

Ação De Fiscalização Concomitante

Contrato Adicional

RELATÓRIO N.º 1/2025 - AUDIT

1.ª SECÇÃO



Processo N.º 2/2023 – AUDIT. 1.ª SECÇÃO

AUDITORIA À EXECUÇÃO DA EMPREITADA DE
“ÁREAS DE ACOLHIMENTO EMPRESARIAL – LOTEAMENTO INDUSTRIAL DO ALTO DAS
BARRANCAS”
Contrato Adicional

MUNICÍPIO DE FELGUEIRAS

LISBOA

2025

ÍNDICE

I.	INTRODUÇÃO.....	1
A.	FUNDAMENTO E ÂMBITO.....	1
B.	METODOLOGIA, OBJETIVOS E CRITÉRIOS	1
II.	CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA	4
A.	CONTRATO INICIAL.....	4
B.	CONTRATO ADICIONAL.....	7
III.	OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL.....	11
IV.	OUTROS FACTOS RELEVANTES	12
V.	CONTEXTO DA EXECUÇÃO DA OBRA.....	13
VI.	ESCLARECIMENTOS E JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS.....	18
VII.	COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES	21
VIII.	ENQUADRAMENTO LEGAL.....	22
IX.	OBSERVAÇÕES.....	25
	TRABALHOS TITULADOS PELO CONTRATO ADICIONAL	25
X.	ALEGAÇÕES APRESENTADAS EM CONTRADITÓRIO. APRECIÇÃO.....	28
XI.	ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA	37
A.	DAS ILEGALIDADES/INFRAÇÕES IDENTIFICADAS.....	37
B.	DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA	38
XII.	PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	40
XIII.	CONCLUSÕES.....	41
XIV.	DECISÃO.....	42
	Ficha Técnica	44
	ANEXO I - MAPA DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA.....	45
	ANEXO II - EXECUÇÃO FINANCEIRA DA EMPREITADA.....	46
	ANEXO III – ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	48

Índice de quadros

Quadro 1 - Caracterização do contrato de empreitada	4
Quadro 2 - Síntese das atividades e preços parciais do contrato de empreitada	6
Quadro 3 - Caracterização do contrato adicional	7
Quadro 4 – Acréscimos resultantes do contrato adicional	11
Quadro 5 – Cronologia dos factos mais relevantes	17
Quadro 6 – Adjudicação dos trabalhos titulados pelo contrato adicional	21
Quadro 7 – Execução dos trabalhos contratuais da empreitada	46
Quadro 8 – Desvio de faturação em relação ao plano de pagamentos	47

Índice de figuras

Figura 1 – Local de implantação da obra.....	5
Figura 2 – Loteamento da área de implantação da obra	6
Figura 3 – Projeto de alteração	9

SIGLAS

Siglas	Denominação
AAE	Áreas de acolhimento empresarial
Ac.	Acórdão
CCP	Código dos Contratos Públicos ¹
Cfr.	Conforme
CMF	Câmara Municipal de Felgueiras
DFCARF	Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
DL	Decreto-Lei
DO	Dono da Obra
DOM	Departamento de Obras Municipais
DR	Diário da República
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
ha	Hectares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ²
MdE	Memorando de Entendimento
MF	Município de Felgueiras
MOC	Modificação Objetiva de Contrato
NORTE2020	Programa Operacional Regional do Norte
Of.	Ofício
PCMF	Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
TdC	Tribunal de Contas
UOPG	Unidade Operativa de Planeamento e Gestão

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30.10, e 42/2017, de 30.11, por sua vez alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018, de 15.05, e 170/2019, de 04.12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, retificado pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07, e alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 78/2022, de 07.11, e 54/2023, de 14.07.

² Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29.08, alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 7.12, 2/2012, de 06.01, 20/2015, de 09.03 (que também a republicou), 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06, e 56/2023, de 06.10.

I. INTRODUÇÃO

A. FUNDAMENTO E ÂMBITO

1. Em 15.09.2021, o Município de Felgueiras (MF) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia³, o contrato de empreitada designado “*Áreas de Acolhimento Empresarial – Loteamento Industrial do Alto das Barrancas*”, celebrado em 06.09.2021, com a “Empresa N...”, pelo preço contratual de 3 282 287,70 € (a acrescer de IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto da 1.ª Secção deste Tribunal, de 19.01.2022.
2. Em 10.02.2023, o MF enviou, para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 47.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), um contrato adicional⁴, ao referido contrato de empreitada (Dossiê n.º 115/2023), outorgado em 06.02.2023, tendo por objeto a execução de trabalhos que qualificou como “complementares”, no valor de 1 587 701,64 €.
3. Em conformidade com os critérios de seleção aprovados pela Resolução n.º 3/2010 – 7. dez. – 1.ª S/PL, por despacho judicial de 08.11.2023, foi determinada a realização de auditoria à execução do referido contrato de empreitada e respetivo contrato adicional.

B. METODOLOGIA, OBJETIVOS E CRITÉRIOS

4. A presente ação tem a natureza de auditoria de conformidade e foi realizada com observância dos princípios, regras e procedimentos estabelecidos no Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do TdC.
5. Por se ter considerado necessário para o estudo do contrato, foram solicitados esclarecimentos e documentos complementares ao MF⁵, tendo este satisfeito o solicitado através do ofício/DAG-DAJ/n.º 074, de 13.03.2024⁶. Adicionalmente, foram recolhidos diversos elementos disponíveis no site institucional do MF.
6. Os objetivos da ação de fiscalização consistiram, essencialmente, em:
 - 6.1. Verificar a observância dos pressupostos legais⁷ [constantes, fundamentalmente, dos artigos 312.º a 314.º e 370.º a 380.º, do Código dos Contratos Públicos (CCP)] subjacentes às

³ Processo de fiscalização prévia n.º 1902/2021.

⁴ Remetido através da Plataforma eContas-CC.

⁵ Ofício n.º 7426/2024-DFCARF, de 22.02.

⁶ Enviado por email e registado na DGTC com o n.º 2566/2024, em 14.03.

⁷ Estabilidade do objeto (obra) do contrato de empreitada inicial, verificação da conformidade dos fundamentos de direito invocados para a adjudicação dos alegados trabalhos complementares com os factos a apurar.

autorizações/adjudicações que precederam a emissão das ordens de execução dos trabalhos titulados pelo contrato adicional, com especial enfoque nos seguintes aspetos:

- i)* Determinação do regime legal aplicável aos trabalhos titulados pelo contrato adicional, caso se conclísse que se estava, efetivamente, em presença de trabalhos complementares, atento o disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05⁸, que permite a aplicação das alterações à parte III do CCP, relativas a modificação de contratos e respetivas consequências, aos contratos em execução à data da sua entrada em vigor (20.06.2021), desde que o fundamento da modificação tenha decorrido de facto ocorrido após essa data.
- ii)* Definição de trabalhos complementares prevista no n.º 1 do artigo 370.º do CCP, uma vez que a fundamentação para a execução dos trabalhos titulados pelo contrato adicional suscitava a dúvida sobre se existia uma relação de complementaridade com os trabalhos contratuais no sentido de serem trabalhos necessários à conclusão da empreitada, ou se, apesar de serem, na sua maioria, trabalhos da mesma natureza, deveriam ter sido destacados da presente empreitada e submetidos a um novo procedimento pré contratual.

6.2. Averiguar, a título preliminar e no quadro da execução do contrato de empreitada, se a despesa emergente do contrato objeto da auditoria:

- i)* Respeitou os limites fixados nas alíneas b) dos n.ºs 2 e 4, do artigo 370.º do CCP, na anterior redação, ou no n.º 4 do artigo 370.º, atualmente vigente;
 - ii)* Se os alegados trabalhos de suprimento de erros e omissões objeto do contrato adicional auditado, respeitaram a eventuais erros/omissões do caderno de encargos ou do projeto que pudessem ter sido objeto de reclamação (não aceite pelo dono da obra) na fase procedimental do contrato.
7. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 11.12.2024, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras, A..., ao Diretor do Departamento Técnico⁹, B..., ao Chefe da Divisão de

⁸ Norma transitória expressamente salvaguardada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, que alterou a Lei n.º 30/2021, de 21.05 (cfr. respetivo artigo 9.º).

⁹ Em 27.02.2023, a Assembleia Municipal de Felgueiras aprovou um novo Regulamento de Organização dos Serviços Municipais (cfr. Aviso n.º 5630/2023, publicado no DR n.º 54, 2.ª Série, de 16.03) que cometeu as funções do “Departamento Técnico” ao “Departamento Operacional”, ao qual compete “assegurar os procedimentos inerentes à realização de obras por empreitada”, nomeadamente a sua conceção, gestão e fiscalização” [cfr. alínea i) do n.º 1 do respetivo artigo 10.º].

- Obras¹⁰, C... e ao Técnico Superior, D...¹¹, os três últimos na qualidade de indiciados responsáveis, para que se pronunciassem, querendo, sobre o conteúdo do mesmo.
8. No exercício do direito do contraditório¹², os identificados responsáveis vieram, com exceção do Técnico Superior, E..., apresentar conjuntamente as suas alegações, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas¹³, sempre que tal se haja revelado pertinente.
 9. Nas referidas alegações, *in fine*, os subscritores mencionam que “*O Técnico Superior, D..., [se] encontra ausente do serviço, conforme declaração que se anexa¹⁴, rogando-se que a presente pronúncia ao mesmo aproveite*”.
 10. Determinam os n.ºs 1 a 3 do artigo 13.º da LOPTC, sob a epígrafe “*Princípio do Contraditório*”, que nos processos sujeitos à sua análise e anteriormente à formulação de qualquer juízo público de simples apreciação, censura ou condenação, o TdC ouça os responsáveis individuais e os serviços, organismos e demais entidades interessadas e sujeitas aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro, garantindo àqueles a quem foi imputada a prática de infrações financeiras, o direito de se pronunciarem sobre os factos que lhes são imputados, a respetiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, previamente à instauração dos processos de efetivação de responsabilidades, bem como dos processos de multa.
 11. Tratando-se de uma garantia legal que confere aos indiciados responsáveis pela alegada prática de infrações financeiras a possibilidade de arguirem em sua defesa o que tiverem por conveniente, o seu exercício é facultativo, pelo que, caso efetivamente o pretendam exercer, terão de manifestar essa vontade.
 12. Ora, na presente situação, verifica-se que o indiciado responsável D..., por um lado, não apresentou qualquer pronúncia individual sobre o conteúdo do relato e, por outro lado, os restantes indiciados responsáveis não juntaram aos autos qualquer procuração ou declaração da qual se possa presumir a adesão daquele às alegações produzidas por estes últimos¹⁵.
 13. Donde se conclui que, no que diz respeito ao exercício do direito ao contraditório, não houve qualquer pronúncia por parte do indiciado responsável D..., sendo certo que tal falta não origina

¹⁰ Unidade orgânica que integrava o Departamento Técnico, tendo passado a integrar o Departamento Operacional, na sequência da publicação do Despacho n.º 4580/2023 publicado no DR n.º 74, 2.ª Série, de 14.04 (Estrutura Orgânica Flexível do Município de Felgueiras).

¹¹ Ofícios n.ºs 59645 a 59648/2024-DFCARF, todos de 12.12.

¹² E-mail registado com o n.º 428/2025-DFCARF, de 16.01.

¹³ As referidas alegações constam em anexo III ao relatório.

¹⁴ Declaração da Chefe da Divisão Administrativa da CMF, na qual se atesta que o referido trabalhador se encontra ausente do serviço por motivo de doença, desde 29.01.2024.

¹⁵ A declaração da responsável pela Divisão Administrativa da autarquia, atestando o motivo da ausência ao serviço do interessado, não se considera relevante para este efeito.

qualquer efeito cominatório (como se pode inferir do disposto no n.º 4 do artigo 92.º da LOPTC), e sem prejuízo, naturalmente, do aproveitamento a todos os indiciados das consequências legalmente impostas que resultem da instrução do presente procedimento.

II. CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA

A. CONTRATO INICIAL

1. O contrato de empreitada apresenta a caracterização que se descreve no quadro infra.

Quadro 1 - Caracterização do contrato de empreitada

Preço contratual (s/ IVA) €	Data da consignação	Prazo de execução	Termo inicialmente previsto	Tribunal de Contas Fiscalização Prévia	
				N.º Processo	Data da Decisão
3 282 287,70	21.01.2022	450 dias	abril de 2023 ¹⁶	1902/2021	19.01.2022

2. Por despacho de 01.03.2021, do Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras (CMF)¹⁷, ratificado em 18.03.2021 pelo executivo municipal¹⁸, foi autorizada a abertura de um concurso público¹⁹ com vista à execução da empreitada de obras públicas designada “Áreas de Acolhimento Empresarial – Loteamento Industrial do Alto das Barrancas”.
3. De acordo com a descrição constante da proposta de abertura do procedimento²⁰, a obra contemplava a execução de um “*loteamento industrial, construindo-se e infraestruturando-se uma área de 190.727,10 m2(19,07 Ha), criando-se 12 lotes, com a área total de polígonos de implantação de indústria de 67.200,00 m2, com área descoberta de uso coletivo de 33.185,80 m2 e a área descoberta de uso privado de 42.469,80 m2, criando-se condições para a instalação de novas empresas, indo-se ao encontro da forte procura, para a construção de pavilhões industriais, reforçando-se a capacidade empresarial das PME da Região Norte e alargando-se capacidades avançadas de desenvolvimento de produtos e serviços.*”
4. Segundo o mesmo documento, esta contratação tinha por objetivo reforçar e qualificar a oferta de espaços para acolhimento empresarial e instalação de atividades industriais no sentido de fazer face a uma procura crescente.
5. Em termos de habilitações do empreiteiro, adequadas e necessárias, à execução da obra, no âmbito do procedimento pré-contratual, foram exigidas a 1.ª subcategoria da 2.ª categoria (da

¹⁶ A que acresceu um prazo adicional de 8 meses relativo à execução dos trabalhos titulados pelo contrato adicional, iniciada em 15.02.2023.

¹⁷ Que aprovou, igualmente, o anúncio, o programa do procedimento e o caderno de encargos.

¹⁸ Cfr. Extrato da ata n.º 5, da reunião da CMF de 18.03.2021.

