, mais uma vez, por usar o mesmo argumento de que a questão estaria em apreciação em sede judicial, discorrendo depois longamente sobre o seu entendimento de que a concessionária não teria competência para fiscalizar as BEER, entendimento este que, como foi já anteriormente demonstrado, não procede.

Contudo, também quanto a este incumprimento, vem a seguir a concessionária informar que “desde 17.07.2025 que a Datarede iniciou a fiscalização das BEER”.

Ou seja, após argumentar longamente sobre a impossibilidade legal e contratual de fiscalização das BEER pela concessionária, informa esta que... começou a fiscalizar as BEER.

A este propósito cumpre recordar que a concessionária sempre havia alegado que as BEER não integravam a concessão, e que, por maioria de razão, o estacionamento indevido naquelas Bolsas não podia ser fiscalizado por trabalhadores da concessionária, mesmo equiparados a agentes de autoridade administrativa, nos termos legais.

E cumpre também recordar que, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 126/2014, de 09 de outubro, os trabalhadores das concessionárias (diferentemente do que sucede com os trabalhadores das entidades públicas) apenas podem fiscalizar o estacionamento indevido nas áreas afetas às concessões, não podendo fiscalizar o estacionamento indevido na via pública em geral.

Daqui decorre que, a proceder o entendimento anteriormente invocado pela concessionária, esta estaria legalmente impedida de fiscalizar o estacionamento nas BEER.

Não sendo credível que a concessionária, atento o histórico de argumentação que sempre invocou (embora muitas vezes laborando em erro) de atuação dentro da mais estrita legalidade, tendo agora decidido fiscalizar o estacionamento naquelas Bolsas, o faça apesar de valorar o seu comportamento como ilegal.

Pelo contrário, será de entender que a concessionária sempre terá reconhecido que a fiscalização das BEER era sua obrigação, e, optando por um inusitado confronto com o concedente, reiteradamente se recusou a fazê-lo.

Com consequências graves, e, aliás, absolutamente incompreensíveis.

As Bolsas de Estacionamento Exclusivo a Residentes constituem uma componente muito importante de um sistema de estacionamento tarifado.

Como a designação indica, estas Bolsas destinam-se à utilização exclusiva por residentes, mediante a obtenção do respetivo título, não sendo devido pagamento por cada utilização.

A existência das BEER visa, assim, assegurar, nas áreas em que tal se justifica, estacionamento não tarifado para residentes. A não fiscalização destas Bolsas tem duas consequências: (i) a primeira, e mais importante, a ocupação das BEER por não residentes, gorando-se o resultado pretendido de assegurar a oferta e disponibilidade efetivas de lugares não tarifados para residentes, e a segunda, não despendida, (ii) que viaturas não habilitadas para estacionar nas BEER o fazem, ao invés de utilizarem lugares destinados a não residentes, privando assim a concessionária e o concedente de receita que poderia ser obtida.

Esta breve exposição demonstra que a não fiscalização da BEER gera uma descompensação no sistema de estacionamento tarifado no seu todo, reduzindo a oferta (efetiva) de estacionamento para residentes, e privando a concessionária e o concedente de receita que poderia ser obtida.



O incumprimento pela concessionária da obrigação de fiscalização das BEER reveste elevada gravidade, quer pelo período de tempo pelo qual perdurou (mais de quatro anos), quer pelos gravíssimos efeitos negativos na gestão do sistema global de estacionamento tarifado em Setúbal, quer pela perda de receita que terá originado também para o concedente.

Regista-se ainda que, tendo a concessionária, entretanto, iniciado a fiscalização das BEER, o processo está a ser implementado de forma absolutamente irresponsável.

Mesmo antes do início da atividade de fiscalização, a concessionária começou a informar os condutores das viaturas estacionadas em BEER nos seguintes termos: “Por imposição da CMS, a DataRede iniciará a fiscalização desta BEER (Bolsa de Estacionamento Exclusiva a Residentes) na próxima semana...”.

Tal afirmação não só é falsa, como acabou de se demonstrar, como parece visar, à semelhança do que tem sido o comportamento habitual da concessionária, gerar entropia e desinformação, violando de forma muito grave os princípios da boa-fé, da colaboração recíproca, e da mais simples urbanidade que se espera e se exige a uma concessionária de serviço público.

