Ação de Fiscalização Concomitante

Contratos Adicionais 2023-2025

RELATÓRIO N.º 1/2026 - OAC

1.ª SECÇÃO

TRIBUNAL DE CONTAS

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO N.º 1/2024 – OAC / 1.ª SECÇÃO

ANÁLISE GLOBAL DOS CONTRATOS ADICIONAIS REMETIDOS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS

(Triénio 2023-2025)

LISBOA

2026

ÍNDICE

I. ÂMBITO, METODOLOGIA, OBJETIVOS E CONDICIONANTES 1

Introdução 1

Âmbito e Metodologia 2

Objetivos 3

Condicionantes 4

II. OBSERVAÇÕES 7

Contratos analisados 7

OBSERVAÇÃO 1: No decurso do triénio de 2023-2025, o número de adicionais a contratos de empreitada, remetidos ao TdC, foi diminuindo (aproximadamente 100 por ano), embora o volume financeiro mais elevado, desde 2006, tenha sido observado no ano de 2025. 10

OBSERVAÇÃO 2: Desde a entrada em vigor do regime de fiscalização prévia especial (16.12.2024) foram remetidos 87 atos/contratos adicionais relativos a 61 empreitadas de obras públicas. . 13

OBSERVAÇÃO 3: Aumentou a percentagem de contratos de empreitada de obras públicas em que não foram assinaladas alterações, 60%. 15

OBSERVAÇÃO 4: Do universo dos contratos de empreitada de obras públicas que não foram objeto de alteração, a AL continua a ser o setor que outorgou o maior número e montante de contratos. 16

OBSERVAÇÃO 5: No universo dos contratos alterados, o maior número de contratos continua a ser outorgado pela AL, mas o montante mais elevado continua a ocorrer no SEE..... 22

OBSERVAÇÃO 6: Os atos/contratos adicionais analisados representaram, globalmente, um acréscimo de encargos, a preços novos. 24

OBSERVAÇÃO 7: O aditamento de trabalhos, bem como a supressão, ocorreu com maior expressão no SEE. 28

OBSERVAÇÃO 8: No triénio de 2023-2025, o valor dos trabalhos complementares continua a ser muito superior ao dos trabalhos suprimidos. 32

OBSERVAÇÃO 9: As alterações aos contratos de empreitada continuam a distribuir-se por todas as categorias técnicas e áreas funcionais, tendo uma especial incidência nos *Edifícios* (em número de contratos) e nas categorias afetas à *Mobilidade e Transportes* (em expressão financeira). 35

OBSERVAÇÃO 10: Diminuiu o número de entidades que formalizam atos e contratos adicionais sem autonomizar trabalhos complementares e trabalhos suprimidos. Subsistiram, porém, situações em que não foram autonomizados os valores dos trabalhos complementares por regime jurídico aplicável. 38

OBSERVAÇÃO 11: O limite quantitativo atual de 50% para os trabalhos complementares continua, em geral, a ser respeitado, mesmo na vigência de alterações do respetivo regime legal. 40

OBSERVAÇÃO 12: O regime de identificação de trabalhos de suprimento de erros e omissões das peças de procedimento e de repartição das respetivas responsabilidades continua a não ser devidamente observado. 44

OBSERVAÇÃO 13: Continua a justificar-se maior rigor na elaboração e revisão dos projetos de obras públicas e maior prudência na qualificação dos trabalhos complementares. 48

OBSERVAÇÃO 14: No decurso do triénio, verificou-se já a aplicação frequente do regime decorrente da Lei 30/2021 aos adicionais de contratos de empreitada com procedimentos iniciados em data anterior à da respetiva entrada em vigor. 52

Nota final 54

III. RECOMENDAÇÕES **55**

IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO **58**

V. DECISÃO **58**

FICHA TÉCNICA **59**

ÍNDICE DE ANEXOS (formato eletrónico)

I – Contratos de empreitada sem adicionais
II – Síntese de entidades sem adicionais
III –Tipos de obras sem adicionais
IV – Base de adicionais
V – Listagem de dossiês
VI – Síntese de empreitadas com adicionais
VII – Síntese de entidades com adicionais
VIII – Síntese de entidades com e sem adicionais
IX – Síntese por setores com adicionais
X – Tipos de obras com adicionais

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Contratos de empreitada de obras públicas analisados 7