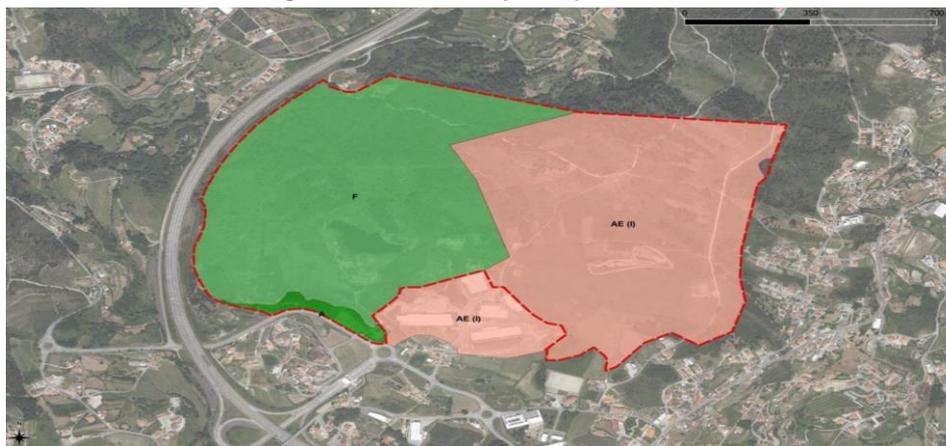
¹⁹ Cfr. Anúncio publicado no DR, 2.ª Série, n.º 42, de 02.03.2021.

²⁰ Subscrita, em 01.03.2021, pela Gestora do Procedimento, E...

classe correspondente ao valor da proposta), bem como as 3.^a e 4.^a subcategorias da 4.^a categoria (da classe correspondente ao valor dos trabalhos especializados).

6. O local onde a obra seria implantada, designado Alto das Barrancas²¹, possuía uma área total de 122,75 ha e era composto por duas Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), UOPG 5 e UOPG 20^{22/23}, como se ilustra na figura 1.

Figura 1 – Local de implantação da obra



Fonte: Informação de 11.01.2023, do Departamento Técnico/Divisão de Obras
Legenda:  Unidade Operativa de Planeamento e Gestão 5
 Unidade Operativa de Planeamento e Gestão 20

7. No que respeita ao financiamento, na sequência de uma candidatura do MF²⁴ ao concurso para apresentação de candidaturas de áreas de acolhimento empresarial, no âmbito do Programa Operacional Regional do Norte (NORTE 2020)²⁵, a empreitada foi parcialmente comparticipada pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), com a atribuição de uma verba não reembolsável, no montante de 1 500 000 €.

²¹ Localizado na Freguesia de Revinhade, Concelho de Felgueiras, Distrito do Porto.

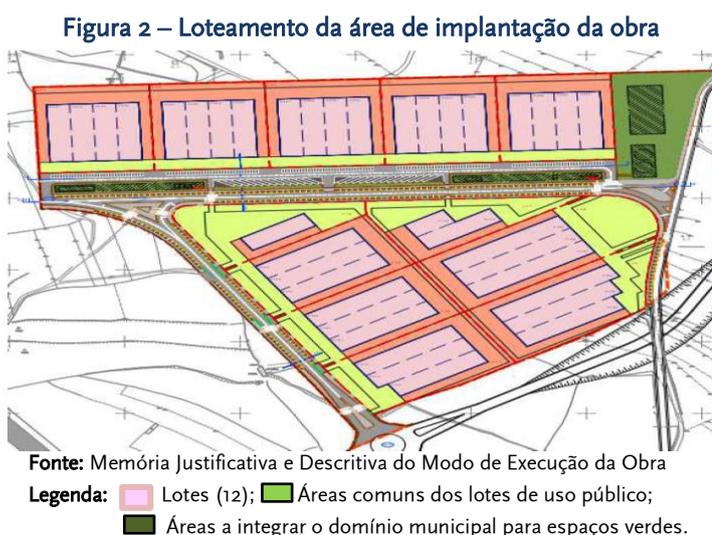
²² Descritas no Regulamento do Plano de Urbanização (PU) da Zona Industrial do Alto das Barrancas – Revinhade, ratificado pela Resolução do Conselho de Ministro n.º 63/2022, de 23.03.

²³ A área de 122,75 ha corresponde à soma das áreas das UOPG 5 e 20, aproximadamente, 62 ha e 60,75 ha, respetivamente. O loteamento e respetivas infraestruturas, objeto da obra em apreço, seriam implantados na UOPG20, apresentando uma área de 19,07 ha.

²⁴ A candidatura foi apresentada em 02.11.2020, sob a designação “NORTE-02-0853-FEDER-037658 | Área de Acolhimento Empresarial Alto das Barrancas – Felgueiras”, e aprovada em 18.03.2021.

²⁵ Publicitado através do Aviso n.º Norte -53-2019-54 e relativo a investimentos na expansão ou aumento de capacidade de uma área de acolhimento empresarial existente ou na criação de novas áreas de acolhimento empresarial, mediante o preenchimento de determinados requisitos (inexistência de espaços disponíveis e existência de procura efetiva pelas empresas).

8. A adjudicação à proposta da “Empresa N...”, pelo valor de 3 282 287,70 €, foi efetuada por despacho do Presidente da CMF, datado de 05.08.2021, e ratificado por deliberação da CMF de 02.09.2021²⁶, tendo o contrato sido outorgado em 06.09.2021.
9. De acordo com a “Memória justificativa e descritiva do modo de execução da obra”, constante da proposta do adjudicatário²⁷, a zona industrial a construir “(...) será constituída por dois arruamentos distintos, um designado por “rua A” com uma faixa de rodagem que liga a uma futura rotunda a executar em uma segunda fase e será um dos acessos ao loteamento, na outra extremidade, irá cruzar o conjunto de dois arruamentos designados por “Ruas B e C” com duas faixas de rodagem e intercetam um caminho existente a reformular no futuro. Cada arruamento irá ter diversos acessos às diversas plataformas do loteamento, sendo no caso da “Rua A” sete lotes e na “Rua B+C” cerca de cinco lotes mais um espaço verde. Todo o loteamento será infraestruturado e preparado para os futuros armazéns a construir (...)”²⁸, como se ilustra na figura 2.



10. Conforme resulta do contrato inicial e dos respetivos anexos, a empreitada contemplou, em resumo, a realização das seguintes atividades e preços, de acordo com a proposta adjudicada:

Quadro 2 - Síntese das atividades e preços parciais do contrato de empreitada

Unidade: Euros

Item	Capítulo	Preço contratual	%
1	Estaleiro, Segurança e Saúde	337 664,32	10,29
2	Movimento de terras	1 084 602,29	33,04
3	Rede de águas pluviais	365 563,01	11,14
4	Rede de abastecimento de água	95 242,75	2,90

²⁶ Cfr. Extrato da ata n.º 20, da reunião da CMF de 02.09.2021.

²⁷ Inserta nos elementos instrutórios do Processo de fiscalização prévia n.º 1902/2021 e que faz parte integrante do contrato.

²⁸ Cfr. “Memória justificativa e descritiva do modo de execução da obra”, a fls. 18 da proposta.

Item	Capítulo	Preço contratual	%
5	Rede de águas residuais	153 654,92	4,68
6	Pavimentação	885 139,92	26,97
7	Sinalização vertical e horizontal	11 417,81	0,35
8	Infraestruturas elétricas – Fase 1	209 777,55	6,39
9	Infraestruturas de telecomunicações	34 758,48	1,06
10	Infraestruturas de gás	59 969,00	1,83
11	Resíduos sólidos urbanos	1 306,61	0,04
12	Zonas verdes	43 191,04	1,32
TOTAL		3 282 287,70	100,00

B. CONTRATO ADICIONAL

11. Para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 47.º da LOPTC, o MF remeteu ao TdC, através da plataforma eContas-CC, um contrato adicional (Dossiê n.º 115/2023) à empreitada em apreço, que se detalha no quadro e nos pontos infra, de acordo com a qualificação²⁹ e o montante indicados pela entidade.

Quadro 3 - Caracterização do contrato adicional

Adicional	Data da celebração	Valor € (s/IVA)	Valor acumulado €	(%) Acréscimo
1.º	06.02.2023	1 587 701,64	4 869 989,34	48,37

12. A celebração deste contrato adicional foi precedida da aprovação de um projeto de alteração ao projeto inicial, cuja elaboração foi solicitada à Divisão de Obras do Departamento Técnico da CMF, em 23.05.2022³⁰, com os seguintes considerandos e caracterização:

- *Considerando que (...) se tem verificado um crescente número de solicitações, com vista à procura de lotes por parte de investidores (...);*
- *Considerando que (...) as áreas e as configurações pretendidas diferem do projeto inicial do loteamento;*
- *Considerando que (...) se torna necessário redefinir a área do projeto inicial, potenciando o número de lotes e a área de construção;*
- *Considerando que, a localização da Rua C e do parque de estacionamento, prevista no projeto inicial não permite potenciar a área total da AAE, quer em número de lotes, quer em área de construção;*

²⁹ O MF qualificou os trabalhos titulados pelo contrato adicional como “trabalhos complementares”. A natureza de tais trabalhos será objeto de apreciação neste relatório. No presente capítulo, para facilidade de exposição, utiliza-se a qualificação adotada pelo MF, colocando a expressão “trabalhos complementares” entre aspas.

³⁰ Pedido efetuado pelo Vereador F..., com competência delegada para a área da contratação pública, nos termos do Despacho n.º 11/2021, do Presidente da CMF, de 26.10, publicitado por edital na mesma data.

- Considerando que, se torna necessário reforçar o número de lugares previsto para o parque de estacionamento;

- Considerando ainda que (...) existem condições para se estudar a rentabilização do espaço dentro do polígono do projeto inicial;

Solicito a (...) elaboração de um projeto de alteração ao projeto inicial (...), mantendo exatamente a mesma área considerada inicialmente, os arruamentos estruturantes previstos, nomeadamente, as ruas A, B e Rua do Sr. dos Perdidos, aumentando-se o número de lotes, de área de implantação, do número de lugares de estacionamento público (...).”

13. Na “Memória Descritiva e Justificativa” do projeto de alteração, datada de 09.10.2022, referiu-se nomeadamente que tais alterações foram caracterizadas pela construção e infraestruturização de “uma área de 190 727,10 m² (19,07 Ha), passando-se dos 12 lotes, para os 46 lotes, de uma área de implantação de indústria de 67 200,00 m² para 96 557,00 m², de uma área de implantação de serviços de 0,00 m², para 4 040,00 m², de uma descoberta de uso coletivo de 33 185,80 m² para 0,00 m² e de uma área descoberta de uso privado de 42 469,80 m², para 7 209,00 m², criando-se condições para a instalação de novas empresas (...).”

14. Por seu turno, na proposta de aprovação das alterações ao projeto inicial, subscrita em 12.10.2022 pelo Diretor do Departamento Técnico, foram sintetizados os principais elementos das mesmas:

• Manteve-se a localização dos arruamentos A, B e Rua do Sr. dos Perdidos;

• Deslocou-se a rua C para o limite Norte da área empresarial;

• Previu-se uma nova rua, designada por D, [para] rentabilizar e aumentar o número de lotes;

• Distribuíram-se os lotes perpendiculares aos arruamentos, passado de 12 para 46 lotes.

• Previu-se um parque de estacionamento no limite Sul da área empresarial.

• Previu-se um acesso pedonal que interliga (...) o parque de estacionamento com todas as ruas. (...)

Com a execução do presente projeto de alterações, aumenta-se fortemente a capacidade existente da ZI do Alto das Barrancas, por via da disponibilização de mais lotes, mais área construtiva, mais estacionamento, melhor aproveitamento da área disponibilizada e das infraestruturas construídas. (...).”

15. Tais alterações ao projeto inicial foram aprovadas por despacho de 13.10.2022, do Presidente da CMF, ratificado por deliberação do executivo de 20.10.2022 (cfr. Ata n.º 21), passando a obra a apresentar a seguinte configuração:

Figura 3 – Projeto de alteração



Fonte: Proposta de aprovação das alterações (12.10.2022)

16. Por informação datada de 11.01.2023, da Divisão de Obras do Município, sobre a qual recaíram pareceres de concordância do Diretor de Departamento Técnico (no qual se referiu que a informação “*obteve o devido apoio jurídico*”) e do Presidente da CMF, em 11 e 12.01.2023, respetivamente, foi proposta a aprovação dos “trabalhos complementares”.
17. Nesta informação foram também salientadas as alterações da situação urbanística da zona industrial do Alto das Barrancas, decorrentes da revogação do Plano de Urbanização (PU), operada pela revisão do Plano Diretor Municipal (PDM)³¹, referindo-se que:

“(...) No atual contexto do PDM, na área em causa distinguem-se três situações:

- Na zona a sul (apx. 10,43 ha), onde existe um núcleo consolidado de unidades fabris e o pequeno espaço disponível se encontra em situação de colmatção, foi delimitado um Espaço de Atividades Económicas – Tipo I, sendo que o espaço de colmatção poderá ser preenchido com obras através de operações urbanísticas avulsas (...) em conformidade com o regime de edificabilidade estabelecido no artigo 39.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal;*
- Na zona a nascente (apx. 60,75 ha), onde estão a ser atualmente executadas as obras de urbanização e a operação de loteamento em curso, e grande parte dos terrenos são já propriedade do Município, o solo encontra-se classificado como urbano e foi delimitado como **Espaço de Atividades Económicas – Tipo I**, e integrado em Unidade Operativa de Planeamento e Gestão de natureza estruturante, (**UOPG 20 – Alto das Barrancas Nascente**), a qual deverá ser concretizada através de unidades de execução ou da realização de*

³¹ A 1.ª Revisão do Plano Diretor Municipal de Felgueiras foi deliberada pela Assembleia Municipal em 13.09.2021 (Cfr. Aviso n.º 20586/2021, in DR, 2.ª Série, n.º 212, de 02.11.2021).

operações de loteamento, em consonância com o artigo 100.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal;

• Na zona a poente (apx. 62 ha), atualmente com ocupação eminentemente florestal, o solo encontra-se classificado como rústico (...) tendo sido delimitada Unidade Operativa de Planeamento e Gestão de natureza estratégica (UOPG 5 – Alto das Barrancas Poente), cuja concretização depende de Plano de Pormenor com efeitos registais, em consonância com o artigo 85.º do Regulamento do Plano Diretor Municipal. (...)

Ora, a revogação do PU, com a entrada em vigor da revisão do PDM, foi decisão estratégica que teve como fundamento a premente necessidade de aplicação de normas atuais ao ordenamento industrial da zona (...).

Tal facto permitiu uma nova abordagem ao projeto do loteamento, rentabilizando o aproveitamento do solo (...) e proporcionando uma oferta mais equilibrada e diversificada em face da pretensão de muitas empresas locais aqui investirem (...).

Permitiu ainda reconfigurar o aproveitamento da área restante desta UOPG [20], delimitar a parcela de 10 ha, assim como lançar as perspetivas infraestruturais das expansões futuras, de curto/médio prazo, na UOPG 5. (...)

