

CÂMARA MUNICIPAL

DE

COVILHÃ

ATA N.º 09 / 2025

REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA CÂMARA MUNICIPAL REALIZADA NO DIA

30 DE ABRIL DE 2025

(CONTÉM 21 FOLHAS)

ESTIVERAM PRESENTES OS SEGUINTE MEMBROS:

PRESIDENTE VÍTOR MANUEL PINHEIRO PEREIRA

VEREADOR SANDRA DA COSTA HENRIQUES SOARES

VEREADOR JOSÉ ARMANDO SERRA DOS REIS

VEREADOR JORGE MANUEL AFONSO GOMES

VEREADOR _____

VEREADOR JOSÉ MIGUEL RIBEIRO OLIVEIRA

VEREADOR MARTA MARIA TOMAZ GOMES MORAIS ALÇADA BOM JESUS

FALTARAM OS SEGUINTE MEMBROS:

PRESIDENTE _____

VICE-PRESIDENTE _____

VEREADOR RICARDO MIGUEL CORREIA LEITÃO FERREIRA DA SILVA

VEREADOR _____

VEREADOR _____

VEREADOR _____

VEREADOR _____

ATA DA REUNIÃO DE 30/04/2025



1

14

**CÂMARA MUNICIPAL****DA****COVILHÃ****TEXTO DEFINITIVO DA ATA Nº 09/2025**

Da reunião extraordinária realizada no dia 30 de abril de 2025, iniciada às 11:05 horas e concluída às 11:10 horas.

Sumário:	01
Abertura	02
Ponto Um	03
Ponto Dois	05
Aprovação em Minuta	21
Votação das Deliberações	21
Montante Global de Encargos	21
Encerramento	21

2
14**ABERTURA****ATA Nº 09/2025**

Aos trinta dias do mês de abril do ano de dois mil e vinte e cinco, na Sala de Reuniões dos Edifício dos Paços do Concelho, realizou-se a reunião extraordinária da Câmara Municipal da Covilhã sob a presidência do Senhor Presidente da Câmara Vítor Manuel Pinheiro Pereira, estando presentes os Senhores Vereadores Sandra da Costa Henriques Soares (em substituição de Pedro Miguel Santos Farromba), José Armando Serra dos Reis, Jorge Manuel Afonso Gomes (em substituição de Maria Regina Gomes Gouveia), José Miguel Ribeiro Oliveira e Marta Maria Tomaz Gomes Morais Alçada Bom Jesus.

Não compareceu à reunião o Senhor Vereador Ricardo Miguel Correia Leitão Ferreira da Silva e a respetiva falta foi justificada, tendo o Senhor Presidente da Câmara informado do seu pedido de suspensão de mandato que será presente na próxima reunião do órgão Executivo.

A reunião foi secretariada pelo Senhor Jorge Manuel Galhardo Vieira, Diretor do Departamento de Obras e Planeamento em substituição de Graça Isabel Pires Henry Robbins, Diretora do Departamento de Administração Geral e Coordenação Jurídica (Despacho n.º 37/2025).

E, pelas 11:05 horas, o Senhor Presidente da Câmara cumprimentou todos os presentes e deu início aos trabalhos da presente reunião, com a seguinte Ordem de Trabalhos:

- 1. Cobertura dos prejuízos do Setor Empresarial Local, ao abrigo da Lei 50/2012, de 31 de agosto (Aprovação)**
 - 1.1. - ICOVI – Infraestruturas e Concessões da Covilhã. EEM**
 - 1.2. - PARKURBIS – Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SA, EM**
- 2. Obras realizadas pela ICOVI - Infraestruturas e Concessões da Covilhã, EEM, no âmbito das relações do Grupo Autárquico – Parecer Jurídico (Aprovação)**



1. Cobertura dos prejuízos do Setor Empresarial Local, ao abrigo da Lei 50/2012, de 31 de agosto

1.1. - ICOVI – Infraestruturas e Concessões da Covilhã. EEM

Foi presente à Câmara informação, relativa ao ofício da ICOVI – Infraestruturas e Concessões da Covilhã, EEM, com a referência 04/25, datado de 28.abril.2025, no qual informa o Resultado Antes de Impostos de 2024 negativo no valor de 173.997,40 € (cento e setenta e três mil, novecentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos) e solicita a cobertura desse resultado.

Documento que se dá como inteiramente reproduzido na presente ata e fica, para todos os efeitos legais, arquivado em pasta própria existente para o efeito.

Não participou na discussão e votação do presente assunto o Senhor Vereador José Miguel Ribeiro Oliveira, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 55.º do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que aprova o RJAL, conjugado com o artigo 69.º do CPA – Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na nova redação, por exercer as funções de Presidente do Conselho da Administração.

A Câmara deliberou, com a abstenção das Senhoras Vereadoras Marta Maria Tomaz Gomes Morais Alçada Bom Jesus e Sandra da Costa Henriques Soares, tendo em conta que a Empresa Municipal ICOVI – Infraestruturas e Concessões da Covilhã, EM, apresenta um Resultado Antes de Impostos de 2023 negativo no valor de 173.997,40 € (cento e setenta e três mil, novecentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos), nos termos da legislação aplicável, aprovar e efetuar uma transferência financeira no valor de 173.997,40 € (cento e setenta e três mil, novecentos e noventa e sete euros e quarenta cêntimos).

1.2. - PARKURBIS – Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SA, EM

Foi presente à Câmara informação, relativa ao ofício da Parkurbis – Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SAEM, datado 24 de abril de 2025, a propósito do regime contido no n.º 4 do artigo 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, que remete as contas do exercício de 2024, onde se evidencia um resultado Líquido do Período negativo de 64.490,65 €.

Documentos que se dão como inteiramente reproduzidos na presente ata e ficam, para todos os efeitos legais, arquivado em pasta própria existente para o efeito.



1 4

A Câmara deliberou, com a abstenção das Senhoras Vereadoras Marta Maria Tomaz Gomes Morais Alçada Bom Jesus e Sandra da Costa Henriques Soares, tendo em conta que a sociedade Parkurbis – Parque de Ciência e Tecnologia da Covilhã, SA EM, apresenta um resultado líquido do período negativo no valor de 64.490,65 € (sessenta e quatro mil, quatrocentos e noventa euros e sessenta e cinco cêntimos) e que o Município detém uma participação de 79,6% no capital desta sociedade, nos termos da legislação aplicável, aprovar e efetuar uma transferência financeira no mês seguinte à apreciação das contas da empresa local no valor de 51.207,99 € (cinquenta e um mil, duzentos e sete euros e noventa e nove cêntimos).

