

**1ª Comissão Permanente**  
**Comissão de Finanças, Património, Recursos Humanos e Descentralização**  
**e**  
**8ª Comissão Permanente**  
**Comissão de Transportes, Mobilidade e Segurança**

**Parecer**

Relativo à Proposta n.º 229/CM/2018 – “Aprovar e submeter à Assembleia Municipal de Lisboa a alteração do modelo de remuneração do Município de Lisboa pela gestão e exploração do estacionamento público urbano tarifado de superfície confiada à EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M, S.A., e alteração dos estatutos desta empresa municipal”.

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE LISBOA

Proc. \_\_\_\_\_

ENT 85/SG/DAJSM/CAAM/18

DATA 23/05/2018

Emelda Lima

**1. NOTA INTRODUTÓRIA**

Através da Proposta n.º 229/CM/2018<sup>1</sup>, subscrita pelo Vereador João Paulo Saraiva, titular dos Pelouros dos Recursos Humanos, Finanças e Sistemas de Informação e pelo Vereador Miguel Gaspar, titular dos pelouros da Mobilidade e Segurança, aprovada por maioria com 7 votos a favor (5 PS e 2 Ind.), 6 votos contra (4 CDS/PP e 2 PPD/PDS) e 3 abstenções (2 PCP e 1 BE), na reunião extraordinária da Câmara Municipal de Lisboa (CML) de 26 de abril de 2017, submete-se à apreciação e votação da Assembleia Municipal de Lisboa (AML) o seu ponto B<sup>2</sup>:

(...)

B - Submeter à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa a seguinte proposta de alteração aos Estatutos da EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M, S.A., a produzir efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018:

A alínea d) do n.º 2 do artigo 23.º e o n.º 4 do artigo 32.º dos Estatutos da EMEL passam a ter a seguinte redação:

«Capítulo V

[...]

«Artigo 23.º

[...]

1. [...]

2. [...]

[...]

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, exceto quando sejam definidos outros critérios no quadro do exercício pela Câmara Municipal de Lisboa dos poderes a que se referem as alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 20.º dos presentes estatutos, bem como nos termos dos contratos de gestão previstos nos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 24.º;

---

<sup>1</sup> Doravante designada apenas por Proposta.

<sup>2</sup> nos termos dos artigos 31.º e 37.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, bem como da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º dos Estatutos da EMEL, e, bem assim, da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, do artigo 25.º, n.º 1, alínea n), e n.º 2, alínea k), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e do artigo 22.º-A da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

[...]»

«Artigo 32.º

[...]

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. As contrapartidas devidas pela EMEL ao Município de Lisboa deverão ser ajustadas em função das necessidades de investimento ou da situação financeira líquida da empresa decorrente da implementação das orientações e dos planos estratégicos aprovados pela Câmara Municipal de Lisboa.»

Tendo a Proposta sido remetida, por despacho da Presidente da AML, Helena Roseta, para a 1.ª Comissão Permanente – Comissão de Finanças, Património, Recursos Humanos e Descentralização e para a 8ª Comissão Permanente – Comissão de Transportes, Mobilidade e Segurança, a fim de ser apreciada e conseqüentemente emitido parecer, cumpre proceder à emissão do mesmo, em consonância com o preceituado no artigo 76.º do Regimento da AML.

## 2. CONSIDERANDOS

### **Enquadramento e evolução das actividades e do objecto social da EMEL**

A EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M, S.A., abreviadamente designada por EMEL, é uma pessoa colectiva de direito privado sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de responsabilidade limitada, com natureza municipal, constituída pelo Município de Lisboa, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A EMEL foi criada pela Deliberação n.º 73/AM/94 de 14 de julho de 1994<sup>3</sup> na altura com a denominação “EMEL – Empresa Pública Municipal de Estacionamento de Lisboa, EPM”, tendo como objeto principal *«a instalação e gestão dos sistemas de estacionamento público urbano pago à superfície, nos termos e nas condições a definir pela CML»*, podendo ainda *«exercer complementarmente a promoção e/ou participação na construção e exploração de parques de estacionamento em estrutura, em zonas de reconhecido interesse e necessidade pública»* e *«exercer, acessoriamente, outras actividades relacionadas com o seu objecto»*.