Acresce que o concedente realizou, por entender oportuno face à decisão da concessionária de começar a cumprir o contrato no que respeita à fiscalização das BEER, uma ação de verificação de conformidade das diferentes Bolsas com as normas legais, regulamentares e contratuais aplicáveis, tendo constatado que (i) nenhuma das BEER apresenta a devida sinalização vertical, entendida como a colocação de sinal de início e fim de zona de estacionamento para residentes, acompanhado da indicação do dístico de zona; (ii) em várias BEER não existe sinalização horizontal, nomeadamente na Rua Francisco José Mota, Largo Joaquim António de Aguiar, Rua de Santa Maria, Terreiro de Santa Maria, Largo do Sapalinho, entre outras; (iii) foram detetadas incorreções na informação publicada no site da Datarede, designadamente na Rua Vasco da Gama – não corresponde a uma BEER, na Praça Machado dos Santos – não corresponde a uma BEER, e na Praceta Lagar de São João – apresenta configuração desconforme com a deliberação camarária, inconformidades das quais a concessionária foi já notificada para correção imediata.

Estes últimos factos são bem ilustrativos de que o empenho principal da concessionária será o de criar e alimentar permanentes e artificiais diferendos com o concedente, para depois poder usá-los como desculpa para o sistemático não cumprimento das suas obrigações.

D - Relativamente à “Aplicação de taxas administrativas na emissão de avisos e por alteração a matrículas sem prévio conhecimento e aprovação da autarquia e omissão, nesses avisos, da identificação da entidade emissora”, a concessionária opta, neste caso, por comunicar que, finalmente, solicitou autorização ao concedente, em 14/07/2025, para a liquidação de cobrança de tais taxas administrativas, e que suspendeu, por sessenta dias, a respetiva liquidação e cobrança.

Tal facto evidencia que a concessionária parecer reconhecer agora, volvidos mais de quatro anos de atuação ilegal, e depois ter sido notificada dezenas de vezes para cessar este comportamento abusivo, que, efetivamente, não existe norma legal ou regulamentar que a habilitasse a criar e a cobrar tais taxas.

Mas, infelizmente, e mais uma vez, as mesmas alegações da concessionária revelam a falta de seriedade do seu comportamento, e a impossibilidade de manter entre as partes uma relação de boa-fé e de colaboração recíproca, como determinam os artigos 286.º e 289.º do CCP.

Por um lado, a concessionária não cessou a prática ilegal de liquidação e cobrança de taxas administrativas ilegais, apenas a suspendeu por sessenta dias, arrogando-se, portanto, o direito, de impor ao concedente prazos, que se aparentam com um ultimato, para decidir sobre matéria que é da exclusiva competência dos seus órgãos, a saber, a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal. E, por outro lado, revelando de forma clara o entendimento de que a concessionária tudo pode, e nada deve, continua a qualificar a questão como caricata (sic).

Ou seja, as alegações da concessionária demonstram que, para esta, a preservação do poder de criar taxas, poder próprio do exercício de funções de soberania, no âmbito da atividade dos órgãos municipais democraticamente eleitos, tal como prevê o artigo 8.º do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais, é uma questão caricata.

A liquidação e cobrança de taxas ilegais pela concessionária constitui uma violação grave das normas legais e regulamentares a que a concessionária está vinculada, nos termos detalhadamente fundamentados na deliberação da Câmara Municipal que constitui o Anexo I à presente proposta. O comportamento da concessionária reveste elevada gravidade, pelos factos em si mesmo, que podem configurar usurpação de poder, e porque, mesmo notificada pelo concedente numerosas vezes para cessar tal comportamento ao longo de vários anos, nunca o fez, fundamenta a resolução sancionatória do contrato, nos termos previstos no artigo 333.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP.

Acresce ainda que mesmo após ser notificada da intenção do Município resolver sancionatoriamente o contrato, a concessionária não cessou aquela prática ilegal, tendo informado apenas que a iria suspender por sessenta dias, o que parece traduzir mais uma atitude de desnecessária e dispensável condescendência para com os órgãos do Município do que uma real vontade de cumprir o contrato de concessão e o quadro normativo que é aplicável à respetiva execução.

E - Relativamente ao “Desrespeito absoluto pelo cumprimento de obrigações contratuais (após a recusa judicial expressa de qualquer tutela cautelar)” vem a concessionária alegar que a deliberação da Câmara Municipal de 27 de março de 2024, que modificou o contrato de concessão, não seria, ainda eficaz.

A modificação do contrato em causa, recorda-se, consistiu na substituição da execução de uma obra no Largo José Afonso pela “Requalificação do Campo Municipal Júlio Tavares”, e no ajustamento da local de construção do parque designado como “Parque P1” em cerca de 220 metros.