Foi feita Declaração de Voto pelas Senhoras Vereadoras Marta Maria Tomaz Gomes Morais Alçada Bom Jesus e Sandra da Costa Henriques Soares que se transcreve:

“Relativamente ao Ponto 1.1 e 1.2 da Ordem de Trabalhos, e face à situação reiterada de prestação de contas com resultados líquidos negativos por parte das empresas municipais ICOVI, E.M. e Parkurbis, S.A., E.M., os Vereadores da Coligação Juntos Fazemos Melhor optam pela abstenção, por entenderem que:

- *As empresas não têm cumprido integralmente o disposto no artigo 42.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;*
- *A persistência de resultados negativos carece de avaliação estrutural da sustentabilidade e governação destas entidades;*
- *Deve ser dado conhecimento às entidades competentes da gestão financeira dos últimos exercícios.”*



7 5

2. Obras realizadas pela ICOVI - Infraestruturas e Concessões da Covilhã, EEM, no âmbito das relações do Grupo Autárquico – Parecer Jurídico

Presente Despacho do Senhor Presidente, datado de 24.abril.2025, respeitante ao pedido de pagamento de despesas com obras realizadas pela ICOVI - Infraestruturas e Concessões da Covilhã, EEM, de competência e no interesse do Município da Covilhã e que remete para parecer jurídico.

Documentos que se dão como inteiramente reproduzidos na presente ata e ficam, para todos os efeitos legais arquivados em pasta própria existente para o efeito.

Não participou na discussão e votação do presente assunto o Senhor Vereador José Miguel Ribeiro Oliveira, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 55.º do Anexo I da Lei n.º. 75/2013, de 12 de setembro que aprova o RJAL, conjugado com o artigo 69.º do CPA – Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na nova redação, por exercer as funções de Presidente do Conselho da Administração.

A Câmara deliberou, com a abstenção das Senhoras Vereadoras Marta Maria Tomaz Gomes Morais Alçada Bom Jesus e Sandra da Costa Henriques Soares, aprovar o pagamento das despesas de acordo com o parecer jurídico dos consultores contratados Correia Fernandes & Associados – Sociedade de Advogados R.L., que se transcreve:

A. ENQUADRAMENTO

1. O Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal da Covilhã solicitou-nos, com caráter de urgência, a emissão de informação jurídica relativa à legalidade e enquadramento legal de pagamentos reclamados pela empresa municipal ICOVI – Infraestruturas e Concessões da Covilhã, E.M. (doravante “ICOVI”)

2. Para a presente informação teremos em conta os seguintes factos:

☒ *O Município da Covilhã tem vindo a desenvolver a sua ação relacionada com a gestão de alguns equipamentos e infraestruturas municipais, bem como com a prestação de serviços de índole económica, através da empresa municipal ICOVI;*

☒ *Esta empresa municipal é detida a 100% pelo Município da Covilhã e integra como objeto social: “A gestão, construção e conservação de infraestruturas e concessões, na área do Município da Covilhã” (cfr. artigo 3.º, n.º 1, alínea a. do Estatutos da ICOVI), atividade que tem vindo a exercer desde a sua constituição em 2009;*

☒ *A empresa tem vindo assim a desenvolver a sua ação num ambiente económico sustentado, cumprindo as obrigações aplicáveis ao setor empresarial local, tendo já os seus Estatutos adaptados à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;*



- ☑ Foi verificada a existência de atividades desenvolvidas por esta empresa municipal, no âmbito das suas competências, mas em benefício direto do Município, e não incluídas no contrato-programa outorgado entre esta e o Município, nem nos posteriores aditamentos;
- ☑ Tendo em vista o pagamento de fornecimentos e serviços já concluídos, que seriam a cargo do Município da Covilhã, a ICOVI assumiu, a pedido do mesmo Município, o desempenho da aplicação desses materiais pelos meios necessários de que dispunha;
- ☑ A ICOVI reclamou o pagamento de despesas a cargo do Município, no total de €899.302,08 (oitocentos e noventa e nove mil trezentos e dois euros e oito cêntimos), valor sem IVA, correspondentes a matérias primas adquiridas e serviços prestados a pedido do Município e para o desenvolvimento das suas atribuições;
- ☑ A ICOVI tem vindo a solicitar ao Município a regularização da situação, solicitando a entrega das quantias despendidas, tendo para o efeito remetido lista com a faturação que entende ser da responsabilidade do Município (ofício Ref.º 03/22, de 06/04/2022);
- ☑ Através do ofício Ref.º S-CMC/2022/3068 DCP, de 21/06/2022, do Diretor do Departamento de Obras e Planeamento desta Câmara Municipal, Eng. Jorge Galhardo Vieira, foi solicitada à ICOVI informação complementar que “permita avaliar e decidir sobre o pedido de regularização de contas nele formulado”;
- ☑ A ICOVI veio a responder através do ofício Ref.º 15/22, de 21/11/2022, remetendo “Mapa de Obra e Intervenções Executadas pela ICOVI”, com referência ao: (i) número do procedimento de contratação; (ii) valor total da despesa; (iii) data; (iv) número de fatura; (v) fornecedor; (vi) descrição dos materiais adquiridos, obra e/ou intervenção; e (vi) zonas intervencionadas;
- ☑ Por despacho de 28/11/2022 do Diretor do Departamento de Obras e Planeamento da Câmara Municipal da Covilhã, Eng.º Jorge Galhardo Vieira, foi solicitado ao Chefe de Divisão de Obras da Câmara Municipal, Eng. Joaquim Carrilho, “avaliação da informação prestada pela empresa municipal ICOVI”;
- ☑ Esta informação foi prestada pelos serviços em 06/12/2022, confirmando genericamente a aquisição dos materiais e a realização das obra e/ou intervenções;
- ☑ Em resultado da informação do mesmo Diretor do Departamento de Obras e Planeamento desta Câmara Municipal, de 06/12/2022, foi confirmada a realização das intervenções, a documentação dos procedimentos de contratação e o apuramento do valor global reclamado;
- ☑ Isto é, a pedido do Município, foram identificados os locais das intervenções e a quantificação de cada um deles, envolvendo todos os trabalhos e as parcelas de despesa que lhes corresponde, bem como a comprovação de documentos através de cópia de contratos e de propostas adjudicadas das quais constam os preços unitários e os valores parciais que concorrem para o total de despesa reclamada;
- ☑ Do apuramento dessa documentação foi considerado como efetivamente devido - por corresponder a obras realizadas por indicação e a pedido do Município, no seu interesse, e cumprindo todos os formalismos legais em sede de contratação pública, mas não considerando a aquisição de material betuminoso que foi aplicado diretamente pelos serviços municipais - o montante de €568.018,45 (quinhentos e sessenta e oito mil e dezoito euros e quarenta e cinco cêntimos), valor sem IVA;



17

❑ Sucede que, não obstante o entendimento sobre o pagamento do valor reclamado pela ICOVI, resulta de informação interna da Câmara que “tendo presente que um dos fundamentos da celebração do Contrato-programa de 30-06-2025 e dos Despachos complementares ao mesmo (...) concluo que não estava subentendida intenção do Município de vir a ressarcir a empresa municipal ICOVI pelas despesas que esta teria de realizar para cumprir as competências e obrigações que lhe foram atribuídas.”