A primeira revisão dos estatutos da EMEL ocorreu em 28 de julho de 1999<sup>4</sup>, com o objectivo de os adequar à Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, tendo sido eliminada do respectivo objecto social a referência à *«instalação e gestão dos sistemas de estacionamento público urbano pago à superfície»*, passando a referir-se a *«gestão do estacionamento público urbano pago [e não apenas à superfície], integrado no sistema global de mobilidade e acessibilidades urbanas, nos termos a definir pela Câmara Municipal de Lisboa»*.

Esta ampliação do objecto social compreendeu ainda um conjunto de tarefas que foram cometidas à empresa pelo Município, onde se incluíram, além da introdução de zonas de estacionamento pago de duração limitada na via pública (ZEDL's), o controlo de acesso e estacionamento em bairros históricos, a vigilância de túneis rodoviários e a construção de parques de estacionamento em estrutura (em silos ou no subsolo), fora da via pública,

<sup>3</sup> (publicada no Boletim Municipal, n.º 24, de 9 de agosto de 1994 e retificada no Boletim Municipal n.º 41, de 6 de Dezembro de 1994)

<sup>4</sup> Deliberação da Câmara Municipal n.º 358/CM/99 (suplemento ao Boletim Municipal, n.º 285, de 5 de agosto de 1999)

frequentemente associados a projectos de renovação e reabilitação urbana, exigindo elevados volumes de investimento.

As alterações estatutárias posteriores procuraram ajustar o objecto social da empresa ao universo de tarefas – cada vez mais diversificado posto a seu cargo pelo Município.

O objecto social da EMEL foi assim ao longo dos anos sendo sucessivamente alterado e os seus estatutos adaptados, quer por via da necessidade de adequação aos sucessivos enquadramentos legais, quer por via da necessidade da evolução da sua actividade e respectiva adequação do seu objecto social em conformidade.

A revisão estatutária de 2014<sup>5</sup>, ampliou novamente o objeto social da empresa, assente num conjunto de preocupações estruturais de assegurar soluções de mobilidade urbana, passando a compreender *«a prestação de serviços de interesse geral no âmbito do desenvolvimento, gestão e exploração de soluções de mobilidade urbana, as quais incluem a construção, promoção e gestão de infra-estruturas de estacionamento público urbano, a fiscalização do estacionamento público urbano e serviços associados, como o controlo do acesso aos bairros históricos e a vigilância de túneis, a construção e operação de infra-estruturas de apoio à mobilidade pedonal, sistemas de mobilidade eléctrica e produtos partilhados de mobilidade»*, bem como *«a prestação de serviços de interesse geral no âmbito do transporte público urbano de passageiros, visando soluções integradas de mobilidade urbana, podendo prestar esses serviços directamente ou mediante a celebração de contractos de gestão ou contratos-programa com o Município de Lisboa ou com empresas de transporte público urbano de passageiros e de logística urbana participadas pelo Município de Lisboa ou cuja gestão esteja confiada ao Município de Lisboa»*.

Para além do alargamento do objecto social mencionado, através da Deliberação n.º 236/AML/2016 da Assembleia Municipal de Lisboa<sup>6</sup>, a área de intervenção da EMEL foi ainda alargada a todo o território do concelho de Lisboa.

---

<sup>5</sup> aprovada pela Deliberação da Câmara Municipal de Lisboa n.º 372/CM/2014, de 22 de outubro de 2014 (publicada no 4.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1079, de 23 de outubro de 2014).

<sup>6</sup> aprovada em 19 de julho de 2016 (publicada no 2.º suplemento ao Boletim Municipal n.º 1180, de 29 de setembro de 2016)

Esta alteração vem implicar que a EMEL promova o ordenamento do estacionamento em todas as zonas da cidade em que tal se revele necessário e conveniente, com todas as consequências daí decorrentes, nomeadamente em termos de suporte e planeamento financeiro dessas actividades.