Por conseguinte, esta solução impõe o alargamento do limite da UOPG 20 (...) sendo que a alteração da demarcação desta UOPG terá que ser forçosamente efetuada por ajuste de limites com a contígua, a já referida UOPG 5 – Alto das Barrancas Poente.

A UOPG 5 – Alto das Barrancas Poente, estratégica, tem também como um dos seus objetivos programáticos a promoção de área de acolhimento empresarial, mas, sendo o solo classificado como rústico, a sua concretização depende da elaboração de Plano de Pormenor com efeitos registais. (...)

Tendo em conta o relevante interesse público de que se reveste o novo projeto do loteamento (...) [e] a otimização temporal que a sua concretização exige, **terá, pois, que ser equacionada a elaboração dos projetos e execução, com a maior brevidade possível, dos novos arruamentos e respetivas infraestruturas.**”

18. Os “trabalhos complementares” foram aprovados, por maioria, por deliberação camarária tomada em reunião de 19.01.2023 (Ata n.º 2/2023), conforme proposto, tendo o contrato adicional sido outorgado em 06.02.2023 e remetido ao TdC em 10.02.2023.

III. OBJETO E FUNDAMENTAÇÃO DO CONTRATO ADICIONAL

- De acordo com a lista de preços unitários, anexa ao contrato adicional, os “trabalhos complementares” no valor total de 1 587 701,64 € representaram, em relação aos trabalhos contratuais iniciais, os acréscimos e os valores acumulados, por capítulo, como se discrimina:

Quadro 4 – Acréscimos resultantes do contrato adicional

Unidade: Euros

Item	Capítulo	Contrato inicial		Contrato adicional		Acréscimo (%)	Valor total acumulado
		Preços contratuais	Trabalhos executados a preços novos	Trabalhos executados a preços contratuais	Total		
1	Estaleiro, Segurança e Saúde	337 664,32				0,00	337 664,32
2	Movimento de terras	1 084 602,29		412 496,72	412 496,72	12,57	1 497 099,01
3	Rede de águas pluviais	365 563,01	36 212,33	143 425,48	179 637,81	5,47	545 200,82
4	Rede de abastecimento de água	95 242,75	51 986,52	91 943,19	143 929,71	4,39	239 172,46
5	Rede de águas residuais	153 654,92		65 132,67	65 132,67	1,98	218 787,59
6	Pavimentação	885 139,92		139 267,39	139 267,39	4,24	1 024 407,31
7	Sinalização vertical e horizontal	11 417,81	1 312,71	2 909,32	4 222,03	0,13	15 639,84
8	Infraestruturas elétricas – Fase 1	209 777,55	317 449,55	180 483,80	497 933,35	15,17	707 710,90
9	Infraestruturas de telecomunicações	34 758,48	20 200,76	44 144,60	64 345,36	1,96	99 103,84
10	Infraestruturas de gás	59 969,00	64 591,51	12 847,65	77 439,16	2,36	137 408,16
11	Resíduos sólidos urbanos	1 306,61		2 614,01	2 614,01	0,08	3 920,62
12	Zonas verdes	43 191,04		683,43	683,43	0,02	43 874,47
TOTAL		3 282 287,70	491 753,38	1 095 948,26	1 587 701,64	48,37	4 869 989,34

- Como se evidencia, o acréscimo decorrente dos “trabalhos complementares” representou 48,37%, verificando-se que assumiram a mesma natureza dos trabalhos contemplados no contrato inicial, dos quais 1 095 948,26 € (33,39%) foram a preços contratuais e 491 753,38 € (14,98%) a preços novos/acordados.
- Do montante do acréscimo, destacaram-se os trabalhos enquadrados nos capítulos 8 (Infraestruturas elétricas – Fase 1) e 2 (Movimento de terras), que representaram 15,17% e 12,57%, respetivamente.
- Em relação aos trabalhos a preços novos, destacaram-se os que se incluíram no mesmo capítulo 8, correspondendo a 64,55% do valor total de tais trabalhos.
- Quanto à fundamentação legal dos “trabalhos complementares”, sustentou-se na supramencionada Informação de 11.01.2023, da Divisão de Obras do Município, a aplicação do regime introduzido pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, que entrou em vigor em 20.06.2021, com a seguinte justificação:

“(…) embora o Contrato de EOP não se encontrasse em vigor a 20 de junho de 2021, pois a adjudicação do procedimento que lhe deu origem foi posterior, o contrato foi celebrado já com esta redação atual do CCP, como acabado de identificar, pelo que, naturalmente se

aplica a nova redação do artigo 370.º, nos termos da ratio legis da alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio. (...).

O que está presentemente em causa são, pois, “trabalhos adicionais à empreitada”, por consubstanciarem uma alteração ou melhoria do projeto por razões de mera conveniência do Município dono da obra e de nova ponderação do interesse público, face a acontecimentos que surgiram posteriormente (...).

(...) a mudança de empreiteiro para a realização dos trabalhos em causa, quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista económico, traria inconvenientes e implicaria seguramente maiores custos (...).

Acresce que a necessidade de suspensão dos trabalhos, para se lançar novo procedimento, provocaria um aumento considerável de custos para o dono de obra (...).

Diríamos, portanto, até, que a separação da “obra pretendida” (trabalhos complementares) da obra atualmente em curso causaria graves inconvenientes (técnicos, funcionais e económicos) para o Município.”

IV. OUTROS FACTOS RELEVANTES

1. De acordo com a informação prestada pelo MF em 13.03.2024³², juntamente com a obtida na respetiva página da Internet, complementada com diversa documentação remetida, foram, ainda, apurados os factos a seguir descritos, com relevância para análise da execução desta empreitada.

Execução física e financeira da obra

2. A empreitada não se encontrava concluída, encontrando-se suspensa desde 02.08.2023³³, a aguardar a realização dos trabalhos referentes à intervenção da baixada de média tensão (ligação à rede elétrica do loteamento/urbanização) pela E-Redes – Distribuição de Eletricidade, S.A.³⁴.
3. O reinício dos trabalhos estava previsto ocorrer após a conclusão daquela intervenção.
4. Não houve mais prorrogações de prazo para além da já concedida de 8 meses, decorrente da celebração do contrato adicional.
5. Em 15.02.2023, data de início dos “trabalhos complementares” (cfr. conforme auto de consignação), encontravam-se executados, de acordo com o projeto inicial, trabalhos contratuais

³² Ofício da CMF com a referência DAG-DAJ/n.º 074, de 13.03.2024.

³³ Cfr. Auto de suspensão dos trabalhos enviado em anexo ao ofício supra identificado, como Doc. 2.

³⁴ Adjudicados em 27.06.2023, pelo valor de 34 443,48 € (a acrescer do IVA).

- no montante de 2 981 897,89 €, a acrescer do IVA (cfr. autos de medição n.ºs 1 a 13), correspondentes a cerca de 90% do valor da empreitada.
6. No final de julho de 2023, os trabalhos contratuais totalizavam 3 251 233,01 €, a acrescer do IVA³⁵ (cfr. autos de medição n.ºs 1 a 18), o que representava 99,05% do preço contratual inicial, conforme quadro 7 em anexo II ao presente relatório. Comparando esta execução física e financeira com o plano de pagamentos/cronograma financeiro previsto, observa-se que, na generalidade, houve um cumprimento pela entidade executante, com ligeiros desvios, pontuais, em relação ao previsto (quadro 8 em anexo II ao presente relatório).
 7. No que respeita aos trabalhos titulados pelo contrato adicional, no final de julho de 2023, encontravam-se executados 1 426 637,80 €, a acrescer do IVA (cfr. autos de medição dos “trabalhos complementares” n.ºs 1 a 6), correspondentes a cerca de 90% do valor do contrato adicional.
 8. Até final de 2023, em relação aos mesmos trabalhos, encontrava-se paga a quantia de 1 510 035,26 €³⁶.
 9. Não existiram “trabalhos complementares” cuja responsabilidade tivesse sido imputada ao empreiteiro.
 10. Ainda, em conformidade com a conta corrente da empreitada, até à data supra indicada:
 - Não foram adjudicados outros “trabalhos complementares” nesta empreitada;
 - Os autos de revisão de preços correspondiam a 841 761,158 €;
 - Não houve trabalhos suprimidos;
 - Não se comprovou a existência de valores devidos por multas e/ou indemnizações.

V. CONTEXTO DA EXECUÇÃO DA OBRA

1. Atenta a natureza da empreitada contratada, envolvendo o loteamento e a infraestruturização da zona industrial do Alto das Barrancas – Revinhade, situada no Município de Felgueiras, há que ter em consideração alguns dos instrumentos de gestão territorial relacionados com a mesma, nomeadamente o Plano Diretor Municipal (PDM) de Felgueiras e o “Plano de Urbanização (PU) da Zona Industrial do Alto das Barrancas – Revinhade”.

³⁵ Doc. 18, anexo ao ofício n.º DAG-DAJ/n.º 074.

³⁶ Todos os pagamentos foram autorizados pelo Vereador G... ao abrigo de competência delegada por despacho do Presidente da CMF de 26.10.2021.

Plano Diretor Municipal (PDM) de Felgueiras

2. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 95.º do Decreto-Lei n.º 80/2015³⁷, de 14.05, que estabelece o atual regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT), *“O plano diretor municipal é o instrumento que estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial municipal, a política municipal de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, o modelo territorial municipal, as opções de localização e de gestão de equipamentos de utilização coletiva e as relações de interdependência com os municípios vizinhos, integrando e articulando as orientações estabelecidas pelos programas de âmbito nacional, regional e intermunicipal”*.
3. O PDM é um instrumento de natureza regulamentar, aprovado pela assembleia municipal, mediante proposta apresentada pela câmara municipal (cfr. artigos 69.º, e 90.º, n.º 1, do citado diploma legal).
4. O PDM de Felgueiras foi aprovado em 24.09.1993, pela Assembleia Municipal, tendo sido ratificado pela RCM n.º 7/94, de 30.12.1993³⁸. Em 18.04.2008, foi sujeito a uma alteração parcial³⁹ e a uma alteração do Regulamento⁴⁰.
5. Entretanto, em 27.04.2001, a Assembleia Municipal aprovou o Regulamento do “Plano de Urbanização da Zona Industrial do Alto das Barrancas – Revinhade”⁴¹, o qual, de acordo com o n.º 1 do seu artigo 1.º, estabelecia as regras e orientações a que devia obedecer a ocupação, o uso e a transformação do solo no âmbito daquele Plano.
6. Em 21.01.2016, a CMF determinou a abertura do procedimento de revisão do PDM, o qual não teve seguimento. Posteriormente, através da deliberação de 19.04.2018⁴², a CMF aprovou a abertura de novo procedimento de revisão do PDM de Felgueiras, por um período inicial de 18 meses, prorrogado por um período máximo igual⁴³.
7. Em 08.09.2021 e em 13.09.2021, pelas deliberações da CMF e da Assembleia Municipal de Felgueiras, respetivamente, foi aprovada a 1.ª Revisão do PDM de Felgueiras⁴⁴, cujo artigo 113.º

³⁷ Alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 81/2020, de 02.10, 25/2021, de 29.03, 45/2022, de 08.07, 10/2024, de 08.01, e 16/2024, de 19.01.

³⁸ Publicada no Diário da República (DR) n.º 23, I série B, de 28.01.1994. À data, encontrava-se em vigor o Decreto-Lei n.º 69/90, de 02.03, que regulava a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território, abreviadamente designados por planos municipais.

³⁹ Aprovada pela Assembleia Municipal em 18.04.2008.

⁴⁰ Cfr. Aviso n.º 10502/2013, de 23.08, publicado no DR, 2.ª Série, em 23.08.

⁴¹ Ratificado pela RCM n.º 63/2002, de 23.03.

⁴² Ponto 19 da Ata n.º 7/2018 da respetiva reunião.

⁴³ Cfr. Avisos n.ºs 6125/2018 e 17566/2019, publicados nos DR n.ºs 90 e 212, 2.ª série, de 10.05 e de 05.11, respetivamente.

⁴⁴ Cfr. Aviso n.º 20586/2021, publicado no DR n.º 212, 2.ª série, de 02.11.

- revogou o PU do Alto das Barrancas. Esta revisão sofreu uma correção material, aprovada em reunião da CMF de 01.09.2022⁴⁵.
8. Através da deliberação de 19.05.2022, a CMF determinou a abertura do procedimento para a 1.ª alteração à revisão do PDM de Felgueiras⁴⁶, a qual veio a ser aprovada pelas deliberações da CMF e da Assembleia Municipal de Felgueiras, de 25.10.2022, e de 28.10.2022, respetivamente⁴⁷.
 9. Segundo a informação prestada pelo MF, o objetivo desta alteração à 1.ª revisão do PDM consistiu na modificação do limite da Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG) 20 (Alto das Barrancas Nascente) por ajuste de limites entre essa UOPG e a UOPG 5⁴⁸ (Alto das Barrancas Poente), implicando a reclassificação de uma área com cerca de 1,5 hectares, afeta à UOPG 5, de solo rústico para solo urbano.
 10. De acordo com o referido na informação da CMF, datada de 07.10.2022⁴⁹, subscrita pelo Diretor Municipal⁵⁰, *“A reclassificação do solo desta pequena área de 1,5 ha é necessária para a demarcação de uma parcela de solo urbano com a área mínima de 10 ha, exigência colocada para que um investimento externo destinado à concretização de um **projeto industrial candidato a reconhecimento do estatuto de Potencial Interesse Nacional**⁵¹ (PIN), de relevante interesse para Felgueiras, para a Região Norte e para o país, se localize na AAE do Alto das Barrancas”*.

Memorando de Entendimento (MdE)

11. O projeto de “relevante interesse nacional” a que se reporta a referida informação, foi objeto de um Memorando de Entendimento (MdE) entre o MF e a empresa O..., assinado em 01.06.2022 (Doc. 19, em anexo ao ofício da CMF com a referência DAG-DAJ/n.º 074, de 13.03.2024).
12. A O..., é um grupo empresarial francês que desenvolve a sua atividade no domínio da domótica, no âmbito da qual concebe, desenvolve, fabrica e distribui produtos e soluções para a motorização e automatização de aberturas e fechamentos, acesso a edifícios e sua proteção (Cláusula 2.3).
13. Nos contactos e conversações estabelecidos entre ambas as partes, a empresa manifestou o seu interesse em desenvolver um projeto industrial nos terrenos situados no Alto das Barrancas, a

⁴⁵ Cfr. Aviso n.º 259/2023, publicado no DR n.º 4, 2.ª série, de 05.01, que procedeu à respetiva publicação.