B. QUESTÃO CONTROVERTIDA

3. Face à situação de facto sinteticamente descrita, o Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal da Covilhã solicitou-nos a prestação de informação jurídica sobre o enquadramento legal dos pagamentos reclamados pela ICOVI, nomeadamente face às questões relativas à integração destas obras no clausulado do Contrato-Programa de 30-06-2025 e dos Despachos complementares ao mesmo.

4. À questão assim colocada, e face aos dados e elementos disponíveis, não dedicaremos mais do que o necessário ao respetivo enquadramento à luz dos aspetos legais, doutriniais e jurisprudenciais essenciais que deverão estar na base da apreciação jurídica solicitada.

C. ANÁLISE DO CONTRATO-PROGRAMA E POSTERIORES ADITAMENTOS

5. Analisado o teor do contrato programa celebrado entre o Município da Covilhã e a ICOVI, e posteriores aditamentos/alterações, é manifesto que os fornecimentos/serviços, cujo pagamento é reclamado pela ICOVI, não se encontram abrangidos pelo contrato-programa e posteriores aditamentos/alterações.

6. Estão sim em causa serviços prestados pela ICOVI, a pedido e no interesse do Município, não estando a ICOVI obrigada a prestá-los sem remuneração, no âmbito do Contrato-Programa e /ou posteriores aditamentos/alterações, por não se tratar de intervenções nas infraestruturas municipais que integram o referido contrato programa.

7. Não estão, pois, em causa serviços de interesse geral, nos termos previsto no artigo 45.º da Lei n.º 50/2012, na sua atual redação, nem se tratam de serviços abrangidos e enquadrados por contrato-programa, que devem regular a respetiva prestação e remuneração, através de subsídios à exploração, nos termos do que estipula o n.º 1 do artigo 47.º da referida Lei.

D. DOS FLUXOS FINANCEIROS ENTRE OS MUNICÍPIOS E AS EMPRESAS MUNICIPAIS

8. No âmbito do regime jurídico estabelecido pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, as relações contratuais entre os municípios e as suas empresas municipais eram enquadradas por contratos de gestão ou por contratos programa, podendo ainda estabelecer-se contratos de concessão (vide artigos 20.º, 23.º e 25.º do referido diploma).

9. Estes contratos estabeleciam, além do mais, as funções a desempenhar pelas empresas e, no caso dos dois primeiros tipos, as participações públicas devidas pelos municípios como contrapartida pelas obrigações assumidas pelas empresas.

10. Nos Acórdãos n.ºs 14/09-31.MAR-1.ºS/PL2, 15/09-31.MAR-1.ºS/PL, 16/09-31.MAR-1.ºS/PL e 17/09-31.MAR-1.ºS/PL, a 1.ª Secção o Tribunal de Contas pronunciou-se sobre a complexidade e a importância dos tipos contratuais adotados para regular as relações entre as empresas públicas e as entidades públicas que as detêm, sem deixar de reconhecer que em todos os tipos contratuais possíveis está substancialmente presente uma prestação de serviços pelas empresas a essas entidades.

- 11.** O que se discutia e continuará a discutir é qual a forma contratual adequada e legal, de entre várias possíveis, para titular essa prestação de serviços em cada caso concreto.
- 12.** Ora, essa qualificação contratual importa, designadamente, para efeitos de observância de requisitos legais de conteúdo dos contratos, que titulam relações de prestação de serviços de tipo especial, e tem também importância por se repercutir no tratamento financeiro e contabilístico das verbas por esses contratos atribuídas.
- 13.** A Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto (que substituiu a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro), veio estabelecer um *numerus clausus* de instrumentos possíveis no relacionamento financeiro entre os municípios e as suas empresas locais, a saber: i) subsídios à exploração ao abrigo de contratos programa; ii) remuneração mercantil ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros; e iii) transferências financeiras exclusivamente para equilíbrio de eventuais resultados negativos de um exercício.
- 14.** Sendo que, nos termos do estabelecido nos artigos 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (regime financeiro das autarquias locais) e 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (regime jurídico das autarquias locais), são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
- 15.** A necessidade de estabelecer relações contratuais e a multiplicidade de tipos contratuais que podem titular relações materiais de prestação de serviços entre municípios e empresas municipais foram mantidas nas sucessivas alterações à Lei n.º 50/2012, de 30 de agosto.
- 16.** A referida lei veio estabelecer um novo regime jurídico para a atividade empresarial local, na sequência das medidas constantes da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, dos estudos consubstanciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local e no Livro Branco sobre o Sector Empresarial Local e dos compromissos assumidos no Memorando de Entendimento sobre os Condicionamentos Específicos de Política Económica acordado, em maio de 2011, entre o Estado Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, com objetivos de contenção do perímetro do sector empresarial local e de controlo dos fluxos financeiros mantidos entre as empresas locais e as respetivas entidades públicas participantes, com o propósito de assegurar a sua auto sustentabilidade.
- 17.** O referido Livro Branco sobre o Sector Empresarial Local recomendou, designadamente, a definição rigorosa de um enquadramento contratual para as relações entre a empresa e o município e a exigência de documentos contratuais claros, do ponto de vista financeiro e das leis da concorrência, no plano das relações comerciais entre a empresa e a autarquia.
- 18.** Esta exigência resulta também de, como refere RUI MEDEIROS, em matéria de financiamento "(...) as empresas públicas estarem abrangidas pelas regras gerais da concorrência e pelas normas comunitárias de proibição dos auxílios públicos, salvo as exceções consideradas indispensáveis à sobrevivência e à eficácia do próprio serviço público".
- 19.** Por isso, como afirma o mesmo autor, uma indemnização compensatória atribuída a uma empresa pública tem, necessariamente, de ser uma contrapartida do serviço público prestado por essa empresa, para além de só poder ser concedida na estrita medida das exigências desse serviço. O que implica uma relação contratual.
- 20.** É, assim, claro que o regime jurídico do sector empresarial autárquico impõe que quaisquer transferências financeiras para as empresas locais, destinadas ao respetivo financiamento, designadamente por contrapartida da realização de competências de serviço público que lhes



sejam delegadas, deixaram de poder ser atos puramente unilaterais e estão, hoje, necessariamente, associadas a contrapartidas de serviço público, obrigatoriamente sujeitas a uma contratualização.