O Plano de Actividades e Orçamento da EMEL para 2018 prevê assim um significativo aumento do ritmo de expansão da actividade da empresa, o qual passará de 2.500 novos lugares de estacionamento na via pública/ano para cerca de 20 mil lugares/ano, obrigando a um significativo reforço dos meios e dos investimentos a cargo da empresa, estimando-se que, em 2021, venha a ter sob gestão e exploração, cerca de 150 mil lugares de estacionamento tarifado na via pública, mais do que duplicando a oferta actual.

A mobilidade tem sido encarada pelo Município de Lisboa como um factor de progresso e desenvolvimento económico e um requisito fundamental para o bem-estar individual e colectivo.

A EMEL, desempenha assim um papel central na implementação da estratégia integrada de mobilidade urbana da cidade, muito para além da estrita actividade de ordenamento do estacionamento na via pública, que foi a razão de ser da sua criação e à luz da evolução das concepções de melhor organização da mobilidade urbana.

Actualmente, a EMEL oferece um portfólio alargado de serviços, em linha com o novo paradigma de sustentabilidade ambiental, que abarca, designadamente, a oferta de estacionamento em parques dissuasores, um Sistema de Bicicletas Públicas Partilhadas (SBPP) e soluções de mobilidade inclusiva, disponibilizando equipamentos mecânicos em alguns percursos pedonais de acesso à Colina do Castelo, numa lógica de agregação das políticas de transporte, trânsito, uso e ocupação do espaço público

Nesse contexto, a empresa tem ainda promovido obras de reorganização e requalificação do espaço público em favor da mobilidade, de que são exemplos a reorganização do espaço público na frente ribeirinha em favor do peão e outros modos de mobilidade suave.

A redução da utilização do transporte individual no interior da cidade passa também pelo desenvolvimento de uma coroa de parques de estacionamento dissuasores junto aos principais interfaces de transportes públicos.

Acresce a isto o alargamento do estacionamento na via pública em zonas menos centrais e com menor pressão de procura de estacionamento, o que combinado com a implementação de uma rede de parques dissuasores e residenciais a preços baixos, terá reflexos na evolução futura dos rendimentos da empresa.

A execução sustentada e coerente desta estratégia global de mobilidade urbana a cargo da EMEL, envolvendo intervenções várias em matéria de requalificação, construção e exploração de infra-estruturas de mobilidade e estacionamento, implicará a realização de investimentos na ordem dos 92 milhões de euros entre 2017 e 2022 e terá um impacto muito significativo no volume de rendimentos que a empresa arrecadará nos próximos anos, bem como nos gastos em que incorrerá, nomeadamente ao nível dos fornecimentos e serviços externos e no seu quadro de pessoal.

### **3. ANÁLISE DA PROPOSTA**

O modelo de remuneração do Município de Lisboa pela gestão e exploração do estacionamento público urbano tarifado de superfície confiada à EMEL tem sofrido desde a sua criação variadas alterações tendo em vista a sua adequação ao alargamento das responsabilidades de actuação da EMEL, reflexo da evolução da natureza da sua actividade e correspondente evolução do seu objecto social.

À evolução do seu objecto social acresce ainda a possibilidade de alargamento da área de actuação da EMEL à totalidade do Município, o que implicará igualmente responsabilidades acrescidas.

O actual mecanismo de remuneração vigente, assenta numa percentagem das receitas brutas, o que, nos termos da Proposta é considerado desadequado por dificultar a prossecução das actividades de investimento previstas, algumas delas com rentabilidades económica reduzida

ou negativa e devidamente espelhadas no Plano de Actividades e Orçamento, documentos já aprovados pelo município e apresentados em nas comissões da AML.

O novo método de cálculo do “Fee” de remuneração da EMEL, foi construído em conjunto pela Direcção Municipal de Finanças e pela EMEL, com o apoio de uma consultora externa, tendo por base um estudo comparado de preços de transferência de empresas com actividade similar, que determinou um intervalo possível da percentagem a aplicar sobre os custos da actividade da EMEL, procurando assim reflectir em condições semelhantes de mercado, as funções e os riscos assumidos por ambas e remunerando a EMEL pela actividade que presta ao Município.