⁴⁶ Cfr. Aviso n.º 11156/2022, publicado no DR n.º 106, 2.ª série, de 01.06.

⁴⁷ Cfr. Aviso n.º 22953-A/2022, publicado no DR n.º 231, 2.ª série, de 30.11.

⁴⁸ Ver figura 1 deste relatório.

⁴⁹ Em anexo à ata da CMF n.º 20, relativa à reunião do executivo camarário de 12.10.2022, disponível em <https://cm-felgueiras.pt>.

⁵⁰ Eng.º P...

⁵¹ Negrito nosso.

concretizar mediante a construção de uma fábrica, que se prevê vir a produzir cerca de 5 milhões de motores e empregar até 2030, 600 a 800 pessoas (cláusula 2.6).

14. A cláusula 6.ª do MdE estabelecia uma calendarização, com início em maio de 2022, relativa a todas as medidas prévias necessárias e acordadas entre as partes que possibilitassem a alienação dos terrenos em causa até final de novembro de 2022 e o início dos trabalhos de construção, por parte da O..., na primeira semana de dezembro desse ano⁵².
15. Tal como decorria da calendarização acima referida, as negociações entre as partes com vista à obtenção do objetivo pretendido⁵³, decorriam pelo menos desde maio de 2022.
16. Através da consulta de notícias publicadas na imprensa, constatou-se que a construção da fábrica teve início em novembro 2023.

Alteração Ao Projeto Inicial

17. Conforme já referido, a celebração do contrato adicional foi antecedida da aprovação, em 13.10.2022, de alterações ao projeto de execução.
18. Segundo a informação prestada pelo MF⁵⁴, tais alterações surgiram na sequência da 1.ª alteração à 1.ª revisão do PDM, decorrente da planeada alienação de 10 ha de área situada no Alto das Barrancas à O..., tendo, em 23.05.2022, sido solicitada à Divisão de Obras do Departamento Técnico da CMF, uma proposta de alteração do projeto inicial relativo ao Loteamento Industrial do Alto das Barrancas⁵⁵.
19. Conforme Informação datada de 12.10.2022⁵⁶, subscrita pelo Diretor do Departamento Técnico da CMF⁵⁷, as razões apontadas para a solicitada alteração ao projeto inicial foram as seguintes:

⁵² Não se encontrou disponibilizada informação que permitisse concluir sobre a efetiva concretização da mencionada calendarização.

⁵³ Nos termos da cláusula 5.ª do MdE, sob a epígrafe “*Avaliação preliminar e auditoria*”, a O... ficou autorizada a realizar, nos terrenos a alienar pela autarquia, uma investigação do solo e um levantamento topográfico, e, ainda, uma auditoria legal, técnica, comercial, financeira, ambiental e fiscal, com base nas informações/documentos (supostamente constantes de um anexo I ao Memorando, mas que não foi remetido juntamente com o mesmo) que o MF se comprometeu a entregar, o mais tardar até 27.05.2022.

⁵⁴ Cfr. pontos 6 e 7 do ofício da CMF com a referência DAG-DAJ/n.º 074, de 13.03.2024, onde se pode ler o seguinte: “*A alienação pelo Município de Felgueiras de um lote com uma área de cerca de 10 hectares destinado à concretização de projeto(s) de investimento externo e que foi objeto de um memorando de entendimento, o qual motivou posteriormente a 1.ª alteração da 1.ª revisão do PDM, reconfigurando a delimitação entre as UOPG 20 e 5 (...)*”.

Foram estas novas determinações territoriais, previstas no “novo” PDM e sua alteração de 2022, que determinaram a necessidade de alterações ao projeto inicial de execução (...)”.

⁵⁵ A referida solicitação foi subscrita pelo Vereador F... (Doc. 5 ao ofício com a referência DAG-DAJ/n.º 074, de 13.03.2024).

⁵⁶ Que serviu de apoio à deliberação da CMF tomada por unanimidade na reunião de 20.10.2022, de ratificar o despacho do Presidente da Câmara de 13.10.2022, de aprovação das alterações ao projeto inicial.

⁵⁷ B....

“(...) resultaram de um crescente número de solicitações, com vista à procura de lotes industriais por parte de investidores nacionais e estrangeiros, em que as áreas e as configurações pretendidas diferem do projeto inicial.

20. Em relação às características do projeto de alterações, referiu-se na mesma informação:

“(...) De acordo com a indicação superior referenciada, a elaboração do projeto de alterações deveria seguir as seguintes orientações:

- Manter a mesma área do projeto inicial, 190.727,10m² (19,07 Ha);*
- Manter os arruamentos estruturantes previstos no projeto inicial (ruas A, B e rua do Sr. Dos Perdidos);*
- Aumentar o n.º de lotes, a área de implantação, o n.º de lugares de estacionamento público;*
- Criar condições para se rentabilizarem os terrenos adjacentes à atual área empresarial, através das infraestruturas agora construídas.*

No seguimento das orientações referenciadas, a DO/DT, procedeu à elaboração do projeto de alterações relativamente ao inicial, conforme documento em formato digital que se anexa, do “ÁREAS DE ACOLHIMENTO EMPRESARIAL – Loteamento Industrial do Alto das Barrancas (alterações ao projeto inicial), tendo em atenção as premissas apontadas do que resultou o seguinte:

- Manteve-se a localização dos arruamentos A, B e rua do Sr. Dos Perdidos;*
- Deslocou-se a rua C para o limite Norte da área empresarial;*
- Previu-se uma nova rua, designada por D, por forma a poder rentabilizar e aumentar o número de lotes;*
- Distribuíram-se os lotes perpendiculares aos arruamentos, passando de 12 para 46 lotes;*
- Previu-se um parque de estacionamento no limite sul da área empresarial;*
- Previu-se um acesso pedonal que interliga desde o parque de estacionamento com todas as ruas.*

Com as alterações realizadas, houve necessidade de se realizarem novos projetos de especialidades em conformidade com as mesmas”.

21. No quadro que se segue apresenta-se a cronologia dos factos que se afiguram com maior relevância no desenvolvimento da empreitada em análise:

Quadro 5 – Cronologia dos factos mais relevantes

DATA	FACTOS
16.06.2020	Aprovação por despacho do PCMF do projeto referente às “Áreas de Acolhimento Empresarial – Loteamento industrial do Alto das Barrancas”
01.03.2021	Despacho do PCMF – Autorização da abertura do procedimento por concurso público e aprovação das peças do procedimento

DATA	FACTOS
18.03.2021	Ratificação do despacho do PCMF pela CMF (Ata n.º 5/2021)
18.03.2021	Aprovação pela Comissão Diretiva do Norte2020 da candidatura do projeto ao FEDER – cofinanciamento de 1.500.000,00 €
05.08.2021	Aprovação do relatório final (do júri do concurso) e da minuta do contrato. Adjudicação e autorização da despesa pelo PCMF
02.09.2021	Ratificação do despacho do PCMF pela CMF (Ata n.º 20/2021)
06.09.2021	Outorga do contrato inicial, pelo preço de 3.282.287,70 € (s/ IVA) e prazo de 450 dias com a Empresa N...
19.01.2022	Concessão pelo TdC do visto com recomendação
23.05.2022	Pedido de alteração do projeto inicial pelo Vereador F...
01.06.2022	Assinatura de um memorando de entendimento entre o Município de Felgueiras e o grupo empresarial francês O...
13.10.2022	Despacho do PCMF – aprovação das alterações ao projeto inicial
20.10.2022	Ratificação do despacho do PCMF pela CMF (Ata n.º 21/2022)
25.10.2022	A CMF aprovou a 1.ª alteração à 1.ª revisão do PDM de Felgueiras (a AMF aprovou em 28.10.2022)
30.11.2022	Publicação da referida alteração no DR, 2.ª série, n.º 231.
11.01.2023	Informação da Divisão de Obras, subscrita por um técnico (Eng.º) e pelo Chefe de Divisão (Eng.º), com parecer de concordância do Diretor do Departamento Técnico/Divisão de Obras (Eng.º), com proposta de adjudicação de trabalhos complementares e referindo que se obteve o devido apoio jurídico
19.01.2023	Deliberação da CMF - Autorização dos trabalhos complementares e aprovação da minuta da 1.ª adenda (Ata n.º 2/2023)
06.02.2023	Celebração do contrato adicional - “Áreas de Acolhimento Empresarial – Loteamento industrial do Alto das Barrancas” – Trabalhos complementares, pelo preço contratual de 1.587.701,64 €, representando 48,37 % do preço inicial

VI. ESCLARECIMENTOS E JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS

1. No sentido de complementar a informação e os documentos remetidos aquando da submissão do dossiê na plataforma eContas-CC, procedeu-se a um pedido de esclarecimentos e documentos à entidade e considerados necessários à auditoria à execução da presente empreitada⁵⁸.
2. O MF apresentou resposta ao solicitado⁵⁹, designadamente:
 - 2.1. No que respeita às implicações decorrentes da 1.ª Revisão do PDM do MF na execução da presente empreitada, que “*O Plano Diretor Municipal, na área afeta à empreitada em causa, determinou a revogação do Plano de Urbanização do Alto das Barrancas que aí vigorava (artigo 113.º do Regulamento), e a delimitação de Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG 20 – Alto das Barrancas Nascente), classificada como solo urbano na categoria de Espaços de Atividades Económicas – Tipo I, a concretizar através de operações de loteamento ou unidades de execução (artigo 100.º do Regulamento). A nascente desta*

⁵⁸ Ofício n.º 7426/2024 - DFCARF, de 22.02.

⁵⁹ Através do o Ofício/DAG-DAJ/n.º 074 enviado por e-mail e registado na DGTC, com o n.º 2566/2024, em 13.03.

UOPG, em parte da área que era igualmente consignada ao Plano de Urbanização do Alto das Barrancas, foi delimitada uma outra Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG 5 – Alto das Barrancas Poente), classificada em solo rústico na categoria de Espaços Florestais, tendo em vista a posterior transformação do solo para integrar, globalmente, a designada “Área de Acolhimento Empresarial do Alto das Barrancas” em conjunto com a UOPG 20 e com a zona já consolidada a sul. Entretanto, 1,5 hectares de solo rústico, que se integravam na UOPG 5 foram reclassificados para solo urbano e integrados na UOPG 20, em vista de aprovação de Unidade de Execução (UE 01 / UOPG 20), e através de alteração ao Plano Diretor Municipal, nos termos previstos no artigo 72.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território.

- 2.2.** *Sobre as razões que presidiram à alteração do projeto inicial de execução, que “Foram estas novas determinações territoriais, previstas no “novo” PDM e sua alteração de 2022, que determinaram a necessidade de alterações ao projeto inicial de execução (...) e que por motivo da alienação do terreno à O..., que decorre e motiva a 1ª alteração ao PDM, alterou as expectativas de possibilidade de expansão do loteamento industrial existente e que motivou uma decisão de rentabilização da área que estava a ser objeto da empreitada porquanto aumentou o n.º de lotes e da área de construção, sem aumentar a área de implantação da empreitada.”*
- 2.3.** *Quanto à relevância do MdE celebrado com a O... na execução da presente empreitada, que “A alienação (...) de um lote com uma área de cerca de 10 hectares destinado à concretização de projeto(s) de investimento externo e que foi objeto de um memorando de entendimento, o qual motivou posteriormente a 1.ª alteração da 1.º revisão do PDM, reconfigurando a delimitação entre as UOPG 20 e 5, anulou o espaço previsional de expansão imediata da fase em execução da área de acolhimento empresarial. Assim para além da garantia da melhor rentabilização de lotes, a execução do arruamento D, permitirá também a rentabilização deste terreno, bem como garantirá uma melhor fluidez de tráfego, quer para empresa implantada neste lote, mas também para os restantes lotes do loteamento, por forma a que seja garantido um circuito de circulação interna, evitando-se manobras de inversão de marcha com os conflitos inerentes.” Acrescentou que o mencionado lote de 10 ha se situa totalmente na UOPG 20.*
- 2.4.** *Relativamente às alterações concretamente operadas na empreitada após conclusão dos “trabalhos complementares” por comparação com a obra inicialmente prevista nas peças patenteadas a concurso, que “A localização e as características dimensionais da empreitada são as mesmas, tendo a disposição das diferentes partes sido modificadas, conforme referido*

na informação de “APROVAÇÃO DO PROJETO (Alterações ao projeto inicial)” datada de 12.10.2022.”

- 2.5. No que respeita às circunstâncias que conduziram à alteração do projeto, remeteu para “ (...) a revogação do Plano de Urbanização do Alto das Barrancas (...) e a delimitação de Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG 20 – Alto das Barrancas Nascente) (...). A nascente desta UOPG (...) foi delimitada uma outra Unidade Operativa de Planeamento e Gestão (UOPG 5 – Alto das Barrancas Poente), classificada em solo rústico na categoria de Espaços Florestais, tendo em vista a posterior transformação do solo para integrar, globalmente, a designada “Área de Acolhimento Empresarial do Alto das Barrancas” em conjunto com a UOPG 20 e com a zona já consolidada a sul. Entretanto, 1,5 hectares de solo rústico, que se integravam na UOPG 5 foram reclassificados para solo urbano e integrados na UOPG 20 (...) através de alteração ao Plano Diretor Municipal (...) (1.ª alteração à 1.ª revisão do Plano Diretor Municipal ...). A procura intensa de parcelas da área em execução, perspetivando a necessidade da sua expansão, motivou que se decidisse alterar o projeto inicial por forma a rentabilizar a sua ocupação, nomeadamente as referidas no ponto 6, mais exatamente: • Manteve-se a localização dos arruamentos A, B e rua dos Sr. Dos Perdidos • Deslocou-se a Rua C para o limite norte da área empresarial. • Previu-se nova rua, designada por D, por forma a rentabilizar e aumentar o número de lotes. • Distribuíram-se os lotes perpendiculares aos arruamentos, passando de 12 para 46 lotes e que por motivo da alienação do terreno à O..., alterou as expetativas de possibilidade de expansão do loteamento industrial existente e que motivou uma decisão de rentabilização da área que estava a ser objeto da empreitada, porquanto aumentou o nº de lotes e da área de construção, sem aumentar a área de implantação da empreitada.”
- 2.6. Sobre a aplicabilidade do regime de trabalhos complementares introduzido pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, veio reiterar as razões já aduzidas na informação técnica de 11.01.2023, anexa à ata da CMF n.º 2/2023, de 19.01.2023, e supra reproduzidas, nomeadamente “ (...) As condições previstas no n.º 2 do artigo 370.º do CCP encontram-se fundamentadas com base na Informação Técnica relativa aos trabalhos complementares datada de 11.01.2023, que integra a deliberação da Câmara Municipal de 19.01.2023 (...)” e para sustentar a aplicação ao caso das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 370.º, do CCP, invocou que “(...) seria incomportável por razões técnicas a existência de duas empresas a operacionalizar na mesma área de ação, com equipamentos, serviços e instalações, sendo muito difícil assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com os restantes trabalhos a serem efetuados, sendo que a mudança de cocontratante, provocaria um acréscimo de custos ao dono da obra assim como uma diminuição de responsabilidades interrelacionadas entre os

diversos trabalhos(...). Acresce que a necessidade de suspensão dos trabalhos, para se lançar novo procedimento, provocaria um aumento considerável de custos para o dono da obra, pois a paragem da obra obrigaria à desmobilização do atual estaleiro, montagem de novo estaleiro e retoma posterior do inicial, dado que é impossível estarem as “duas obras” a correr em simultâneo (...).”