A concessionária vem alegar que não existiria, quanto a este aspeto, qualquer incumprimento do contrato, porque o ato modificativo praticado pelo Município não haveria ainda sido publicitado no Portal BASE, e que esta publicitação seria condição indispensável para a eficácia do ato.



Mas, mais uma vez não tem razão a concessionária, o que é revelado, também neste caso, pelas próprias alegações desta.

A verdade é que, notificada a deliberação da Câmara Municipal de 27 de março de 2024 à concessionária, esta apresentou imediatamente um processo cautelar (Processo n.º 12862/24.1BELSB), através do qual a DATAREDE requereu, precisamente, providência cautelar de suspensão de eficácia do ato administrativo de modificação unilateral do contrato de concessão. Nesta ação judicial, a concessionária invocou toda a sorte de argumentos, incluindo a falta de competência da Câmara Municipal para exercer os seus poderes de modificação do contrato, mas nunca se referiu à falta de publicitação no Portal BASE.

Ora, será razoável entender que, se a concessionária entendesse que a falta de publicitação da deliberação afetava a sua eficácia, este teria sido, seguramente, o primeiro argumento usado na providência cautelar. Mas não foi. Em rigor, se o ato administrativo e a modificação contratual que ele causou não eram eficazes, não existiria nada a suspender (o que se suspende é a eficácia), não sendo sequer possível a tutela cautelar (nem necessária). A concessionária reconhece, o que aliás não poderia deixar de ser face às regras legais aplicáveis, a eficácia e pretendeu (e obteve em primeira instância) a sua suspensão. É certo que a decisão foi revogada pelo Tribunal superior, mas certamente a concessionária não está a advogar que o Tribunal, na sequência do pedido da concessionária, suspendeu, por sentença, a eficácia de um ato que não era eficaz. É que, tal será, certamente, o comportamento de má-fé mais esdruxulo que se tem conhecimento. A tutela da boa-fé, sobretudo na vertente revelada pelo princípio da materialidade subjacente, rejeita e rechaça tais argumentos.

Importa salientar, como ensina a jurisprudência dos nossos tribunais superiores, nomeadamente o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 30-03-2012, tirado no processo n.º 02436/07.7BEPRT, relatado pela Desembargadora Maria do Céu Dias Rosa das Neves, que:

O princípio da primazia da materialidade subjacente exprime a ideia de que o direito procura a obtenção de resultados efectivos, não se satisfazendo com comportamentos que, embora formalmente correspondam a tais objectivos, falhem em atingi-los substancialmente.

A tentativa, de balde, de retirar, neste contexto, eficácia ao ato administrativo contra o qual pagou estudos, pareceres, uma ação, uma providência cautelar e umas alegações de recurso, que lhe foi diretamente notificada (assegurando a sua eficácia), é um argumento insustentável.

E, como é público, a providência cautelar foi definitivamente decidida por Acórdão do TCA Sul de 10 de abril de 2025, que julgou improcedente o pedido cautelar (tendo o acórdão transitado em julgado no dia 29 de abril de 2025, pondo fim ao processo).

Assim, resulta da apreciação feita pelos Tribunais e do próprio recurso aos mesmos, que não há qualquer problema de eficácia, muito menos um que possa ser invocado pela concessionária, para efeitos de se furtar às consequências do seu incumprimento. Resulta do julgado pelo Tribunal Central Administrativo Sul a plena eficácia do ato em causa e da modificação contratual que este



acarretou. Aliás, a ausência de eficácia, nos termos advogados pela concessionária, seria um pressuposto processual de conhecimento oficioso pelo Tribunal, que, naturalmente, quer na decisão de concessão da providência, quer na sua rejeição, que não foi obstáculo a qualquer das decisões.

Assim, no caso concreto a invocação de ineficácia nunca poderia proceder, por constituir, manifestamente, um comportamento abusivo e contrário à boa-fé, desprovido de qualquer sentido material.

Todavia, em qualquer cenário, a interpretação advogada pela concessionária é incorreta, porque esquece regras elementares de interpretação.

Com efeito, o enunciado normativo relevante tem de ser interpretado com respeito pelas especificidades e função própria no Direito da Contratação Pública (considerando a posição da concessionária e do concedente e sobretudo a lógica própria do contrato administrativo e o interesse público que este visa acautelar), aplicando, com estes matizes, os elementos clássicos da interpretação que se consideram relevantes para o caso, isto é, o elemento sistemático e o elemento teleológico, tudo isto no quadro de um sistema móvel.