21. Neste contexto, a Lei n.º 50/2012 estabelece, no seu artigo 32.º, que a atribuição às empresas locais de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes exige a celebração de um contrato-programa e define, nos artigos 47.º e 50.º, a exigibilidade e o conteúdo dos contratos-programa a celebrar, os quais devem estabelecer as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual das atividades de interesse geral ou de desenvolvimento local e regional assumidas.

22. Porém, esta lei introduziu, por outro lado, no seu artigo 36.º, a possibilidade de se estabelecerem também contratos de aquisição de bens ou serviços, de locação, de fornecimento ou de empreitada entre as empresas locais e as entidades públicas nelas participantes, a remunerar contratualmente a preços de mercado, proibindo que essas adjudicações integrem os contratos programa e incluam qualquer componente de subsidiação (vide artigos 36.º, n.ºs 2, 3 e 4, e 47.º, n.º 6).

23. Por último, no artigo 40.º, e como única exceção, a mesma lei estabelece que, no caso de o resultado líquido anual da empresa local se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício.

E. CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

24. Como já anteriormente referido, a lei admite a possibilidade de se estabelecerem contratos de aquisição de bens ou serviços, de locação, de fornecimento ou de empreitada entre as empresas locais e as entidades públicas nelas participantes, a remunerar contratualmente a preços de mercado, proibindo que essas adjudicações integrem os contratos programa e incluam qualquer componente de subsidiação (vide artigos 36.º, n.ºs 2, 3 e 4, e 47.º, n.º 6, da Lei n.º 50/2012.).

25. Contratos esses que podem ser celebrados verbalmente. No entanto, é importante lembrar que, na prática, especialmente em contratos de prestação de serviços públicos ou de grande valor, que envolvem valores, prazos e obrigações específicas é recomendável que tudo seja formalizado por escrito. Isso ajuda a evitar mal-entendidos, facilita a fiscalização e serve como prova em caso de disputas futuras.

26. No presente caso os serviços cujo pagamento é reclamado pela ICOVI foram prestados a pedido do Município, no âmbito das atribuições deste, não integradas no contrato-programa celebrado com a ICOVI, e esta aceitou prestá-los.

27. Verifica-se ainda que não foi fixado o preço, mas os vários elementos apresentados pela ICOVI documentam que os valores reclamados pelos serviços prestados ao Município correspondem às despesas que suportou, com os serviços solicitados pelo Município, a custos de mercado e após o desenvolvimento do competente procedimento pré-contratual.

28. Ainda que não reduzidos a escrito, como é recomendável, entendemos que o pedido do Município e a aceitação da ICOVI, consubstanciam um acordo, integrante de contrato de prestação de serviços, ao abrigo do n.º 2, do artigo 36.º da Lei e não sujeito às regras da parte II do CCP, por se integrarem na precisão do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), daquele Código.

29. Mas ainda que assim se não entendesse, e se considerasse o contrato inválido, sempre seria devido o preço dos serviços prestados pela ICOVI ao Município da Covilhã, a pedido deste, no âmbito das suas atribuições, e fora do âmbito do contrato-programa celebrado com a ICOVI.

30. Para este entendimento é essencial realçar que os serviços foram efetivamente prestados, e confirmados pelos competentes técnicos do Município.

31. E trata-se de um verdadeiro contrato, na medida em ambas as partes assumiram obrigações sinalagmáticas e juridicamente relevantes, havendo um encontro de declarações negociais cruzadas, que firmaram um vínculo bilateral.

32. A ausência de procedimento próprio e de clausulado escrito não obstatam à qualificação das relações entre o Município e a ICOVI como verdadeiro e próprio negócio jurídico, até porque o conceito de “contrato” não pressupõe uma forma específica ou um nomen iuris próprio – pelo contrário, a lei basta-se com a existência de um “acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação” [cfr. artigo 280.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (“CCP”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro] e o legislador admite de forma expressa que os contratos celebrados por entidades públicas não têm necessariamente de revestir a forma escrita (cfr. artigo 95.º, n.ºs 1 e 2, do CCP), numa possibilidade que, de resto, cobre as relações estabelecidas.

33. Assim, apurando-se a existência de relações contratuais entre as partes, baseadas na prestação de serviços da ICOVI ao Município da Covilhã, este está vinculado a pagar os serviços prestados” (cfr. nesse sentido, entre outros, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 2 de abril de 2014, processo n.º 07541/11, disponível in www.dgsi.pt).

34. Como melhor se explica noutro aresto:

“[a]pesar das partes não terem reduzido a escrito o contrato, subsiste uma relação contratual firmada, pelo que se impõe extrair as consequências jurídicas das regras que determinam o pagamento da quantia reclamada com base no pressuposto da invalidade do mesmo.

Em qualquer caso, a nulidade de verbalmente convencionado não implica a desresponsabilização da entidade pública.(...)”

Não é exata a ideia de que, mercê da nulidade, tudo se passa como se o contrato não tivesse sido celebrado ou produzido quaisquer efeitos. Bem ao invés porque o contrato é algo que na realidade aconteceu, daí precisamente a sua repercussão no subsequente relacionamento jurídico das partes.

Tendo os serviços convencionados sido prestados, ao abrigo de um contrato entretanto declarado nulo, perante a inexistência de um contrato, a relação jurídica deverá ser equiparada a um “Contrato de facto”, cujos serviços terão de ser remunerados” (cfr. o já acima citado Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 1 de março de 2019, processo n.º 00856/14.0BECBR).

35. Por conseguinte, tendo a ICOVI prestado serviços e fornecido bens ao Município da Covilhã, que este solicitou e aceitou, é manifesto que tais prestações devem ser remuneradas.

36. Na verdade, a jurisprudência administrativa sobre os denominados “contratos de facto” é, não apenas reiterada, como consistente, no sentido de que, mesmo quando celebrados na ausência de um procedimento e nem sequer reduzidos a escrito, tais contratos existem e não podem ser ignorados, não podendo o ordenamento jurídico ser insensível à existência e cumprimento (ainda que só por uma das partes) de um contrato, mesmo que sob o pretexto da respetiva invalidade.



7 11

Ou, numa formulação mais direta, dizer-se que o negócio jurídico é nulo não é nem pode ser o mesmo do que pretender que o mesmo “seria equivalente a um nada, como se pura e simplesmente não tivesse acontecido” (cfr. os Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 22 de Janeiro de 2016, processo n.º 00636/14.2BEVIS, de 1 de Março de 2019, processo n.º 00856/14.0BECBR, de 12 de Junho de 2019, processo n.º 00126/12.8BEMDL, de 31 de Outubro de 2019, processo n.º 01818/11.4BEBRG, e de 15 de Novembro de 2019, processo n.º 00311/11.5BEMDL, todos disponíveis in www.dgsi.pt), razão pela qual “os serviços originariamente contratualizados, enquanto “Contrato de facto”, terão de ser remunerados” (cfr. os já citados Acórdãos do Tribunal Central Administrativo Norte de 22 de Janeiro de 2016, processo n.º 00636/14.2BEVIS, e de 1 de Março de 2019, processo n.º 00856/14.0BECBR).