Para o novo modelo de remuneração do Município, foi nestes termos adoptado um modelo de tipologia “Cost Plus”, acompanhado da definição de um sistema de priorização de pagamentos à CML, por forma a garantir o equilíbrio da tesouraria, sendo a remuneração efectuada em função dos activos, respectivas actividades desenvolvidas e custos correspondentes, correspondendo a renda anual a receber, à diferença entre as receitas geradas e a remuneração da EMEL, esta última calculada com base numa margem (4,3%) sobre os seus custos operacionais.

A alteração dos estatutos da EMEL, agora em apreciação na presente Proposta, prevê assim o necessário ajustamento das contrapartidas devidas pela EMEL ao Município de Lisboa, em função das necessidades de investimento ou da situação financeira líquida da empresa, decorrente da implementação das orientações e dos planos estratégicos aprovados pela Câmara Municipal de Lisboa, o que permitirá uma gestão transparente equilibrada e sustentada dos ciclos de investimentos a levar a efeito e se revela necessária ao cumprimento pleno do objecto social da EMEL e da estratégia de mobilidade do Município.

Para além da subordinação dos novos investimentos a critérios de decisão empresarial, em termos de taxa de rentabilidade, período de recuperação do capital e grau de risco, é acrescentada ainda uma excepção nos estatutos que permitirá à Câmara Municipal de Lisboa a definição de critérios diversos de investimento, revelando-se esta alteração necessária ao cumprimento das actividades e funções da EMEL, enquanto instrumento da estratégia integrada de mobilidade urbana do Município como um fator de progresso e desenvolvimento económico



JP

#### **4. AUDIÇÕES NO ÂMBITO DA PRIMEIRA E OITAVA COMISSÕES PERMANENTES**

A fim de serem prestados esclarecimentos sobre a Proposta em análise, foi promovida no dia 18 de maio de 2018, em sede de reunião da 1ª e 8ª Comissões Permanentes, a audição do Vereador João Paulo Saraiva e do Vereador Miguel Gaspar. Estiveram também presentes representantes do Conselho de Administração da EMEL.

A propósito da Proposta n.º 229/2018 e relativamente à alteração dos estatutos da EMEL com o novo método de cálculo da remuneração a pagar ao Município, o Vereador João Paulo Saraiva começou por fazer um breve enquadramento histórico da evolução das contas, referindo que os aumentos de capital realizados pelos diversos executivos nos anos de 2001, 2004 e 2011, decorreram fundamentalmente da ambiguidade dos mecanismos vigentes de remuneração da EMEL ao Município e do facto de não haver um alinhamento perfeito com as sucessivas alterações e ampliações do objecto social, de empresa de gestão de estacionamento para empresa de gestão de mobilidade.

Em resposta às várias questões levantadas pelo Deputado Municipal Rui Costa, sobre a Proposta em análise, sublinhou que o actual método de cálculo do “Fee”, assente numa percentagem das receitas operacionais, não está ajustado às necessidades da actividade e do ciclo de investimentos da EMEL, pelo que urgia criar um mecanismo que permitisse acolher de forma flexível o ciclo de investimentos decididos pelo Município e a levar a efeito pela EMEL, garantindo assim a transparência e o equilíbrio das contas da EMEL e pondo fim à necessidade de aumentos de capital.

Relembrou a evolução do mecanismo de “Fee” desde a fundação da EMEL em 1994, quando a remuneração estava estabelecida em 50% das receitas brutas, reduzido para 25% em 2001 e novamente em 2007 para uma remuneração fixa de 12,5%, à qual acrescia neste último caso uma taxa variável acima dos 10.000.00,00€ de receitas brutas.

Referiu ainda que a fórmula construída com o apoio de uma consultora externa, se revela o mecanismo adequado para que a EMEL tenha a capacidade de assumir as responsabilidades de investimento requeridas e decididas pelo município, acomodando os ciclos de investimento e de tesouraria, através de um modelo de cálculo do tipo “Cost plus”, com uma comissão de gestão sobre os custos operacionais de 4,3%, sendo assim necessário para o efeito que os

estatutos da EMEL sejam alterados em conformidade prevendo ainda a existência de investimentos com rentabilidades nulas ou mesmo negativas, desde que em conformidade com a estratégia de mobilidade definido pelo Município.