Só assim se alcança a razão e a justiça, combatendo apriorismos anti sistémicos, axiologicamente vazios e sem qualquer tipo de racionalidade metodológica. Assim, tenha-se presente o seguinte:

... O elemento sistemático recorda que o Direito é um todo e que apenas em conjuntos articulados as proposições legais ganham sentido. Podemos, nele, enquadrar: (a) os lugares paralelos...; (b) a recondução a princípios, sejam eles apriorísticos (a igualdade), históricos (o consensualismo) ou estruturais (a tutela da confiança, tudo como exemplos); (c) a coerência sistemática, ínsita na busca da harmonia das decisões.

... O elemento teleológico, recorda que a regra jurídica não é um fim em si: visa um resultado. A *ratio legis* diz-nos o que pretendeu a lei. O 9.º/1 reporta-o quando manda atender às condições específicas em que a lei é aplicada. Este fator abre as portas à interpretação evolutiva...

Finalmente, o elemento teleológico obriga a ponderar as consequências da interpretação. Se esta conduzir a um resultado contrário ao fim da lei, o procedimento deve ser retomado e corrigido (1).

Recorrendo a conceitos antigos, mas que deixaram as suas marcas no percurso da Ciência do Direito, não é permitido um retrocesso (sobretudo porque, mesmo nesse patamar, continuaria a ser equivocada a interpretação proposta) a um sistema logico-formal ou axiomático dedutivo, cujo insucesso já foi historicamente demonstrado, típico da apelidada Jurisprudência dos conceitos. Somos, em rigor, obrigados a recorrer ao arsenal metodológico ao nosso dispor, orientado para a realização da Justiça, num caminho já trilhado, em constante evolução, desde o movimento da Jurisprudência dos interesses (2).

(1) Cf. AA. VV (Coord. António Menezes Cordeiro), *Código Civil Comentado*, I – Parte Geral, Lisboa, Centro de Investigação de Direito Privado da Universidade de Lisboa | Almedina, 2020, páginas 102 e 103.

(2) Sobre o tema *v.* Claus-Wilhelm Canaris, *Pensamento Sistemático e Conceitos de Sistema na Ciência do Direito*, Lisboa, Serviços de Educação e Bolsas – Fundação Calouste Gulbenkian, 3.º Edição, 2002, páginas 25 a 100.



Neste contexto, a interpretação sobre a publicitação no portal BASE não é, nem pode ser, de molde a tolher a eficácia e a capacidade de proteção do interesse público, seria uma interpretação contrassistema de uma norma cujo escopo essencial é a proteção do interesse público (financeiro) e dos direitos de terceiros, que poderiam ser lesados concorrencialmente com modificações que não cumprissem os limites legais. Ora, tais objetivos nada têm que ver com a eficácia de um ato notificado, diretamente, ao interessado (ao destinatário), que, aliás, exerceu todos os direitos de impugnação e suspensão da eficácia, como referimos. Aliás, em rigor, o ato sempre seria eficaz, enquanto ato administrativo contratual com efeitos modificativos sempre seria eficaz (independentemente da sua tradução em clausulado contratual e da sua publicação, isto porque o contrato modificado é diferente do ato que originou a modificação do contrato, o que, aliás, é atestado pelo disposto no artigo 371.º, n.º 1 do CCP). Trata-se, assim, de uma interpretação que não sobrevive a um escrutínio sério e que, portanto, é de rejeitar.

Sem prejuízo, a publicitação do ato modificativo do contrato no Portal Base foi realizada no dia 31 de julho de 2025 e, tendo já decorrido quase um mês, continuou a concessionária a ignorar completamente a obrigação de lhe dar execução, o que bem revela que a sua oposição à modificação do contrato não assenta na relevância da preterição de alguma formalidade legal, que, aliás, não se concede, mas numa atitude geral de incumprimento do contrato e de confronto (ao invés de colaboração) com o concedente, procurando maximizar a seu favor os rendimentos da concessão, e incumprindo todas as obrigações de investimento a que se vinculou.

O incumprimento da obrigação de execução das obras “Requalificação do Campo Municipal Júlio Tavares”, e do parque estacionamento designado como “Parque P1” reveste elevada gravidade, privando a comunidade de equipamentos públicos de elevada relevância, e consubstanciam um prolongado adiamento, absolutamente injustificado, de investimentos a que a concessionária está obrigada, fundamentando a resolução sancionatória do contrato, nos termos previstos no artigo 333.º, n.º 1, alíneas a) e b) do CCP.