Quadro 2 – Contratos de empreitada de obras públicas com adicionais/supressão de trabalhos 7

Quadro 3 – Contratos de empreitada de obras públicas sem alterações 8

Quadro 4 – Contratos adicionais registados no TdC de 03.09.2006 a 31.12.2009 e de 01.01.2011 a 31.12.2022 10

Quadro 5 – Contratos adicionais registados no TdC, no triénio 11

Quadro 6 – Empreitadas com supressão de trabalhos de valor superior a 1 milhão de euros 12

Quadro 7 – Contratos de empreitada submetidos a Fiscalização Prévia Especial 14

Quadro 8 – Contratos de empreitada submetidos a Fiscalização Prévia Especial com alterações ... 14

Quadro 9 – Contratos de empreitada de obras públicas sem modificações, por setor 16

Quadro 10 – Contratos de empreitada com alterações, por setor 17

Quadro 11 – Entidades com maior número de contratos sem alterações 17

Quadro 12 – Entidades com maior montante financeiro de contratos sem alterações 18

Quadro 13 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem alterações, por categoria técnica, setor institucional e natureza da obra 19

Quadro 14 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem alterações, por área funcional e setor institucional 21

Quadro 15 – Contratos de empreitada com acréscimo e/ou supressão de trabalhos, por setor institucional 23
Quadro 16 – Valor dos acréscimos/supressão de trabalhos registados no TdC, no triénio 25
Quadro 17 – Entidades com maior volume de trabalhos complementares 25
Quadro 18 – Entidades com maior volume de trabalhos suprimidos 26
Quadro 19 – Entidades com maior volume de trabalhos adicionais, a preços novos 27
Quadro 20 – Contratos de empreitada com acréscimo global de custos, por setor 28
Quadro 21 – Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (sem "compensação" com trabalhos suprimidos) 28
Quadro 22 – Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (com "compensação" com trabalhos suprimidos) 29
Quadro 23 – Entidades da AL com maior volume de financeiro de trabalhos complementares 30
Quadro 24 – Entidades da AL com maior volume de acréscimo de trabalhos (com "compensação" com trabalhos suprimidos) 30
Quadro 25 – Entidades da AC com maior volume financeiro de trabalhos complementares 31
Quadro 26 – Entidades do SEL com maior volume financeiro de trabalhos complementares 31
Quadro 27 – Contratos de empreitada de obras públicas com acréscimo e maior supressão de trabalhos, por setor 33
Quadro 28 – Entidades do SEE com maior volume de supressão de trabalhos 33
Quadro 29 – Entidades da AL com maior volume de supressão de trabalhos 34
Quadro 30 – Entidades do SEL com maior volume de supressão de trabalhos 34
Quadro 31 – Entidades da AC com maior volume de supressão de trabalhos 34
Quadro 32 – Contratos de empreitada de obras públicas com modificações contratuais, por categoria técnica, setor institucional da entidade adjudicante e natureza da obra 35
Quadro 33 – Modificações contratuais por categoria técnica das empreitadas alteradas 36
Quadro 34 – Modificações contratuais por área funcional das empreitadas com alterações 37
Quadro 35 – Contratos com percentagem mais elevada (superior a 49,50%) de trabalhos complementares 43

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do número de atos e contratos adicionais registados no TdC entre 03.09.2006 a 31.12.2009 e 01.01.2011 a 31.12.2022 11
Gráfico 2 – Distribuição anual dos atos/contratos adicionais registados no TdC entre 2023-2025 12
Gráfico 3 – Evolução do volume de trabalhos complementares e de trabalhos suprimidos 13
Gráfico 4 – Contratos de empreitada com e sem alterações 16
Gráfico 5 – Acréscimo e supressão de trabalhos, "compensados", por setor institucional 29

SIGLAS

Siglas	Denominação
AC	Administração Central
AL	Administração Local
Ass.	Associações
CCP	Código dos Contratos Públicos[1]
DFCARF	Departamento de Fiscalização Concomitante e Apuramento de Responsabilidades Financeiras
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
Fund.	Fundações
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas[2]
OAC	Outras Ações de Controlo
OS	Órgãos de Soberania
SEE	Setor Empresarial do Estado
SEL	Setor Empresarial Local
TdC	Tribunal de Contas

[1] Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (publicada no DR, 1.ª S, n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11.09 e 278/2009, de 02.10, pela Lei n.º 3/2010, de 27.04, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14.12, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30.12, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02.10, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pela Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30.10, e n.º 42/2017, de 30.11 (publicadas no DR, 1.ª S, n.º 209/2017, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente), pelos Decretos-Lei n.º 33/2018, de 15.05, e n.º 170/2019, de 04.12, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pelo Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 07.04, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05 retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07, e pelos Decretos-Lei n.ºs 78/2022, de 07.11, 54/2023, de 14.07, 66/2025, de 10.04, e 112/2025, de 23.10. Entretanto, foi de novo alterado e agora republicado pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, de 04.09, com entrada em vigor em 01.10.2026.