37. Já numa linha subsidiária, sempre se dirá também que o entendimento da jurisprudência administrativa nos “contratos de facto” em que não existiu pré-acordo quanto aos preços a praticar, nem tão-pouco foi “possível apurar o valor convencionado como contrapartida pelos serviços prestados”, há que lançar mão da equidade “para encontrar o montante em dívida, o que não equivale à fixação de um montante arbitrário” (cfr. o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 12 de Junho de 2019, processo n.º 00126/12.8BEMDL, já acima citado).

38. Ora, os valores aqui em causa não se afiguram arbitrários nem inequitativos, razão pela qual, se os argumentos acima aduzidos não bastassem, sempre seria de concluir, também por aqui, que deve o Município pagar à ICOVI os serviços que a esta solicitou e aquela prestou.

F. DO ACORDO DE TRANSAÇÃO EM PARTICULAR

39. Dada a divergência entre o valor reclamado pela ICOVI, e o reconhecido como devido a esta pelo Município, a divergência poderá ser ultrapassada através de uma transação extrajudicial.

40. Diz-se transação o contrato que se encontra regulado na lei portuguesa (vide regime geral nos artigos 1248.º e ss. do Código Civil – CC), pelo qual as partes que o celebram previnem ou terminam um litígio, mediante concessões/cedências mútuas, que podem envolver a constituição, modificação ou extinção de direitos diversos do direito controvertido.

41. Nos termos da lei, a transação preventiva, i.e. visando evitar um litígio, bem como a transação extrajudicial, ou seja, aquela que é celebrada sem a intervenção de um tribunal, devem constar de escritura pública ou de documento particular autenticado, sempre que da transação possa derivar algum efeito para o qual é exigida a escritura ou o documento particular autenticado.

42. Nos restantes casos, como se verifica na presente situação, exige-se apenas que a transação conste de um documento escrito (cfr. art.º 1250.º do CC).

43. Na eventual transação a celebrar haverá de ter sido em conta que do montante reclamado pela ICOVI o Município reconheceu-se devedor apenas do montante de €568.018,45 (quinhentos e sessenta e oito mil e dezoito euros e quarenta e cinco centimos), valor sem IVA, derivados das obras realizadas a pedido e no interesse municipal.

44. Tendo a transação como meta concertar a divergência das partes, com mútuas cedências, quanto aos direitos relativamente aos quais se arrogam, a pretensão posta na transação deve circunscrever-se ao sentido que dela se quer extrair.

45. Não se trata assim de uma condição ou obrigações contidas na contratualização já efetuada com a ICOVI – mormente do contrato-programa de 30-06-2025 -, mas que está para além da mesma, não se integrando em qualquer clausulado contratual.



1

46. De referir ainda que os acordos de transação não integram nenhum dos conceitos definidos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprova a Lei das Finanças Locais (empréstimos, abertura de créditos, emissão de obrigações e locação financeira), nem como tal podiam ser considerados uma vez que não correspondem a uma manifestação da vontade do devedor, mas antes a um acordo entre credor e devedor quanto a uma dívida já constituída e reconhecida entre as partes.

47. Consequentemente, a celebração de tais acordos não impõe a intervenção da Assembleia Municipal, uma vez tratar-se da competência do presidente da câmara municipal representar o município em juízo e fora dele, podendo outorgar contratos em sua representação - cfr. artigo 35.º, n.º 1 al. f) n.º 2 da Lei das Finanças Locais).

G. DA NATUREZA JURÍDICA DO ACORDO DE TRANSAÇÃO

48. Identificado o tipo de acordo, importa determinar a respetiva natureza jurídica, isto é, se estamos perante acordos de natureza pública, ou seja, verdadeiros contratos administrativos – ou de natureza privada, – tratando-se, nesse caso, de contratos privados.

49. Sob o ponto de vista do Direito Público, a definição de contrato administrativo encontram-se nos artigos 200.º a 202.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pela Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (“CPA”) e pelo próprio Código dos Contratos Públicos (“CCP”) para o qual é efetuada remissão expressa.

50. Nos termos destes diplomas, são contratos administrativos “(...) os que como tal são classificados no Código dos Contratos Públicos ou em legislação especial” (1).

1 Cfr. artigo 200.º, n.º 2, do CPA

2 Cfr. artigo 1.º, n.º 2 do CCP

51. O que daqui se pode retirar de imediato é que são contratos administrativos os negócios jurídicos regulados pelo direito administrativo, em diploma específico próprio, e são contratos privados os que são disciplinados por normas de direito privado.

52. Ora, nos termos do previsto no artigo 1.º do CCP são contratos públicos: “(...) todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código.” (2).

53. Já o conceito de contrato administrativo tem um enquadramento no n.º 6 do artigo 1.º do CCP:

“Sem prejuízo do disposto em lei especial, reveste a natureza de contrato administrativo o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos, que se integre em qualquer uma das seguintes categorias:

a) Contratos que, por força do presente Código, da lei ou da vontade das partes, sejam qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público;

b) Contratos com objecto passível de acto administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos;

c) Contratos que confirmam ao co-contratante direitos especiais sobre coisas públicas ou o exercício de funções dos órgãos do contraente público;

d) Contratos que a lei submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento de formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do co-contratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público.”

54. Por sua vez, no respetivo artigo 16.º do mesmo diploma procede-se a uma tipificação dos contratos administrativos, em virtude dos procedimentos pré-contratuais a adotar e com vista à assegurar a concorrência de mercado:

“1 — Para a formação de contratos cujo objecto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos: (...)

2 — Para os efeitos do disposto no número anterior, consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações típicas abrangidas pelo objecto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza:

- a) Empreitada de obras públicas;
- b) Concessão de obras públicas;
- c) Concessão de serviços públicos;
- d) Locação ou aquisição de bens móveis;
- e) Aquisição de serviços;
- f) Sociedade.”

55. Não obstante, com esta(s) definição(ões) não é fácil, só por si, atingir-se a delimitação do conceito.

56. Ora, falando a lei em relação jurídica administrativa, esta levanta algumas dificuldade para se atingir o grau de certeza na sua qualificação, daí que teremos que nos socorrer de outra lei, desta feita do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (“ETAF”) donde se retira que em matéria de litígios emergentes de questões relativas à interpretação, validade e execução de contratos por referência ao objeto passível de ato administrativo, aos contratos para os quais existam especificamente normas de direito público que regulem aspetos do respetivo regime substantivo e aos contratos em que as partes tenham submetido a um regime substantivo de direito público. (3)

57. Por conseguinte, a identificação dos contratos administrativos ou se encontra em razão do seu objeto, isto é, quando o contrato é celebrado no contexto de uma relação jurídica que pela sua própria natureza é regulada pelo direito administrativo, como por exemplo um contrato que tenha por objeto um ato passível de ato administrativo envolvendo um regime de direito substantivo, ou então pela especificidade do direito substantivo que lhe está subjacente, quer por determinação da lei, quer por remissão das partes.