F - Relativamente ao incumprimento de “Implementação, nos primeiros 3 anos da concessão, de 170 lugares de estacionamento existentes nas ZAAC”, vem a concessionária alegar que não existe qualquer incumprimento, invocando uma pretensão confusão que o concedente estaria a fazer entre ZAAC e BEER.

Mas, mais uma vez, não tem razão a concessionária, que, como em relação a outros incumprimentos, mais não faz do que tentar criar cortinas de fumo para esconder a sua falta de vontade, ou de capacidade, ou de ambas, para cumprir as suas obrigações contratuais.

Alega a concessionária que o concedente confunde ZAAC (Zona de Acesso Automóvel Condicionado) e BEER (Bolsas de Estacionamento Exclusivo a Residentes), mas, na realidade, quem labora em erro é a concessionária, ao alegar como prova do seu cumprimento do contrato que já implementou BEER em áreas destinadas a ser ZAAC.

Explicitando, uma ZAAC é uma zona em que o acesso e o estacionamento automóvel são apenas permitidos a um determinado tipo de utilizadores (residentes, comerciantes, serviços, e outros veículos autorizados), sendo a gestão deste zonamento da competência da entidade concessionária, e devendo esta contratar os meios humanos e materiais necessários ao bom funcionamento das sobreditas zonas de acesso e estacionamento condicionado.

No que respeita ao estacionamento dentro das ZAAC, podem coexistir estacionamentos com diversas tipologias, designadamente (i) Lugares afetos a placas ou autorizações privativas, (ii) Lugares destinados a operações de carga e descarga, (iii) Lugares reservados a veículos elétricos, dotados de infraestruturas de carregamento, e (iv) Lugares integrados em BEER, devidamente identificados e regulados.

O incumprimento do contrato pela concessionária em causa é, portanto, e em primeira instância, o incumprimento de implementação das ZAAC, e, conseqüentemente, o estabelecimento dentro das ZAAC, de BEER, e a verdade que decorridos mais de quatro anos de execução do contrato, a concessionária não implementou uma única ZAAC, não obstante nas áreas que deveriam já ser zonas de acesso condicionado terem sido implementadas algumas BEER.

Este incumprimento do contrato reveste elevada gravidade, porque, mais uma vez, e à semelhança de outros, prejudicam o bom equilíbrio da mobilidade e do estacionamento na cidade de Setúbal, e consubstanciam um prolongado adiamento, absolutamente injustificado, de investimentos a que a concessionária está obrigada, fundamentando a resolução sancionatória do contrato, nos termos previstos no artigo 333.º, n.º 1, alínea a) do CCP, consubstanciando ainda o prolongado adiamento, absolutamente injustificado, de investimentos a que a concessionária está obrigada.

G - Relativamente ao incumprimento da concessionária do “Dever de ter uma empresa dedicada em exclusivo à realização do objeto da concessão”, mais uma as alegações, designadamente a que invoca estar a concessionária a cumprir a lei e o contrato, manifestamente não procedem.

Reconhecendo a concessionária, como não pode deixar de reconhecer, que a cláusula 6.ª do contrato prevê que esta “...deverá ter por objeto social exclusivo, ao longo de todo o período da duração do contrato, as atividades integradas na concessão.”, interpreta a expressão “...as atividades integradas na concessão.” como dizendo respeito às atividades objeto da concessão, a saber, a exploração do estacionamento sujeito ao pagamento de taxa na zona concessionada da via ou vias sob jurisdição municipal e a correspondente fiscalização quanto às coordenações previstas no artigo 71.º do Código da Estrada, e a construção exploração e manutenção de parques de estacionamento.

Ora, o contrato não estabelece que o objeto social da concessionária deve abranger as atividades que constituem o objeto do contrato, mas sim as atividades concretas integradas na concessão. A cláusula 6.ª do contrato reproduz o disposto no artigo 411.º, n.º 2 do CCP “O concessionário deve ter por objeto social exclusivo, ao longo de todo o período de duração do contrato, as atividades que se encontram integradas na concessão.”.

Se a interpretação invocada pela concessionária procedesse, a disposição legal seria desprovida de objeto e de sentido, uma vez que, qualquer empresa, *ab initio*, só pode desenvolver atividade que integre o seu objeto social.