VII. COMPETÊNCIA PARA A PRÁTICA DOS ATOS E AUTORIZAÇÕES

- O MF é uma pessoa jurídica territorial, de direito público, criada para o prosseguimento de tarefas de natureza pública, em modelo de organização política, administrativa e territorial do Estado, com personalidade jurídica. O órgão executivo colegial do Município é a CMF com competência para a “*adjudicação de empreitadas e aquisição de bens e serviços, cuja autorização de despesa lhe caiba*” - artigo 33.º, alínea f), da Lei n.º 75/2013, de 12.09⁶⁰.
- No período auditado e atualmente, a CMF apresenta a seguinte composição:
 -  **Presidente:** A...
 -  **Vereadores:**
G...; H...; I...; J...; F...; K...; L...; M....
- A CMF aprovou a adjudicação dos trabalhos objeto do contrato adicional em 19.01.2023, como se segue:

Quadro 6 – Adjudicação dos trabalhos titulados pelo contrato adicional

DELIBERAÇÃO	PRESENCAS E SENTIDO DE VOTO	INFORMAÇÕES DE SUPORTE
Ata da reunião da CMF n.º 02/2023, de 19.01.2023 Aprovada por maioria	<p>A favor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Presidente: A... ❖ Vereadores: G...; H...; I...; J...; F...; K... <p>Abstenções: L...; M...</p>	<p>Informação técnica, datada de 11.01.2023, subscrita pelo Técnico Superior, D... e pelo Chefe da Divisão de Obras, C... e com despacho concordante, na mesma data, do Diretor de Departamento Técnico, B...</p>

⁶⁰ Com as Retificações n.º 46-C/2013, de 01.11 e n.º 50-A/2013, de 11.11, alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30.03, 69/2015, de 16.07, 7-A/2016, de 30.03, 42/2016, de 28.12, 50/2018, de 16.08, 66/2020, de 04.01. e 24-A/2022, de 23.12.

VIII. ENQUADRAMENTO LEGAL

A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE

1. Nos termos conjugados do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na primeira parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, da LOPTC, o MF integra o elenco das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do TdC.
2. No conjunto dos contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC incluem-se os contratos de empreitada de obras públicas [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC] de valor igual ou superior ao previsto no artigo 48.º da mesma Lei (750.000,00 € ou, se relacionado, 950.000,00 €).
3. Concretamente, no que respeita a contratos adicionais a contratos de empreitada visados, a alínea d) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 47.º da mesma Lei estabelecem:
 - ✓ Excluem-se da incidência da fiscalização prévia, **os atos ou contratos** que, no âmbito de empreitadas de obras públicas já visadas e que, numa interpretação atualista da norma, titulem, a execução de trabalhos complementares, os quais ficam sujeitos a fiscalização concomitante e sucessiva [alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º].
 - ✓ Estes **atos, contratos e documentação** [referidos na alínea d) do n.º 1 do artigo 47.º] devem ser remetidos ao TdC, no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução (n.º 2 do artigo 47.º).

B. MODIFICAÇÕES CONTRATUAIS: REGIME JURÍDICO DOS TRABALHOS COMPLEMENTARES

4. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 16.º, todos do CCP, o MF é uma entidade adjudicante e a empreitada de obras públicas em apreço encontra-se sujeita ao CCP. Para a presente auditoria, que tem por objeto, a execução da empreitada, releva o disposto na parte III do CCP e, em especial, as modificações aos contratos de empreitada de obras públicas.
5. O regime geral de modificação dos contratos administrativos consta dos artigos 311.º a 315.º do CCP, aplicáveis de forma transversal e com remissão para o regime específico, designadamente, dos trabalhos complementares previsto para as empreitadas^{61/62}.

⁶¹ O n.º 5 do artigo 313.º, aditado pela Lei n.º 30/2021, veio precisamente confirmar este entendimento.

⁶² Conforme salienta o Professor Pedro Fernandez Sanchez em “Visão geral sobre a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021 – A revisão do Código dos Contratos Públicos; Atas da Conferência”, pág. 39.

6. Para esta tipologia de contratos, o regime especial de trabalhos complementares consta dos artigos 370.º a 378.º do CCP, sendo de realçar o artigo 370.º que, sob a epígrafe “*Trabalhos complementares*”, estabelece os respetivos conceito e limite.
7. Esta norma tem vindo a sofrer diversas alterações, salientando-se com relevo para a presente auditoria, a análise das versões introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, e da atual, decorrente da Lei n.º 30/2021, de 21.05, e do Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, tendo este último mantido o sentido da norma, apenas com algumas precisões⁶³ que já decorriam, aliás, da sua correta interpretação.
8. Na redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, o artigo 370.º do CCP estabelecia que os trabalhos complementares se fundamentavam numa de duas circunstâncias: não previstas e imprevisíveis. As primeiras, constantes do n.º 2, reconduziam-se aos trabalhos de suprimento de erros e omissões (TSEO), especificamente regulados no artigo 378.º; as segundas, constantes do n.º 4, resultavam de circunstâncias imprevisíveis ou que não pudessem ter sido previstas por entidade adjudicante diligente.
9. Ambas as tipologias de trabalhos complementares exigiam como pressuposto a circunstância de não poderem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e sem implicarem um aumento considerável de custos para o dono da obra [alínea a) do n.º 2 e alínea a) do n.º 4], mas apresentavam, cumulativamente, limites diferentes.
10. Assim, os trabalhos decorrentes de circunstâncias não previstas não podiam ultrapassar nenhum de dois limites, *i)* 10% do preço contratual para o somatório dos trabalhos e *ii)* o limiar para o procedimento de formação do contrato atenta a soma do preço contratual com o dos trabalhos complementares, caso não tivesse sido adotada publicidade no Jornal Oficial da União Europeia.
11. Já o preço dos trabalhos complementares resultantes de circunstâncias imprevisíveis, incluindo o de anteriores trabalhos complementares da mesma natureza, não podia exceder 40% do preço contratual [alínea b) do n.º 4].
12. Por seu turno, na versão conferida ao artigo 370.º do CCP pela Lei n.º 30/2021, a definição legal de trabalhos complementares deixou de distinguir aquelas categorias em função da natureza das circunstâncias que os fundamentavam. Nesta versão, são trabalhos complementares todos aqueles que não se encontrem, quantitativa ou qualitativamente, previstos no contrato e cuja

⁶³ No n.º 1 manteve-se a definição de trabalhos complementares constante da versão da Lei 30/2021, tendo-se acrescentado “*São trabalhos complementares (...) e cuja realização se revele necessária para a sua execução*”, na alínea a) do n.º 2 em vez de “*não possa ser efetuada*”, passou a constar “*não seja viável*”; no início da alínea b) do n.º 2 foi acrescentado “*Seja altamente inconveniente ou*”.

- realização se revele necessária para a sua execução, podendo o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro, caso a mudança de cocontratante preencha, cumulativamente, os seguintes pressupostos:
- i)* Não possa ser efetuada por razões técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes; e [alínea a) do n.º 2].
 - ii)* Provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra [alínea b) do n.º 2].
13. Como consequência, passou a existir um único limite para os acréscimos decorrentes do somatório dos trabalhos complementares, o qual **não pode**, agora, **exceder 50% do preço contratual inicial**.
14. Cabe, no entanto, salientar que, apesar de a Lei n.º 30/2021 não consagrar a mencionada distinção entre trabalhos complementares, o certo é que, para efeitos da determinação da responsabilidade pelo pagamento dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões, continua a ser necessário distingui-los dos demais⁶⁴, como decorre, aliás, do artigo 378.⁶⁵
15. No que respeita à aplicação da versão introduzida pela Lei n.º 30/2021, há que atender ao respetivo artigo 27.º que dispõe sobre a “*Aplicação no tempo*”, consagrando no n.º 1 a regra geral de que as alterações introduzidas só se aplicam aos procedimentos de formação de contratos públicos que se iniciem após a sua data de entrada em vigor, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos.
16. O n.º 2 da mesma norma refere-se ao regime aplicável às **modificações de contratos** e respetivas consequências, confirmando, na alínea a), que as alterações à parte III do CCP são aplicáveis a modificações que venham a resultar dos **procedimentos de formação que se iniciem após a data da sua entrada em vigor (20.06.2021⁶⁶)**, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos.
17. No entanto, a alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, exceciona daquela regra as modificações aos contratos que se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor **cujo fundamento decorra de facto ocorrido após essa data**.
18. Cabe referir que o Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, cuja entrada em vigor ocorreu em 02.12.2022, salvaguardou expressamente a mencionada norma transitória da Lei n.º 30/2021, pelo que

⁶⁴ Como assinala o Professor Luís Verde Sousa, em “*Novidades em matéria de empreitada de obras públicas – A revisão do Código dos Contratos Públicos*; Atas da Conferência”, pág. 248.

⁶⁵ Esta norma também sofreu alterações significativas na atual versão.

⁶⁶ Trinta dias após a sua publicação (cfr. artigo 28.º da Lei n.º 30/2021).

manteve a possibilidade de aplicação imediata relativamente às modificações aos contratos em execução com o referido pressuposto (cfr. respetivo artigo 9.º).

19. Considerando a amplitude e o alcance das alterações decorrentes daquela lei e atendendo a que, neste caso, se está perante uma empreitada cujo procedimento de formação teve início em data anterior à da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021⁶⁷, torna-se relevante determinar o regime aplicável aos trabalhos complementares.

IX. OBSERVAÇÕES

TRABALHOS TITULADOS PELO CONTRATO ADICIONAL

1. Como se verificou, o MF qualificou os trabalhos que integram o objeto do contrato adicional, no valor de 1 587 701,64 € (correspondente a um acréscimo de 48,37% do preço contratual inicial), como “trabalhos complementares”.
2. O MF sustentou, assim, que tais trabalhos se enquadravam no regime especial dos trabalhos complementares consagrado no artigo 370.º do CCP.
3. Considerou, ainda, que se lhes aplicava o regime legal resultante da alteração introduzida no CCP, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, por terem sido executados após 20.06.2021 (data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021), na sequência do pedido de alteração do projeto inicial relativo ao Loteamento Industrial do Alto das Barrancas, subscrito em 23.05.2022, pelo Vereador F....
4. A este respeito, constata-se que o n.º 1 do artigo 370.º define “trabalhos complementares” como aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato inicial⁶⁸.
5. Como já referido, o Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11, clarificou o alcance desta disposição legal, acrescentando-lhe o inciso “e cuja realização se revele necessária para a sua execução”, transpondo para a letra da lei a interpretação que a doutrina e a jurisprudência sempre sustentaram.
6. Com efeito, o conceito de trabalhos complementares impõe a existência de uma relação de interdependência entre os trabalhos inicialmente adjudicados e os complementares no sentido de que sem estes últimos não é possível executar ou concluir os primeiros⁶⁹.

⁶⁷ Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, o despacho de autorização de abertura do Presidente da CMF, de 01.03.2023, ratificado pelo executivo municipal em 18.03.2023, marca o início do procedimento pré-contratual.

⁶⁸ De salientar que, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, a norma apresentava a mesma redação.

⁶⁹ Como refere Jorge Andrade da Silva, em nota ao artigo 370.º, do CCP, in *Código dos Contratos Públicos* anotado e comentado, 9.ª edição, revista e atualizada, Almedina 2021, pág. 987, “Os trabalhos

7. A doutrina tem apresentado os seus contributos na densificação do conceito, salientando-se a este respeito a definição de “trabalhos complementares” sustentada por Paulo Linhares Dias⁷⁰, já na vigência da Lei n.º 30/2021, de 21.05, segundo a qual *“trabalhos complementares são aqueles cuja espécie ou quantidade não estava prevista no contrato, mas que a entidade adjudicante reputou como necessários para a conclusão da obra ou do objeto do contrato e cuja execução pode ser ordenada pela entidade adjudicante”*.
8. A propósito do mesmo tema, António Jaime Martins⁷¹ refere *“(…) Desde logo, o primeiro requisito para que possa ser ordenada a sua realização (dos trabalhos complementares) é o da **necessidade** do trabalho complementar para a execução da obra. O requisito da necessidade afasta em definitivo os trabalhos subjetivamente necessários, nomeadamente os que têm origem no “já agora” do decisor público. Isto é, a necessidade dos trabalhos complementares tem de ser apreciada objetivamente no contexto da obra em concreto, tendo em conta as necessidades subjacentes ao interesse público da obra e que resultem do anteprojecto ou projecto base ou do projecto de execução. (...) Por fim, a necessidade para a execução da obra, expressão utilizada pelo legislador no final do n.º 1 do artigo 370.º⁷², inclui, necessariamente, não só a execução material dos trabalhos necessários à conclusão da obra, mas também os necessários à sua adequação para os fins pretendidos pelo dono da obra, apesar desses trabalhos não estarem previstos no caderno de encargos”*.
9. De realçar que se considera tanto mais importante a densificação do conceito de trabalhos complementares e a exigência, em cada caso concreto, da respetiva verificação, quanto maior for a percentagem de trabalhos complementares legalmente admissível nas empreitadas de obras públicas, a qual, atualmente, nos termos do n.º 4 do artigo 370.º, se situa em 50% do preço contratual inicial.
10. Acresce que os trabalhos complementares são adjudicados sem adoção de procedimento pré-contratual concorrencial (até aquele limite) ao mesmo cocontratante do contrato inicial, pelo que a salvaguarda, nomeadamente, do princípio da concorrência, previsto no artigo 1.º-A do CCP, exige uma delimitação concetual rigorosa daquele tipo de trabalhos.

complementares devem ser necessários para que o objeto da empreitada seja concluído. (...) Dir-se-á mesmo impor-se que sejam estritamente necessários à conclusão da obra, o que parece ser sinónimo de indispensabilidade, isto é, de conditio sine qua non da prossecução da execução da empreitada em curso. (...) Não deve tratar-se de meros melhoramentos, não basta a mera conveniência ou a simples utilidade de execução de tais trabalhos, estes não podem ser apenas o reflexo da vontade do dono da obra que, numa nova conceção da obra, decidiu acrescentar trabalhos aos inicialmente previstos”.