3 Cfr. artigo 4.º, nº 1, alínea f) do ETAF.

58. A própria legislação administrativa distingue a contratação quanto aos dois regimes a que se encontra sujeita:

“1 — As relações contratuais administrativas são regidas pelo Código dos Contratos Públicos ou por lei especial, sem prejuízo da aplicação subsidiária daquele quando os tipos dos contratos não afastem as razões justificativas da disciplina em causa.

2 — No âmbito dos contratos sujeitos a um regime de direito privado são aplicáveis aos órgãos da Administração Pública as disposições do presente Código que concretizam preceitos constitucionais e os princípios gerais da atividade administrativa.” (4) 4 Cfr. artigo 202.º do CPA

59. Neste contexto, e concretamente quanto ao acordo de transação judicial refere-se que, em primeiro lugar, a celebração de tais acordos não se encontra imbuída de poderes ou prerrogativas de autoridade, e tanto mais que os acordos se encontram sujeitos à vontade negocial das partes (no caso concreto, devedor e credor) que os aceitam por exercício da vontade, podendo ou não celebrá-los, o que coloca a Autarquia, na qualidade de devedora, em pé de igualdade face ao credor.

60. Em segundo lugar, não só não foi afastado o regime privado para a sua regulação, como também não existe poderes de autoridade ou prerrogativas de autoridade na sua celebração.

61. Parece pois claro que nos encontramos perante acordos submetidos ao regime jurídico do direito privado, sem prejuízo da aplicação das normas e princípios gerais ínsitos à atividade administrativa.

H. DO CONTEÚDO DO ACORDO DE TRANSAÇÃO

62. Chegados aqui, cumpre identificar que tipos de obrigações se encontram incluídas no acordo de transação, uma vez que este incide sobre dívidas vencidas e regula no essencial aspetos ligados ao pagamento das mesmas.

63. A sua razão subjacente reside no facto de não ser possível ao Município o pagamento atempado dos seus débitos o que conduz à noção de incumprimento das obrigações por parte da autarquia que entrará, conseqüentemente, em mora.

64. Ora, a mora constitui o devedor na obrigação de reparar os danos causados ao credor, ficando aquele em mora, quando por causa que lhe seja imputável, a prestação, ainda possível, não seja efetuada no tempo devido.

65. Nas obrigações pecuniárias a indemnização por mora corresponde aos juros a contar do dia em que esta seja constituída.(5)

5 Cfr. artigo 804.º e n.º 1 artigo 805.º do Código Civil.

66. Verificando-se o incumprimento e a constituição da mora o credor dispunha das seguintes alternativas: intentar ação judicial para execução da dívida, com as consequências inevitáveis desse processo judicial, ou diferir o pagamento da prestação devida com os respetivos juros moratórios por acordo com o credor.

67. Foi esta a alternativa escolhida estipulando-se um juro diferente do legal e travando-se a situação de mora e com isto preenchendo a previsão da norma do n.º 2 do artigo 805.º do Código Civil, segundo a qual os juros devidos por mora são os juros legais, salvo se as partes estipularem um juro moratório diferente do legal.

68. O que se pode retirar deste acordo é que credor e devedor alcançaram um acordo segundo o qual preveniram um litígio a troco de concessões recíprocas.(6)

6 Cfr. artigo n.º 1 do artigo 1248.º e artigo 1250.º do Código Civil.

69. Nesse sentido, ou seja, na negociação do pagamento da dívida, ~~andou~~ bem o Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal (e andar ~~á~~ o executivo camarário), uma vez que do acordo não resultaram encargos adicionais para o Município.

70. Neste contexto importa desenvolver o tema que se prende com a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

I. DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

71. A questão da sujeição a visto deste contrato prende-se com a obrigação de pagamento das prestações nos termos acordados, ou seja, o eventual dever de realização de despesa.

72. Torna-se, por isso, pertinente perguntar se o cumprimento desse dever estará sujeito ao controlo prévio da entidade que em Portugal controla as despesas públicas, ou seja, o Tribunal de Contas.

73. Resultando as concretas prestações a pagar de urna obrigação estabelecida em contrato anterior, a questão a colocar não é a de saber se cada despesa a realizar em concreto deve ser fiscalizada previamente pelo Tribunal de Contas, mas antes a de saber se o contrato que as prevê e legítima está legalmente sujeito a fiscalização prévia daquele Tribunal.

74. Se concluirmos que este contrato não se encontra sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, produzindo, assim, todos os seus efeitos sem necessidade de intervenção daquele Tribunal, então concluiremos que entre esses efeitos, o contrato produz o efeito de permitir/obrigar à realização de cada uma das prestações nele previstas.

75. Ora, LOPTC estabelece no respetivo artigo 5.º a competência material daquele Tribunal, prevendo que lhe compete "fiscalizar materialmente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos ou responsabilidades, diretos e indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º(...)"

76. O Município constitui uma das entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º.

77. Já a fiscalização prévia vem regulamentada nos artigos 44.º e seguintes da mesma LOPTC, determinando esta disposição legal que a fiscalização prévia "tem por fim verificar se os atos, contratos, ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes às leis em vigor e se os respetivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria".

78. Por sua vez, no artigo 46.º estabelece-se a incidência da fiscalização prévia, determinando-se, em cinco alíneas do respetivo n.º 1, quais os atos, contratos ou outros instrumentos sujeitos a fiscalização prévia: "nos termos da alínea c), do artigo 5.º"

79. Como é bom de ver, para verificarmos se um determinado contrato se encontra, ou não, sujeito a visto prévio, teremos de averiguar se o mesmo se reconduz a alguma das alíneas do n.º 1 do artigo 46.º.