Como dispõe o artigo 9.º, n.º 3 do Código Civil, “Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”, pelo que a única interpretação possível para a norma sob apreciação é a de que esta consagra a obrigação de as concessionárias de serviços e obras públicas terem como objeto social exclusivo as atividades de uma concessão concreta, termos em que não procedem as alegações da concessionária.

A deliberação da Câmara Municipal de Setúbal de 02 de julho de 2025 previa que o contrato não viesse a ser resolvido se, no prazo conferido para a pronúncia em sede de audiência prévia, cessassem definitivamente os incumprimentos contratuais identificados na deliberação, mediante comprovação pela concessionária de forma inequívoca.

A análise da pronúncia da concessionária que antecede demonstra que, não apenas os incumprimentos contratuais não cessaram, como a concessionária continua a atuar ignorando, ou desconsiderando, o quadro legal que é aplicável à execução do contrato, e a sua atuação continua a ser marcada por alegações falsas, por deturpações da realidade, por invocação de argumentos contraditórios, sendo impossível vislumbrar os traços de seriedade e boa-fé que se exigem a uma concessionária de serviço público na execução do contrato de que é titular, não restando, por conseguinte, alternativa à resolução sancionatória do contrato, uma vez que o incumprimento da concessionária é grave, consistente, e reiterado, e por isso definitivo.

Esgotadas todas as vias possíveis para manter a vigência e execução do contrato sem prejuízo para o interesse público, constata-se não existir alternativa à resolução sancionatória do contrato.

Assim, nos termos e com os fundamentos que antecedem, e também nos termos e com os fundamentos constantes da deliberação da Câmara Municipal de 02 de julho de 2025, que integra a presente proposta como “Anexo I”, e conforme previsto no artigo 333.º, n.º 1 do CCP, propõe-se à Câmara Municipal que delibere a resolução sancionatória do contrato de concessão identificado em título.

Mais se propõe que a presente deliberação determine a cessação da vigência do contrato às 23.59h do décimo quinto dia seguido contado a partir da data da notificação à concessionária, dispondo esta, após a cessação da vigência do contrato, de mais quinze dias seguidos para retirar todos os bens e equipamentos da sua propriedade que se encontrem na via pública, tudo sem prejuízo do posterior cumprimento de obrigações acessórias que subsistam, e devendo a concessionária adotar as medidas necessárias para que, a partir da cessação da vigência do contrato, os parquímetros não recebam moedas ou outros meios de pagamento.



Propõe-se ainda que a concessionária seja também notificada de que a resolução do contrato não preclude, nos termos previstos no artigo 333.º, n.ºs 2 e 3 do CCP, o direito a indemnização que assista ao Município, bem assim como ao apuramento de responsabilidades imputáveis à concessionária.

Por último, propõe-se que a parte da ata respeitante a esta deliberação seja aprovada em minuta para efeitos do disposto no n.º 3 do art.º 57º da Lei nº 75/13, de 12 de setembro, na redação em vigor.

Anexos:

Anexo I - Deliberação n.º 431/2025 - Concessão da gestão, exploração, manutenção e fiscalização de lugares de estacionamento pago na via pública à superfície na cidade de setúbal e constituição do direito de superfície em subsolo para a conceção, construção em exploração de 2 parques de estacionamento no subsolo na cidade de setúbal, concurso publico nº13/2020/DAF/DICOMP/SECOMP – resolução sancionatória do contrato, e respetivos anexos.

Anexo II – Pronúncia da concessionária no âmbito da audiência prévia.

Anexo III - Informação técnica referente ao incumprimento da obrigação de fornecer de forma completa, desagregada e em tempo real os dados referenciados no n.º 2 do artigo 10.º do código de exploração.

Anexo IV - Informação técnica DURB/DIMOT referente à pronúncia da datarede (anexo II)

Anexo V - Informação técnica DURB/DIMOT referente à emissão de parecer não vinculativo para a equiparação de agentes da autoridade administrativa.

O TÉCNICO

O CHEFE DE DIVISÃO

O DIRECTOR DO DEPARTAMENTO

O PROPONENTE

Vasco Remeças de Silva

Maufo

APROVADA / ~~REJEITADA~~ por _____ Votos Contra;

_____ Abstencões; 11 Votos a Favor.

Aprovada em minuta, para efeitos do disposto no n.º 3, do Artigo 57.º, da Lei n.º 75/13, de 12 de setembro

O RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DA ATA

O PRESIDENTE DA CÂMARA

Mod.CMS.06A