⁷⁰ “O que são os trabalhos complementares?”, in *Empreitada de Obras Públicas Formação e Execução do Contrato*, Coordenação: Luís Verde de Sousa 2024, Lisboa, A.A.F.D.L. Editora, pág.357.

⁷¹ “Trabalhos Complementares nas Empreitadas de Obras Públicas”, obra citada, pág. 391.

⁷² Na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11.

11. Apreciando, em concreto, os trabalhos titulados pelo contrato adicional auditado, verifica-se que, conforme o próprio Município refere⁷³, estão em causa mais quantidades de trabalhos, idênticos aos inicialmente previstos, em natureza e em preço, contratualizados com vista a concretizar a “nova visão” que o MF quis imprimir ao projeto de Loteamento do Alto das Barrancas.
12. Não estão, assim, em causa, trabalhos executados para corrigir eventuais erros ou omissões de projeto ou para possibilitar a conclusão da obra tal como foi projetada e contratualizada.
13. Ao invés, o que se constata, é que todos os trabalhos em apreço, não obstante a designação de “complementares” se destinaram a concretizar as modificações da obra decorrentes da alteração do projeto inicial, através das quais se procedeu à reconfiguração do loteamento inicialmente previsto, de forma a acomodar, na mesma área de implantação, as seguintes mudanças:
 - O aumento de 12 para 46 lotes;
 - A ampliação da área de implantação de indústria de 67 200,00 m² para 96 557,00 m²;
 - A criação de uma área de serviços de 4 040,00 m²;
 - A supressão da área descoberta de uso coletivo com 33 185,80 m²;
 - A redução da área descoberta de uso privado de 42 469,80 m² para 7 209,00 m²;
 - A deslocalização de uma das ruas, a criação de uma rua adicional e de um novo acesso pedonal.
14. Apura-se que, através desta alteração de projeto, houve uma reconfiguração global da obra que esteve na origem da adjudicação dos trabalhos titulados pelo contrato adicional, não podendo, os mesmos, como tal, ser qualificados como trabalhos complementares pois não se destinaram a possibilitar a execução da empreitada conforme inicialmente contratada, encontrando-se desprovidos da necessária correlação com as peças procedimentais concursadas, nomeadamente no que respeita ao projeto de execução inicial.
15. Tais trabalhos não eram, pois, essenciais, para permitir a conclusão da empreitada tal como foi projetada e contratada.
16. Nas justificações apresentadas, o MF sustentou a necessidade da alteração do projeto inicial numa circunstância externa e estranha à empreitada: a elevada procura de lotes industriais por parte de investidores nacionais e estrangeiros⁷⁴ e inerente alienação de uma parcela de terreno

⁷³ Ponto 11.i) do ofício da CMF com a referência DAG-DAJ/n.º 074, de 13.03.2024.

⁷⁴ Conforme se refere no pedido de alteração do projeto subscrito pelo Vereador F..., em 23.05.2022, “Considerando que, desde que se tornou pública a intenção em desenvolver o projeto de loteamento do Alto das Barrancas, se tem verificado um crescente número de solicitações, com vista à procura de lotes industriais por parte de investidores ligados a empresas nacionais e multinacionais; - Considerando que essa procura tem sido diferenciada, seja pela natureza do projeto, seja pelas áreas pretendidas, seja ainda por configurações específicas do próprio lote; - Considerando que, essas áreas e as configurações pretendidas

de 10 ha a um grupo empresarial francês que, simultaneamente, motivou e foi possibilitada pela 1.ª alteração à 1.ª Revisão do PDM, publicitada em 30.11.2022 (a proposta relativa à 1.ª alteração à 1.ª Revisão do PDM foi aprovada na reunião ordinária da CMF de 01.09.2022), que alterou a delimitação territorial entre as UOPG 5 e 20.

17. A alienação da referida parcela de terreno, comprometeu a possibilidade de expansão futura do loteamento tal como inicialmente projetado⁷⁵, pelo que foi necessário, a fim de satisfazer o aumento da procura, proceder a uma redefinição do projeto inicial.
18. Conclui-se, assim, que o facto que fundamentou a adjudicação destes trabalhos objeto do contrato adicional foi o próprio “sucesso” da operação de loteamento aprovada em 16.06.2020, que se refletiu na necessidade de elaborar a 1.ª alteração à 1.ª Revisão do PDM e de alterar o projeto inicial da empreitada.
19. Sendo estes atos consequência do **acréscimo de procura de lotes**, a qual, face aos esclarecimentos prestados, terá ocorrido após a conclusão do procedimento de concurso público (adjudicação em 02.09.2021) e o início da execução da obra (consignação em 21.01.2022), a respetiva cronologia situa-se entre maio (solicitação de alteração do projeto e presumível⁷⁶ início de negociações entre o Município e a O...) e novembro de 2022 (publicação em Diário da República da 1.ª alteração à 1.ª revisão do PDM), ou seja, num período temporal em que já se encontrava em vigor a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

X. ALEGAÇÕES APRESENTADAS EM CONTRADITÓRIO. APRECIÇÃO

1. Conforme se referiu anteriormente, o Presidente da CMF, A..., e os indiciados responsáveis, B... e C..., respetivamente, Diretor do atual Departamento Operacional e Chefe da Divisão de Obras da autarquia⁷⁷, pronunciaram-se conjuntamente sobre o conteúdo do relato, através de alegações enviadas em 16.01.2025, as quais não determinaram alterações às observações aí efetuadas e reiteradas neste relatório.

diferem do projeto inicial do loteamento; - Considerando que, em face dessa constante procura, se torna necessário redefinir a área do projeto inicial, potenciando o número de lotes e a área de construção; - Considerando que, a localização da Rua C e do parque de estacionamento, prevista no projeto inicial não permite potenciar a área total da AAE, quer em número de lotes, quer em área de construção; - Considerando que, se torna necessário reforçar o número de lugares previsto para o parque de estacionamento; - Considerando ainda que, com um estudo mais ajustado à manifestação de interesse atual, existem condições para se estudar a rentabilização do espaço dentro do polígono do projeto inicial (...).”

⁷⁵ Uma vez que, conforme decorre da explicação constante da Informação interna da CMF de 11.01.2023, (e parece ficar patente nas figuras 8 e 9 - págs. 9 e 10 - da citada Informação) a maior parte dos 10 ha alienados situam-se na UOPG 20, adjacentes à zona de implantação do loteamento.

⁷⁶ Atenta a já referida calendarização prevista na cláusula sexta do MdE celebrado entre ambas as partes.

⁷⁷ Cfr. nota de rodapé 9.

- De salientar que nestas alegações não se contraditam os factos apurados, contestando-se, apenas, a interpretação jurídica que incidiu sobre os mesmos.

Nos parágrafos infra transcrevem-se e sintetizam-se as mesmas, acompanhada dos comentários considerados pertinentes.

A. Quanto à aplicação da Lei n.º 30/2021, de 21.05:

- Os alegantes começam por apresentar “**I. Uma nota prévia necessária**”, referindo que “(...) o presente caso (pedido de alteração do projeto inicial em 23.05.2022) ocorreu num período em que o Código dos Contratos Públicos então vigente tinha a redação introduzida pela **Lei n.º 30/2021, de 21 de maio**, anterior à atual, de 2022 (Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro), ou seja, em que os trabalhos complementares eram “apenas” aqueles trabalhos cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato, o que levava alguma doutrina, como se sabe, a admitir, até, à luz do respetivo regime jurídico, os designados “trabalhos já agora”, para além dos de “suprimento de erros e omissões” e dos “trabalhos a mais”, porquanto, o que estava em causa, eram (apenas) trabalhos cuja espécie ou quantidade não estava prevista no contrato inicial.

Esta redação e corrente doutrinária obrigaram, precisamente, o legislador a limitar o conceito de trabalhos complementares, acrescentando (a partir de dezembro em 2022), que tais trabalhos teriam de se revelar necessários para a execução do trabalho inicial.

*Portanto, uma alteração legislativa **superveniente**, que não pode operar no presente caso (...).*

Quanto ao afirmado e como se referiu no enquadramento legal (capítulo VIII do relatório), a parte final aditada ao n.º 1 do artigo 370.º do CCP, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, veio somente clarificar e alinhar o conceito de trabalhos complementares com o artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26.02 (cfr. preâmbulo daquele diploma).

O que se propugnou e se reitera, foi o entendimento de que com tal aditamento esteve em causa apenas uma mera precisão do conceito de trabalhos complementares segundo a qual, na sequência da tradição legislativa nacional sobre a matéria⁷⁸, do entendimento doutrinário maioritário sobre a mesma (que tem permanecido inalterado) e do direito europeu, são qualificáveis como tal apenas aqueles trabalhos que, não estando previstos no contrato inicial, sejam necessários para a sua execução⁷⁹. Assim, não houve qualquer pretensão, por parte do

⁷⁸ Veja-se a este propósito o n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 02.03, e a alínea a) do n.º 1 do artigo 370.º, do CCP na redação inicial.

⁷⁹ Como refere Paulo Linhares Dias em “*O que são os trabalhos complementares*” – “*Empreitada de Obras Públicas. Formação e Execução do Contrato*”.

legislador de 2022, de introduzir um “novo” conceito de trabalhos complementares e, como tal, por todas as razões apontadas, este devia ter sido o entendimento adotado pelo MF.

Não procede, pois, a alegação de que se trata de uma “alteração legislativa superveniente e que não podia ter sido levada em linha de conta.

B. Sobre o conceito de trabalhos complementares e o enquadramento dos trabalhos objeto do contrato adicional no mesmo

4. Os alegantes referem no ponto “**II. Um enquadramento essencial e primeira conclusão**” que “(...) o presente caso não se subsume aos “tradicionalis” casos de “enxerto” de uma outra empreitada na que está em curso, nem, sequer, aos batizados “trabalhos já agora”, mas antes a um concreto e mesmo projeto de loteamento industrial que incide sobre uma mesmíssima área de terreno e se refere à mesma UOPG, cujo respetivo contrato de empreitada tem o mesmo objeto, relativo a uma obra que, apenas, teve de ter algumas alterações, por necessária nova ponderação do interesse público (...).

Em suma, estamos perante a mesma obra, com os mesmos trabalhos e espécies de trabalhos, apenas se tendo reconfigurado “internamente” o loteamento, o que implicou “mais quantidades de trabalhos, idênticos aos inicialmente previstos, em natureza e em preço” (como explicado pelo Município), pelo que a empreitada do loteamento industrial inicialmente contratualizada é a mesma, mas teria agora de ser concluída com as alterações ao referido projeto (...).

Aliás, o projeto que esteve na base da empreitada em causa foi objeto de uma candidatura a fundos europeus, que se manteve “intacta” (...).

Ou seja, estamos a falar do mesmo loteamento, da mesma obra e do mesmo contrato, apenas modificado (...).

Ora, é este o instituto jurídico aqui chamado à colação, o da modificação contratual.

*Que na contratação pública tem “uma solução mais maleável (...) pelo que interessa é **averiguar se os trabalhos foram ou não previstos no contrato** (...).*

Por conseguinte, as alterações ao projeto (inicial) são possíveis (...) embora “o exercício do poder público de modificação do contrato não desobrigue o dono da obra de alterar o plano inicial apenas no que for razoavelmente aceitável”. (...) daí não se poder proceder a uma “alteração da natureza global do contrato público.”

Concluem os alegantes que “(...) a realização de uma obra pública é uma operação demasiado importante para que o dono da obra se encontre definitivamente vinculado pelo plano inicial (...) terá é de se conter nos limites que o legislador já introduziu na lei para [não representarem] uma grave distorção das regras da concorrência.”

Esta mesma questão é abordada no ponto “**III. A modificação e segunda conclusão**”, no qual os alegantes referem que “(...) *cumpra (...) afastar a tese restritiva de que os trabalhos complementares se cingem ao suprimento de erros e omissões (...)*” e que os trabalhos complementares podem ser “(...) *trabalhos da mesma espécie dos previstos nos contratos, mas em quantidades diferentes das constantes do mapa de quantidades ou trabalhos de espécie diferente, não prevista no contrato.*”

Daí que a análise (...) deve ser (...) “averiguar se os trabalhos foram ou não previstos no contrato, independentemente de terem resultado da necessidade de corrigir ou suprir erros ou omissões ou de se tratar de alterações ao projeto introduzidas pelo dono da obra no exercício do seu poder de modificar o objeto do contrato.

Não tendo sido previstos, atuam os limites (quantitativos e qualitativos) do instituto.”

No mesmo ponto, os alegantes discorrem sobre a distinção dos conceitos de alteração da natureza global do contrato e de modificação substancial do contrato, referindo que “(...) *os contratos inicial e adicional são ambos do mesmo tipo (de empreitada), com o mesmo CPV, mesmos trabalhos, mesmo objeto (...). As prestações que configuram o núcleo duro do contrato inicial mantêm-se total e integralmente (...). Está, pois, afastada esta hipótese de (...) consubstanciarem uma alteração do objeto do contrato.*”

Quanto ao conceito de modificação substancial do contrato, alegam que se trata de “(...) *um conceito comunitário funcionalizado a impedir que a modificação do contrato subverta os princípios da concorrência, da transparência, da igualdade e não discriminação, bem como dos princípios gerais da contratação pública que presidem ao regime da contratação pública. O que neste conceito está em causa são os “elementos essenciais do contrato” de tal forma que a sua alteração “subverta as condições em que se desenrolou o procedimento adjudicatório”, o que igualmente não aconteceu neste caso de mera alteração do projeto inicial, consubstanciada na reconfiguração dos lotes objeto do contrato inicial.*

Os alegantes reiteram que “(...) *não está aqui em causa qualquer violação dos limites quer do n.º 1, quer do n.º 2 do artigo 313.º*” e acrescentam que “*Também não está aqui em causa a imprevisibilidade, pois “parece ter deixado de relevar a causa da necessidade dos trabalhos complementares, quer estes decorram de uma circunstância imprevista, quer decorram de uma circunstância imprevisível, ou até mesmo da simples vontade da entidade adjudicante em alterar o projeto (...)*”.