80. Na verdade, o legislador optou por não estabelecer uma cláusula geral de sujeição a visto de todos os "atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos ou responsabilidades, diretos e indiretos", como, à primeira vista, parecia resultar da redação do artigo 5.º, n.º 1, alínea

- 81.** Preferiu antes proceder à concretização, no artigo 46.º, n.º 1, dos contratos que ficam sujeitos a essa fiscalização.
- 82.** E fê-lo de forma taxativa, de tal modo que obriga o intérprete a concluir que só os contratos que se reconduzam em uma das cinco alíneas do n.º 1 do artigo 46.º se encontram sujeitos a visto.
- 83.** Esta conclusão resulta da própria letra desta disposição legal, desde logo da expressa referência à alínea c), do n.º 1, do artigo 5.º, e da não utilização de um advérbio que tornasse exemplificativo o elenco de contratos dele constante (bem como do artigo 47.º que estabelece isenções para alguns contratos que, se não fosse essa isenção, estariam sujeitos a fiscalização prévia nos termos do n.º 1 do artigo 46.º).
- 84.** Mas essa interpretação tem sido também confirmada pelo próprio legislador que alterou o elenco de contratos referidos no n.º 1 do artigo 45.º, acrescentando duas alíneas – se se tratasse de um elenco exemplificativo não teria necessidade de o fazer.
- 85.** Ora, cotejando o acordo de transação que aqui nos ocupa com cada uma das alíneas do artigo 46.º, n.º 1 concluímos que o mesmo não se reconduz a nenhuma delas, e, assim, que tal contrato não se encontra sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- 86.** Relativamente à alínea a), não se trata de um contrato que aumente a dívida pública fundada do Município, desde logo porque todas as obrigações que nele se preveem correspondem a responsabilidades financeiras que já eram do Município, nem de um contrato que modifique condições de empréstimos visados.
- 87.** Concretamente quanto a esta alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º, no caso do acordo vertente não está em causa o aumento da dívida pública, nem a alteração de quaisquer empréstimos, mas sim a alteração das condições gerais de uma dívida pelo que é do nosso entendimento que, também por esta via, não haverá lugar a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- 88.** Não se trata tão pouco, neste momento, de um contrato de obras públicas, aquisição de bens ou serviços ou de outras aquisições patrimoniais, tal como previsto na alínea b) do mesmo artigo.
- 89.** Não se trata ainda, como explanámos, de um contrato com encargos que tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração, nem da modificação objetiva de qualquer outro contrato, na aceção do previsto nas alíneas c), d) e e) do preceito suprarreferido.
- 90.** Não se encontra, por isso, sujeito a fiscalização prévia.
- 91.** Ainda que se admitisse, que a lei deve ser interpretada no sentido de sujeitar a visto todos os contratos que impliquem a assunção por parte dos municípios de quaisquer responsabilidades financeiras diretas ou indiretas, de harmonia com a redação da alínea c), do n.º 1, do artigo 5.º e com a finalidade da própria fiscalização prévia prevista no artigo 44.º, concluiríamos pela não sujeição a visto deste contrato.
- 92.** Com efeito, o Município assume o dever de pagar o valor correspondente às responsabilidades que foram assumidas pela ICOVI a seu pedido e não corresponde materialmente à assunção de qualquer nova responsabilidade financeira.
- 93.** Por conseguinte, não se trata da assunção de qualquer responsabilidade financeira nova, mas tão só de um regime contratual atípico e resultante da assunção de obrigações previamente assumidas.

94. Ora, isto significa que, mesmo numa interpretação, eventualmente corretiva da Lei do Tribunal de Contas - no sentido de sujeitar a visto todos os atos e contratos que se possam reconduzir ao previsto na alínea c), do n.º 1, do artigo 5.º, em consonância com o artigo 44.º - se concluiria pela não sujeição a visto deste contrato por não representar a assunção de qualquer nova responsabilidade financeira.

95. Por fim, ainda que fosse afastado o anterior entendimento, o que se admite por hipótese de raciocínio, sendo o acordo de transação extrajudicial celebrado pelo valor reconhecido pelo Município como devido à ICOVI, que é inferior ao limiar previsto no n.º 1, do artigo 48.º da LOPTC (fixado atualmente em 750.000,00 €), é indiscutível que a eventual transação extrajudicial a celebrar não se encontra sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas

J. CONCLUSÃO

i. Analisado o teor do contrato programa celebrado entre o Município da Covilhã e a ICOVI, e posteriores aditamentos/alterações, é manifesto que os fornecimentos/serviços, cujo pagamento é reclamado pela ICOVI, não se encontram abrangidos por esse documento contratual e posteriores aditamentos/alterações, na medida em que não se tratam de intervenções nas infraestruturas municipais que integram o referido contrato programa.

ii. Estão sim em causa serviços prestados pela ICOVI, a pedido e no interesse do Município, não estando a ICOVI obrigada a prestá-los sem remuneração.

iii. A lei admite a possibilidade de se estabelecerem contratos de aquisição de bens ou serviços, de locação, de fornecimento ou de empreitada entre as empresas locais e as entidades públicas nelas participantes, a remunerar contratualmente a preços de mercado, proibindo que essas adjudicações integrem os contratos programa e incluam qualquer componente de subsídio (vide artigos 36.º, n.ºs 2, 3 e 4, e 47.º, n.º 6, da Lei n.º 50/2012.).

iv. Estes acordos podem ser celebrados verbalmente. No entanto, é importante lembrar que, na prática, especialmente em contratos de prestação de serviços públicos ou de grande valor, que envolvem valores, prazos e obrigações específicas é recomendável que tudo seja formalizado por escrito. Isso ajuda a evitar mal-entendidos, facilita a fiscalização e serve como prova em caso de disputas futuras.

v. No presente caso os serviços cujo pagamento é reclamado pela ICOVI foram prestados a pedido do Município, no âmbito das atribuições deste, não integradas no contrato-programa celebrado com a ICOVI, e esta aceitou prestá-los. Não foi fixado o preço, mas os elementos apresentados pela ICOVI documentam que os valores reclamados pelos serviços prestados ao Município, correspondem às despesas que suportou, com os serviços solicitados pelo Município, a custos de mercado.

vi. Ainda que não reduzidos a escrito, como é recomendável, entendemos que o pedido do Município e a aceitação da ICOVI, consubstanciam um acordo, integrante de contrato de prestação de serviços, ao abrigo do n.º 2, do artigo 36.º da Lei

vii. Acordo esse que não se encontra sujeito às regras da parte II do CCP, por se integrar na precisão do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), daquele Código.

viii. Mas ainda que assim se não entendesse, e se considerasse o contrato inválido, sempre seria devido o preço dos serviços prestados pela ICOVI ao Município da Covilhã, a pedido deste, no âmbito das suas atribuições, e fora do âmbito do contrato-programa celebrado com a ICOVI.

ix. Os serviços foram efetivamente prestados, e confirmados pelos competentes técnicos do Município.

x. E trata-se de um verdadeiro contrato, na medida em ambas as partes assumiram obrigações sinalagmáticas e juridicamente relevantes, havendo um encontro de declarações negociais cruzadas, que firmaram um vínculo bilateral.

xi. A ausência de procedimento próprio e de clausulado escrito não obstatam à qualificação das relações entre o Município e a ICOVI como verdadeiro e próprio negócio jurídico, até porque o conceito de “contrato” não pressupõe uma forma específica ou um nomen iuris próprio – pelo contrário, a lei basta-se com a existência de um “acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação” [cfr. artigo 280.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (“CCP”), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro] e o legislador admite de forma expressa que os contratos celebrados por entidades públicas não têm necessariamente de revestir a forma escrita (cfr. artigo 95.º, n.ºs 1 e 2, do CCP), numa possibilidade que, de resto, cobre as relações estabelecidas.