A complementar a explicação da Proposta o Vereador Miguel Gaspar iniciou a sua intervenção referindo-se ao facto de a EMEL ter sido criada para regular o estacionamento na cidade, mas progressivamente se ter transformado num importante instrumento da cidade na gestão da mobilidade e que, nestes termos, o primeiro objectivo da EMEL não deverá passar por ser lucrativa mas por servir os interesses estratégicos do accionista único, o Município de Lisboa.

Alertou ainda para o facto do desígnio de servir a cidade apenas se poder cumprir mantendo contas equilibradas garantido através do novo modelo de cálculo do “Fee”, que não pode estar dependente da receita, mas que deverá assegurar a adequada remuneração do trabalho que a EMEL presta à cidade, enquanto peça importante na regulação da mobilidade e na protecção dos residentes.

## **5. OPINIÃO DAS FORÇAS POLÍTICAS E DO RELATOR**

As forças políticas representadas na 1ª e 8ª Comissões Permanentes – Comissão de Finanças, Património, Recursos Humanos e Descentralização e Comissão de Transportes, Mobilidade e Segurança, bem como, o Deputado Municipal Relator, reservam as suas opiniões e o seu sentido de voto para o plenário da Assembleia Municipal onde será debatida e votada a Proposta.

## **6. CONCLUSÕES**

A actividade da EMEL tem, desde a sua criação em 1994, vindo a sofrer alterações na sua natureza, evoluindo do ordenamento e gestão de estacionamento à superfície para se constituir como um instrumento da cidade na gestão estratégica das questões de mobilidade.

À evolução da actividade acima referida, acresce ainda o alargamento da possível área de actuação que poderá potencialmente abranger a totalidade do território municipal.

O modelo vigente de remuneração da EMEL ao Município, não obstante as diversas actualizações efectuadas por diversos executivos, assenta desde o início numa percentagem fixa das receitas brutas, o que não tem permitido uma gestão adequada das necessidades de tesouraria e dos ciclos de investimento requeridos pelo Município à EMEL no âmbito de uma actividade alargada na área da mobilidade.

Considera a Câmara que o novo modelo de remuneração aprovado através da presente proposta, procura dar resposta a essa necessidade, remunerando por um lado a EMEL pelos serviços prestados à cidade, como parcela adicional aos custos operacionais e com base em referências validadas no estudo anexo à proposta, prevendo ainda a definição de um sistema de priorização de pagamentos à CML, que permitirá acolher de forma flexível as necessidades de tesouraria o ciclo de investimentos decididos pelo Município e a levar a efeito pela EMEL.

Considera ainda a Câmara que a alteração dos estatutos agora em apreciação que constituiu o ponto B da Proposta, se revela necessária para acomodar estatutariamente o novo modelo de remuneração aprovado, prevendo ainda a possibilidade dos investimentos a efectuar pela EMEL contemplarem a definição de outros critérios, com rentabilidade reduzida ou nula, acolhendo os investimentos decididos pelo Município no âmbito da estratégia integrada de mobilidade urbana.

Pelo exposto, conclui-se que o ponto B da Proposta sobre a qual incidiu o presente parecer está em condições de ser debatido e votado em plenário da AML, a quem compete, nos termos e ao abrigo das disposições conjugadas da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, a prática dos atos propostos.

A apreciação da Proposta cumpriu o prazo fixado pela Presidente da AML ao abrigo do disposto no artigo 75.º do Regimento para a emissão de parecer.

## **7. ANEXOS**

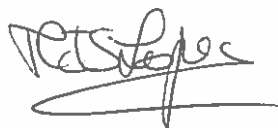
O Deputado Municipal Relator considerou necessário a junção ao presente parecer dos seguintes anexos:

Anexo I: Proposta 229/2018 e respectivos anexos.

O presente parecer foi aprovado por maioria com abstenção do PCP.

Lisboa, 23 de Maio de 2018.

A Presidente da 1.ª Comissão



-Irene Lopes-

O Presidente da 8ª Comissão

-António Proa-

O Deputado Municipal Relator

-Manuel Lage-