E concluem no seguinte sentido:

“Divergindo da douta opinião plasmada no Relato da Ação Fiscalizadora, em causa estão, no presente caso, efetivamente trabalhos complementares no conceito do n.º 1 do artigo 370.º do

CCP (seja no conceito de 2021, aplicável ao caso sub judice, seja no conceito de 2022), ao abrigo do respetivo regime jurídico da modificação contratual que, com a clarificação de 2021 ao CCP, assenta na total coerência entre os artigos 313.º e 370.º, “pois o n.º 5 do artigo 313.º (que terminou com as dúvidas suscitadas com o anterior n.º 3, aditado em 2017) procede à articulação entre o regime especial (dos artigos 370.º e ss.) e o regime geral (dos artigos 311.º e ss.), resultando claramente, agora, a existência desses dois regimes, embora conexos, de modificação contratual: aquele responde adicionalmente a necessidades de interesse público que conhecíamos nas empreitadas de obras públicas (e, hoje, dos demais contratos que impliquem prestações complementares), pelo que não substitui o regime geral (artigos 311.º e ss.), antes se junta a ele; é uma soma e não uma substituição. (...)”.

Sobre estas alegações, salienta-se que em parte alguma se defendeu o entendimento de que os trabalhos complementares se cingem a trabalhos de suprimento de erros e omissões ou que os contratos públicos não podem ser objeto de modificações objetivas. Ao invés, no já citado capítulo deste relatório com descrição do enquadramento legal para o contrato auditado foi apresentada uma panorâmica sobre tais conceitos, com a explicitação circunstanciada das alterações introduzidas nomeadamente pela Lei n.º 30/2021, de 21.05 e pelo Decreto-Lei n.º 78/22.

Os alegantes parecem sustentar o entendimento segundo o qual aquela Lei ampliou de tal forma o conceito de trabalhos complementares que o mesmo passou a abranger todo e qualquer trabalho que não tenha sido previsto no contrato inicial.

Ora, desde sempre, este TdC manifestou o entendimento, e de novo se reitera, de que o conceito de “trabalhos complementares”, constante do artigo 370.º do CCP (até 2017, “trabalhos a mais”), só é aplicável aos trabalhos que apresentem uma tal relação de complementaridade com os inicialmente projetados, que permita afirmar a respetiva necessidade para a conclusão da obra, tal como foi adjudicada e contratualizada (e sejam os estritamente necessários para permitir essa finalização). Apenas este fundamento pode justificar a eventual “entorse” ao princípio da concorrência (consagrado na permissão legal de ajuste direto desses trabalhos ao empreiteiro já em obra) estruturante da contratação pública e de todo o direito europeu sobre a matéria.

Acresce que não é aceitável considerar que basta a vontade do contraente de modificar o contrato para que se encontre justificada a realização de trabalhos complementares. Relembre-se que, nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, toda e qualquer decisão de contratar (incluindo a decisão de celebrar um contrato adicional que titule trabalhos complementares) tem que ser devidamente fundamentada, tanto mais que conduz à realização de uma despesa pública. Como refere António Jaime Martins, “*O requisito da necessidade afasta em definitivo os trabalhos subjetivamente necessários (...). Isto é, a necessidade dos trabalhos complementares tem de ser apreciada*

*objetivamente no contexto da obra em concreto, tendo em conta as necessidades subjacentes ao interesse público da obra e que resultem do anteprojecto ou projecto base ou do projecto de execução*⁸⁰.

No que respeita ao conceito e à qualificação dos trabalhos complementares, propriamente ditos, salienta-se que a análise não se pode limitar à circunstância de os trabalhos não terem sido previstos, nem ao facto de se tratar de trabalhos da mesma espécie, exigindo, antes, uma análise casuística às alterações pretendidas de modo a verificar, desde logo, a já mencionada relação de complementaridade com a empreitada contratualizada. Torna-se, igualmente, necessário aferir se, não obstante a modificação, foi mantido o âmbito do contrato e o conteúdo das principais prestações e, ainda, se as respetivas condições essenciais não foram afetadas⁸¹.

E isto porque o regime dos trabalhos complementares, enquanto modificação objetiva, em particular dos contratos de empreitada de obras públicas, especialmente regulada na Parte II do CCP (artigo 370.º) tem que ser articulado com o regime geral da modificação objetiva dos contratos, constante dos artigos 312.º e 313.º do CCP.

Não se trata, portanto, de uma “substituição” de regimes, mas efetivamente de uma relação entre regime geral e regime especial, sendo que os limites constantes do artigo 313.º do CCP são aplicáveis a todos os contratos públicos e, como refere Mário Aroso de Almeida⁸², “*só não se aplicam à modificação dos contratos especiais regulados no Título II da Parte III do CCP para o efeito da realização de prestações complementares, porque essa matéria é objeto dos regimes especiais constantes dos artigos 370.º, 420.º-A e 454.º*”. Também Pedro Fernández Sánchez salienta que “*(...) o regime geral de modificação de contratos administrativos previsto nos artigos 311.º e seguintes do CCP é somado, em vez de o substituir, ao regime específico de realização de prestações complementares que seja previsto para cada tipo contratual em concreto. (...) o regime especial previsto nos artigos 370.º e seguintes (...) não serve para prejudicar a aplicação do regime geral previsto nos artigos 311.º e seguintes, que também é aplicável a este tipo contratual*.”⁸³.

O legislador veio, assim, reconhecer que há situações em que, apesar de não estar em causa a realização de trabalhos complementares, ainda assim, é possível modificar o contrato caso se verifiquem os pressupostos e sejam respeitados os limites estabelecido no artigo 313.º do CCP.

⁸⁰ V. “*Trabalhos Complementares nas Empreitadas de Obras Públicas*” – “*Empreitada de Obras Públicas. Formação e Execução do Contrato*”

⁸¹ Neste sentido, Ana Gouveia Martins, em “*O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*”.

⁸² V. “*Sobre os limites à modificação objetiva dos contratos administrativos*”.

⁸³ V. “*Visão geral sobre a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*”.

Desde logo, o respeito pela natureza do contrato tem que ser observado, ou seja, não podem ser feitas alterações que desfigurem o tipo contratual ou que conduzam à substituição do contrato por outro⁸⁴.

O contraente público não pode, do mesmo modo, invocar razões de interesse público para proceder a uma “modificação substancial do contrato”, nem proceder a alterações que configurem uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência.

O instituto da modificação substancial do contrato, estabelecido no n.º 2 do artigo 313.º do CCP⁸⁵, destina-se, por um lado, é certo, a impedir que a modificação do contrato “*subverta os princípios da concorrência, da transparência, da igualdade e não discriminação*”⁸⁶. No entanto, não se esgota nesta finalidade, pois também opera nas situações em que sejam introduzidas alterações tão significativas ao contrato inicial que, consideravelmente, alarguem o seu âmbito e alterem o conteúdo dos direitos e obrigações das partes. O legislador concretiza o conceito de modificação substancial por recurso a situações exemplificativas, de onde se realça o alargamento considerável do âmbito do contrato [cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 313.º do CCP].

Conclui-se, assim, que a modificação do contrato inicial de empreitada, titulada pelo contrato adicional, por um lado não se reconduz a trabalhos complementares pois os trabalhos adjudicados não visaram completar os trabalhos inicialmente contratualizados, de modo a permitir a conclusão da empreitada. Tais trabalhos decorreram, antes, da vontade de ampliar o objeto da empreitada de forma a incluir 46 lotes (em vez de 12), a aumentar a área de implantação de indústria de 67 200,00 m² para 96 557,00 m², a criar *ex novo* uma área de serviços de 4 040,00 m², a suprimir a área descoberta de uso coletivo com 33 185,80 m² e a reduzir a área descoberta de uso privado de 42 469,80 m² para 7 209,00 m², bem como a deslocalizar uma das ruas e criar uma rua adicional e um acesso pedonal.

Tais alterações consubstanciam uma “mudança de contrato”, conforme ampla jurisprudência do Tribunal de Contas⁸⁷, descaracterizando o seu objeto essencial⁸⁸ e, como salienta Ana Gouveia Martins, “*Este tipo de alteração é considerado equivalente à celebração de um novo contrato e, como tal, postula o lançamento de um novo procedimento de contratação pública*”⁸⁹.

Acresce que a alteração do projeto inicial, que conduziu à modificação do contrato nos moldes indicados, foi solicitada à Divisão de Obras do Departamento Técnico da CMF, em 23.05.2022, somente 4 meses após a consignação da obra (21.01.2022) e que o PDM de Felgueiras, incluindo

⁸⁴ V. Ana Gouveia Martins, *op. cit.*

⁸⁵ Objeto de clarificação com a alteração introduzida pela Lei n.º 30/2021.

⁸⁶ V. Ana Gouveia Martins, *op. cit.*

⁸⁷ Cfr., por todos, o Acórdão 14/2022 – 1.ª Secção/SS, de 10.05.2022.

⁸⁸ Veja-se, também a este propósito, o Acórdão n.º 6/2013 – 1.ª S/PL, de 09.07.

⁸⁹ Idem.

a parte relativa ao Alto das Barrancas, havia sido revisto em setembro de 2021 e alterado em maio de 2022, circunstâncias que afastam o fundamento relativo à eventual execução duradoura do contrato (e já decorrida) e tratem-se de acontecimentos ocorridos de forma inesperada.

C. Dos fundamentos que estiveram na origem da celebração do contrato adicional

5. No ponto “*IV. Razões de boa administração e gestão de dinheiros públicos e uma terceira conclusão*”, os alegantes realçam que “*(...) o Município de Felgueiras tem tido a preocupação permanente de levar a patamares de profissionalismo e qualidade todas as suas atuações administrativas, o que corresponde a óbvia obrigação municipal, enquanto autarquia local, mas que não afasta poder haver algumas falhas ou lapsos que, de imediato, tenta corrigir, muitas vezes com a colaboração e pedagogia de entidades externas ao município, como acontece designadamente com as Recomendações do Tribunal de Contas, que são sempre bem vindas e encaradas pedagogicamente por este Município e seus trabalhadores.*”

Não se questiona que o MF pautar a sua atuação administrativa tendo em vista os melhores interesses do seu território e respetiva população, refira-se, porém, que a satisfação desses interesses não se pode sobrepor ao princípio da legalidade, pilar da atuação da Administração Pública, nem a prossecução do interesse público é um princípio absoluto que afaste, em qualquer caso, os demais princípios gerais aplicáveis à contratação pública.

Ainda, neste ponto, os alegantes invocam argumentos que, na sua opinião, determinavam o enquadramento dos trabalhos executados no âmbito do regime legal estabelecido no artigo 370.º do CCP. A saber:

“(...) No caso sub judice, o projeto inicial foi bem pensado e planeado em função do interesse público traçado pela entidade competente, mas, perante uma evolução de mercado sentida ao longo do “processo”, foi necessário reponderar e reconfigurar o loteamento, pelo que a respetiva empreitada teve de passar de 12 lotes para 46 lotes, implicando apenas trabalhos acrescidos”.

De seguida, referem que através da realização de uma consulta informal, inclusive consultando o “*segundo classificado*” no procedimento concursal, verificaram que a realização de um novo procedimento implicaria um custo “*cerca de 32,48% superior ao valor contratualizado em trabalhos complementares com preços unitários novos para trabalhos de espécie diferente dos previstos em contrato (...)*”. Salientam também que essa solução seria igualmente muito prejudicial ao nível do prazo e poderia acarretar a perda do investimento estrangeiro objeto do MdE.

Sobre esta argumentação menciona-se que a mesma pode (para além de eventualmente relevar para a apreciação do grau de culpa dos indiciados responsáveis) justificar o preenchimento dos requisitos previstos no n.º 2 do artigo 370.º do CCP, ou seja, que a mudança de cocontratante

“Não seja viável por razões económicas ou técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes (alínea a) e seja altamente inconveniente ou provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra (alínea b).

Como salienta Ana Gouveia Martins⁹⁰, *“O co-contratante que já está a executar o contrato dispõe, pela própria natureza das coisas, de um maior conhecimento das necessidades da entidade adjudicante e de um total domínio sobre o contexto factual e jurídico contratual, pelo que dispõe inelutavelmente de uma posição de vantagem de facto sobre os outros concorrentes”.*

Relembra-se, no entanto, que, por um lado, o que estava em causa na presente situação não era o preenchimento dos requisitos enunciados no n.º 2 da norma citada, mas sim no n.º 1, isto é, o facto de se tratar (ou não) de trabalhos necessários à conclusão da obra, sendo que, a esse respeito, as citadas alegações nada acrescentam e, por outro lado, para que se possa fazer uso da faculdade concedida pelo artigo 370.º (basicamente a possibilidade de contratar ao mesmo empreiteiro, por ajuste direto, mais trabalhos e/ou novos trabalhos, independentemente do valor dos mesmos, desde que até 50% do preço contratual inicial) é necessário que todos os requisitos aí previstos, se verifiquem.

Por fim, como conclusão geral, os alegantes consideram que a sua atuação não é censurável, argumentando que:

“(…) seja à luz do Direito então vigente, seja do atual, seja tendo presente a boa administração e gestão de dinheiros públicos, seja, ainda, uma ideia de Direito, face a tudo quanto aqui vertido e demonstrado, forçoso é concluir que os trabalhos a mais em causa no presente caso não tornaram a obra muito diferente da inicial (...).

Assim, tendo presente que a razão de ser do instituto dos trabalhos complementares, sem necessidade de lançamento de novo procedimento pré-contratual, tal como brota desde logo da teleologia que subjaz ao regime decorrente das Diretivas de Contratação Pública, “é dupla e passa por reconhecer ou assumir que o atual empreiteiro está, tecnicamente” e economicamente “em melhores condições ou com condições especialmente distintivas para executar as prestações complementares e que, por isso, daí resulta, conseqüentemente, uma vantagem económica considerável para o dono da obra”, é evidente, s.m.o., que o caso sub judice é disso paradigmático, tendo em conta as poupanças e prazos acima demonstrados, pelo que nenhuma censura merece o comportamento do Município e dos seus abnegados e profissionais Técnicos e Dirigentes. (...)

Pelo que,

⁹⁰ Op. cit.

Com a devida vénia, e face aos esclarecimentos aqui prestados, permita-se defender que não subsistem razões ponderosas, pois, para se concluir que os comportamentos e procedimentos adotados são passíveis de serem censurados no quadro de eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável ao Técnico e Dirigentes identificados, o que se roga e espera seja admitido e considerado por esse Venerando Tribunal”.

Salienta-se que o facto suscetível de consubstanciar a infração financeira sancionatória, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, evidenciado neste relatório, se reconduziu à adjudicação dos trabalhos titulados pelo contrato adicional, ilegalmente qualificados como “trabalhos complementares”, em desrespeito do n.º 1 do artigo 370.º do CCP. Ora, tal adjudicação foi deliberada pelo executivo camarário em 19.01.2023 (cf. ata n.º 2/2023), com fundamento na informação técnica, datada de 11.01.2023, subscrita pelo Técnico Superior, D..., e pelo Chefe da Divisão de Obras, C....