xii. Assim, apurando-se a existência de relações contratuais entre as partes, baseadas na prestação de serviços da ICOVI ao Município da Covilhã, este está vinculado a pagar os serviços prestados (cfr. nesse sentido, entre outros, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 2 de abril de 2014, processo n.º 07541/11, disponível in www.dgsi.pt).

xiii. Dada a divergência entre o valor reclamado pela ICOVI, e o reconhecido como devido a esta pelo Município, a divergência poderá ser ultrapassada através de uma transação extrajudicial.

xiv. Diz-se transação o contrato que se encontra regulado na lei portuguesa (vide regime geral nos artigos 1248.º e ss. do Código Civil – CC), pelo qual as partes que o celebram previnem ou terminam um litígio, mediante concessões/cedências mútuas, que podem envolver a constituição, modificação ou extinção de direitos diversos do direito controvertido.

xv. Nos termos da lei, a transação preventiva, i.e. visando evitar um litígio, bem como a transação extrajudicial, ou seja, aquela que é celebrada sem a intervenção de um tribunal, devem constar de escritura pública ou de documento particular autenticado, sempre que da transação possa derivar algum efeito para o qual é exigida a escritura ou o documento particular autenticado.

xvi. Nos restantes casos, como se verifica na presente situação, exige-se apenas que a transação conste de um documento escrito (cfr. art.º 1250.º do CC).

xvii. Na eventual transação a celebrar haverá de ter sido em conta que do montante reclamado pela ICOVI o Município reconheceu-se devedor do montante de €568.018,45 (quinhentos e sessenta e oito mil e dezoito euros e quarenta e cinco cêntimos), valor sem IVA, derivados das obras realizadas a pedido e no interesse municipal.

xviii. Tendo a transação como meta concertar a divergência das partes, com mútuas cedências quanto aos direitos relativamente aos quais se arrogam, a pretensão posta na transação deve circunscrever-se ao sentido que dela se quer extrair.

xix. Os acordos de transação são acordos sujeitos ao regime de direito privado que prefiguram uma relação transacional através dos quais são realizadas cedências judiciais ou extrajudiciais recíprocas com o fim de prevenir a continuidade de litígios e pôr termo a situações de mora por parte do devedor, traduzindo-se no caso concreto em benefício para o Município, uma vez que evita a contagem de juros de mora.

xx. A celebração do acordo de transação constitui o reconhecimento da existência de dívida, mas não constitui qualquer fonte de obrigações adicionais às existentes.

xxi. O que se verificou foi o diferimento da dívida para momento posterior à data do seu vencimento não representando qualquer encargo adicional ao existente, que não seja o de obrigação de juros, e como se sabe, tratando-se de dívidas vencidas em relação às quais são devidos juros de mora, o devedor constitui-se na obrigação de indemnizar o credor num valor correspondente aos juros a contar desde a data do vencimento.

xxii. O acordo de transação apenas pode considerar-se para efeitos de extinção do litígio quanto a essa dívida em concreto, ficando extinta a obrigação por estipulação entre credor e devedor.

xxiii. Os acordos de transação não integram nenhum dos conceitos definidos na Lei das Finanças Locais (empréstimos, abertura de créditos, emissão de obrigações e locação financeira), nem como tal podiam ser considerados uma vez que não correspondem a uma manifestação da vontade do devedor, não implicando por isso, com necessidade de intervenção da Assembleia Municipal. Para além disto, é da competência do presidente da câmara municipal representar o município em juízo e fora dele, podendo outorgar contratos em sua representação (cfr. artigo 35.º, n.º 1 al. f) n.º 2 do mesmo artigo, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

xxiv. Dada a natureza dos acordos de transação, estes também não constituem aumento da dívida pública, nem modificam as condições gerais de empréstimos visados, pelo que não se encontram sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

xxv. Também não constituem encargos adicionais para o Município, embora se devam considerar passivos financeiros e nesta medida relevarem para o conceito de endividamento líquido.

xxvi. Mas ainda que assim não se entenda, sendo a transação extrajudicial celebrada pelo valor reconhecido pelo Município como devido à ICOVI, inferior ao limiar previsto no n.º 1, do artigo 48.º d LOPTC (fixado atualmente em 750.000,00 €), é indiscutível que a eventual transação extrajudicial a celebrar não se encontra sujeita a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

É este, salvo o melhor, o sentido do nosso parecer.

Lisboa, 27 de abril de 2025"

Foi feita Declaração de Voto pelas Senhoras Vereadoras Marta Maria Tomaz Gomes Moraes Alçada Bom Jesus e Sandra da Costa Henriques Soares que se transcreve:

"Quanto ao Ponto 2 da Ordem de Trabalhos, relativo à regularização do pagamento à ICOVI, E.M. do montante reclamado de 899.302,08 €, dos quais o Município entende reconhecer apenas 568.018,45 €:

- ***Reconhecendo a complexidade jurídica e contabilística do assunto em apreço, consideramos que o prazo disponibilizado para análise da documentação relevante foi manifestamente insuficiente, nomeadamente:***
 - ***A convocatória da reunião foi emitida a 25 de abril (feriado nacional);***
 - ***O parecer jurídico foi emitido a 27 de abril;***

- *Assim, abstemo-nos neste ponto por entendermos que matérias com este grau de relevância e impacto financeiro exigem análise mais aprofundada, tempo razoável para exame documental e deliberação informada.*

APROVAÇÃO EM MINUTA

As deliberações constantes da presente ata foram aprovadas em minuta para efeitos de execução imediata.

VOTAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES

As deliberações constantes da presente ata foram aprovadas por unanimidade, com exceção daquelas em que é referido outro modo de votação.

MONTANTE GLOBAL DOS ENCARGOS

O montante global dos encargos resultantes das deliberações tomadas nesta reunião de Câmara foi de € 923.868,08 (novecentos e vinte e três, oitocentos e sessenta e oito euros e oito cêntimos).

ENCERRAMENTO

Pelas 11:10 horas, verificando-se não haver mais assuntos a tratar, o Senhor Presidente da Câmara declarou encerrada a reunião, da qual se lavrou a presente ata que para sua validade e fé vai, no fim, por si ser assinada e por Jorge Manuel Galhardo Vieira, Diretor do Departamento de Obras e Planeamento em substituição de Graça Isabel Pires Henry Robbins, Diretora do Departamento de Administração Geral e Coordenação Jurídica (Despacho n.º 37/2025).

O Presidente da Câmara, _____



O Diretor do DOP, _____