Mencione-se também que não foram identificados registos de juízos de censura ou de recomendação, por infração semelhante, aos indiciados responsáveis e à entidade auditada e quanto à culpa dos indiciados responsáveis, nos termos da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, decorre dos factos recolhidos que, pelo menos, não agiram com o grau de diligência devido.

XI. ILEGALIDADES/RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. DAS ILEGALIDADES/INFRAÇÕES IDENTIFICADAS

1. A adjudicação dos trabalhos titulados pelo contrato adicional e ilegalmente qualificados como complementares, conforme referido no capítulo X, no montante de 1 587 701,64 € (a acrescer do IVA e que representou um acréscimo de 48,37 % do preço contratual inicial, 3 282 287,70 €), não é enquadrável no regime legal aplicável aos trabalhos complementares previsto no CCP (em qualquer das suas versões).
2. Verifica-se, assim, que tal adjudicação desrespeitou o disposto no n.º 1 do artigo 370.º do CCP e, como tal, devia ter sido precedida de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19.º também do CCP, o que não aconteceu, sendo, assim, ilegal.
3. A ilegalidade apurada é suscetível de configurar a prática de **infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “violação de normas legais (...) relativas à contratação pública.”** – cfr. anexo I ao relatório.

B. DA IMPUTAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

4. A responsabilidade pela prática de infrações financeiras – no caso, violação das normas relativas à contratação pública acima referidas – recai sobre o agente ou os agentes da ação (cfr. n.º 1 do artigo 61.º e n.ºs 1 e 2 do 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC).
5. No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC determina que a imputação da responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25.02.1933⁹¹, que dispõe:

“São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;*
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;*
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*⁹²

6. Posteriormente, com a alteração introduzida pela Lei n.º 51/2018, de 16.08, à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Lei das Finanças Locais), o n.º 1 do artigo 80.º-A passou a estabelecer que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC *“(…) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente”*. Por seu turno, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.
7. Ainda, neste domínio, refere-se no Acórdão 15/2018, da 3.ª Secção/PL, de 28.11⁹³, que *“(…) a norma em causa comporta uma explicitação/densificação que vem sublinhar, no domínio*

⁹¹ Com efeito, a Lei n.º 42/2016, de 28.12, que aprovou o Orçamento do Estado para 2017, conferiu nova redação ao n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC: *“A responsabilidade prevista no número anterior recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257, de 25 de fevereiro de 1933.*

⁹² A este propósito vide o Relatório n.º 1/2019 – AUDIT., 1.ª Secção, <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/relo01-2019-1s.pdf>.

⁹³ <https://www.tcontas.pt/pt-ProdutosTC/acordaos/3s/Documents/2018/aco15-2018-3s.pdf>.

autárquico, a exclusividade de aplicação da mesma norma aos membros do órgão executivo das autarquias locais. E apenas a estes.

(...) Como se referiu, está em causa um elemento típico da responsabilidade, específico para estes servidores públicos (membros do Governo e titulares dos órgãos executivos das autarquias) que restringe, subjetivamente para aqueles servidores, o âmbito da responsabilização financeira.

(...) No que respeita às autarquias, trata-se de uma norma que se aplica exclusivamente aos titulares de órgãos executivos das autarquias locais e nenhum outro membro de órgão autárquico ou de um outro qualquer servidor público. A natureza específica daquela norma, tem como destinatários diretos e exclusivos aqueles agentes.”⁹⁴

8. No que respeita à execução da presente empreitada, verificou-se que a deliberação de adjudicação dos trabalhos complementares considerados ilegais, por violação do n.º 1 do artigo 370.º e da alínea b) do artigo 19.º, ambos do CCP, foi proferida em reunião camarária de 19.01.2023, por maioria dos membros presentes e que votaram favoravelmente ou se abstiveram.
9. Ora, atendendo a que, no caso concreto, tal adjudicação ilegal sustentou-se e foi concordante com a informação do, então, Departamento Técnico/Divisão de Obras, de 11.01.2023, subscrita pelo Técnico Superior, D... e pelo Chefe de Divisão de Obras, C..., com despacho concordante da mesma data do Diretor de Departamento Técnico, B...⁹⁵, e tendo presente o disposto no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, não é possível imputar a responsabilidade financeira aos membros do órgão executivo.
10. Logo, nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 80.º-A, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, a responsabilidade financeira sancionatória em apreço é imputável, apenas, ao Técnico e Dirigentes do Departamento Técnico, acima identificados, que subscreveram a proposta de adjudicação de trabalhos complementares e com base na qual foi tomada a deliberação considerada ilegal.
11. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. n.º 3 do artigo 58.º, n.º 2 do artigo 79.º e alínea a) do n.º 2 do artigo 89.º, todos da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite

⁹⁴ Ainda a propósito da exclusão da responsabilidade financeira dos autarcas veja-se o Acórdão n.º 5/2019, de 24 abril – 3.ª SECÇÃO/PL, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/35/Documents/2019/ac005-2019-35.pdf>.

⁹⁵ No citado despacho faz-se referência ao facto de na informação em questão se ter obtido o “*devido apoio jurídico*”, sem, no entanto, concretizar por parte de quem e em que consistiu.

mínimo o montante de 25 UC⁹⁶ (€ 2 550,00) e máximo de 180 UC (€ 18 360,00), de acordo com o referido artigo 65.º, n.º 2, da citada LOPTC, a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

XII. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º, da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º, do Regulamento do TdC, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, alterado pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG e 2/2022-PG (publicadas no DR, 2.ª Série, n.º 48, de 10.03, e no DR, 2.ª Série, n.º 68, de 06.04, respetivamente), em 17.04.2025, foi emitida pelo Sr. Procurador-Geral Adjunto, o Parecer n.º 25/2025, que parcialmente se transcreve:

“(…)

B) Apreciação e Parecer

1. Foi imputada responsabilidade financeira sancionatória, nos termos referidos, a B... – Diretor do Departamento Técnico, - a C..., - Chefe da Divisão de Obras – e a D...– Técnico Superior, os quais, exerceram o direito do contraditório, apresentando alegações em conjunto, com exceção de D..., conforme exposto no projeto de relatório capítulo Introdução (A. Fundamento e âmbito), nos pontos 9-13.

2. Observa-se que as situações mobilizadas para o projeto de relatório tiveram o enquadramento jurídico que se impunha, designadamente quanto à determinação das normas secundárias que levaram ao preenchimento, objetivo, das infrações financeiras identificadas.

3. Em conformidade com o exposto, o Ministério Público é do parecer que o projeto de relatório e o aí decidido, por seguirem juízo rigoroso de legalidade e de objetividade, justificam-se e devem proceder, com a ressalva de que será guardada para ulterior e apropriado momento, uma apreciação mais detalhada do elemento subjetivo, enquanto pressuposto da responsabilidade financeira”.

⁹⁶ O valor da UC é de 102 €, desde 20.04.2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao DL n.º 34/2008, de 26.02.

XIII. CONCLUSÕES

1. Em 06.02.2023, o MF celebrou um contrato adicional à empreitada de “*Áreas de Acolhimento Empresarial – Loteamento Industrial do Alto das Barrancas*”, tendo por objeto um conjunto de trabalhos no valor global de 1 587 701,64 €, o que representou um acréscimo de 48,37% do preço contratual inicial.
2. O MF qualificou os trabalhos titulados pelo contrato adicional como trabalhos complementares e considerou aplicável o regime legal previsto no artigo 370.º do CCP, na redação introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.
3. A celebração do contrato adicional foi autorizada na sequência de alteração ao projeto de execução inicial que, segundo o MF, se destinou a fazer face a um aumento da procura de lotes industriais e se tornou possível após a revisão do seu PDM, decorrendo da concretização de uma “nova visão” que o MF quis imprimir ao projeto de loteamento do Alto das Barrancas.
4. A alteração ao projeto inicial traduziu-se na modificação de diversos elementos essenciais do contrato inicial, tais como o número e a área dos lotes, a ampliação da área de implantação de indústria, a supressão da área descoberta de uso coletivo, a redução da área descoberta de uso privado, a deslocalização de uma das ruas e a criação de uma rua adicional e de um acesso pedonal, correspondente a uma reconfiguração substancial da obra.
5. Como tal, os trabalhos titulados pelo contrato adicional não apresentaram a necessária relação de complementaridade com a obra concursada objeto do contrato inicial, nem se revelaram necessários para a conclusão da mesma, pelo que não são qualificáveis como trabalhos complementares.
6. Em sede de exercício de direito do contraditório, os alegantes (exceto D...) reiteraram a interpretação de que os trabalhos executados ao abrigo do contrato adicional estavam abrangidos pelo regime legal constante do artigo 370.º do CCP, não tendo havido desvirtuamento do objeto do contrato ou da obra executada, concluindo que o seu comportamento se pautou pela legalidade e nada há a censurar-lhes.
7. Não se considerou procedentes estas alegações, concluindo-se que a adjudicação dos trabalhos, no montante de 1 587 701,64 €, desrespeitou o disposto no n.º 1 do artigo 370.º do CCP e, como tal, devia ter sido precedida de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19.º também do CCP, o que não aconteceu, sendo, assim, ilegal.
8. A ilegalidade apurada é suscetível de configurar a prática de **infração financeira geradora de responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “violação de normas legais (...) relativas à contratação pública.”**

9. Nos termos do n.º 2 do artigo 62.º da LOPTC, conjugado com o n.º 2 do artigo 80.º-A, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, a eventual responsabilidade financeira sancionatória em apreço é imputável, apenas, ao Técnico e Dirigentes do Departamento Técnico, respetivamente, D..., C... e B... que subscreveram (os dois primeiros) e concordou (o último), com a proposta de adjudicação de trabalhos complementares, datada de 11.01.2023, e com base na qual foi tomada a deliberação de adjudicação considerada ilegal.

XIV. DECISÃO

Os Juízes do TdC, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 77.º, da LOPTC decidem:

1. Aprovar o presente relatório que indicia ilegalidade na adjudicação de trabalhos complementares e identifica os eventuais responsáveis.
2. Recomendar ao Município de Felgueiras o rigoroso cumprimento de todos os normativos legais relativos à adjudicação de trabalhos complementares e à contratação pública, designadamente, o disposto nos artigos 19.º e 370.º do CCP.
3. Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Felgueiras em 1 716,40 €, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TdC, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redação introduzida pela Lei n.º 139/99, de 28.08.
4. Remeter cópia deste relatório ao:
 - a) Presidente da Câmara Municipal de Felgueiras;
 - b) Aos indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato;
 - c) À Juíza Conselheira da 2.ª Secção responsável pela Área de Responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.
5. Remeter o processo ao Ministério Público nos termos do n.º 1 do artigo 57.º e alínea d) do n.º 2 do artigo 77.º da LOPTC.
6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da internet do TdC.

Lisboa, 20 de maio de 2025

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Paulo Nogueira da Costa – Relator

Nuno Coelho

Miguel Pestana de Vasconcelos

Ficha Técnica

Equipa	Categoria	Departamento
Helena Santos	Auditora- Coordenadora	DFCARF
Helena Fragoso	Auditora-Chefe	DFCARF- UAT ₁
Maria Palmira Ferrão	Técnica Superior	
Cristina Marta	Auditora	

ANEXO I -

ANEXO II - EXECUÇÃO FINANCEIRA DA EMPREITADA

Quadro 7 – Execução dos trabalhos contratuais da empreitada

Auto de medição	Data	Valor (s/IVA) / €	%	Valor acumulado (s/IVA) / €	%
1	jan/22	66 741,07	2,03	66 741,07	2,03
2	fev/22	253 392,91	7,72	320 133,98	9,75
3	mar/22	252 125,65	7,68	572 259,63	17,43
4	abr/22	352 080,00	10,73	924 339,63	28,16
5	mai/22	327 587,74	9,98	1 251 927,37	38,14
6	jun/22	255 502,50	7,78	1 507 429,87	45,93
7	jul/22	118 204,99	3,60	1 625 634,86	49,53
8	ago/22	130 067,17	3,96	1 755 702,03	53,49
9	set/22	255 195,83	7,77	2 010 897,86	61,27
10	out/22	293 419,23	8,94	2 304 317,09	70,20
11	nov/22	239 751,73	7,30	2 544 068,82	77,51
12	dez/22	256 237,92	7,81	2 800 306,74	85,32
13	jan/23	181 591,15	5,53	2 981 897,89	90,85
14	fev/23	78 837,46	2,40	3 060 735,35	93,25
15	abr/23	20 197,30	0,62	3 080 932,65	93,87
16	mai/23	84 911,80	2,59	3 165 844,45	96,45
17	jun/23	36 591,44	1,11	3 202 435,89	97,57
18	jul/23	48 797,12	1,49	3 251 233,01	99,05
TOTAL				3 251 233,01	99,05

Quadro 8 – Desvio de faturação em relação ao plano de pagamentos

Plano de pagamentos				Desvio de faturação	
Mês	Valor (s/IVA) / €	Valor acumulado (s/IVA) / €	%	Valor (s/IVA) / €	%
jan/22	114 567,78	114 567,78	3,49	-47 826,71	-1,46
fev/22	253 797,02	368 364,80	11,22	-48 230,82	-1,47
mar/22	252 804,47	621 169,27	18,92	-48 909,64	-1,49
abr/22	261 008,09	882 177,36	26,88	42 162,27	1,28
mai/22	212 067,53	1 094 244,89	33,34	157 682,48	4,80
jun/22	183 613,81	1 277 858,70	38,93	229 571,17	6,99
jul/22	189 978,70	1 467 837,40	44,72	157 797,46	4,81
ago/22	166 439,29	1 634 276,69	49,79	121 425,34	3,70
set/22	118 854,89	1 753 131,58	53,41	257 766,28	7,85
out/22	196 624,45	1 949 756,03	59,40	354 561,06	10,80
nov/22	241 373,96	2 191 129,99	66,76	352 938,83	10,75
dez/22	236 573,42	2 427 703,41	73,96	372 603,33	11,35
jan/23	286 801,80	2 714 505,21	82,70	267 392,68	8,15
fev/23	301 643,15	3 016 148,36	91,89	44 586,99	1,36
mar/23	266 139,34	3 282 287,70	100,00	-201 355,05	-6,13
mai/23				-116 443,25	-3,55
jun/23				-79 851,81	-2,43
jul/23				-31 054,69	-0,95

ANEXO III –