[2] Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações resultantes das Leis n.ºs 87-B/98, de 31.12, 1/2001, de 4.01, 55-B/2004, de 30.12, 48/2006, de 29.08, 35/2007, de 13.08, 3-B/2010, de 28.04, 61/2011, de 7.12, 2/2012, de 6.01, 20/2015, de 9.03, 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 6.10.

I. Âmbito, Metodologia, Objetivos e Condicionantes

Introdução

1. Os atos e contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas visados ou com decisão de procedência[3] que titulem a execução de trabalhos complementares[4] estão isentos de fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas (TdC), sendo objeto de fiscalização concomitante ou sucessiva. Para esse efeito, as entidades públicas que os celebraram, devem enviá-los ao TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução[5].

2. No quadro dos seus poderes de controlo concomitante sobre a execução de contratos visados ou com decisão de procedência[6], a 1.ª Secção deste Tribunal tem vindo a proceder a uma análise seletiva dos contratos adicionais. Em função de critérios pré-definidos, que têm em conta o risco financeiro, a existência de indícios de ilegalidade e o grau de cobertura do universo, a 1.ª Secção tem selecionado parte desses contratos adicionais para a realização de auditorias, no âmbito das quais conduz uma análise aprofundada da justificação e legalidade dos trabalhos complementares e procede à identificação de eventuais responsabilidades financeiras e sua comunicação ao Ministério Público.

3. Para além dessa apreciação seletiva, o Tribunal tem também efetuado uma análise global dessa informação, a fim de identificar riscos e formular observações e recomendações para uma melhor gestão dos dinheiros e valores públicos. Nesse âmbito, nos cinco relatórios já aprovados[7], foram formuladas diversas observações e recomendações, dirigidas quer aos donos de obras públicas quer à Assembleia da República e ao Governo, que incluíam a promoção de alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP).

---

[3] A Lei n.º 43/2024, de 02.12, que entrou em vigor em 16.12.2024, aditou o artigo 17.º-A à Lei n.º 30/2021, de 21.05, através do qual consagrou um regime de fiscalização prévia especial pelo TdC para os atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus. Neste regime, os atos e contratos que estejam conformes às leis em vigor são objeto de uma "*decisão de procedência*", pelo TdC, nos termos do n.º 3 daquela norma. Os adicionais a estes contratos que tenham por objeto empreitadas de obras públicas e que titulem trabalhos complementares, ficam, à semelhança dos contratos de empreitada de obras públicas visados (em sede de fiscalização prévia) isentos de fiscalização prévia.

[4] Procedendo a uma interpretação atualista do artigo 47.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC, e tendo em consideração que, desde a versão do CCP introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, o conceito de "*trabalhos complementares*" abrange os anteriormente designados "*trabalhos a mais*" (aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato) e os "*trabalhos de suprimento de erros e omissões*" (cfr. artigo 370.º do CCP, naquela versão).

[5] Cfr. artigo 47.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da LOPTC e artigo 1.º, n.º 1, das Instruções 1/2025, aprovadas pela Resolução n.º 2/2025-PG, de 29.10, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 209, de 29.10, em vigor desde 15.12.2025.

[6] Cfr. artigo 49.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC e o artigo 17.º-A, n.º 3, da mencionada Lei n.º 30/2021.

[7] Relatórios n.ºs 8/2010, 1/2016, 3/2017, 2/2020 – Audit. 1.ª Secção e n.º 1/2023-OAC 1.ª Secção, todos disponíveis em Relatórios de Auditoria do TdC (tcontas.pt).

4. Tendo por objetivo continuar a acompanhar a evolução deste tipo de atos e contratos, a 1.ª Secção inscreveu no seu plano trienal 2023-2025 (Resolução n.º 1/2022 – 1.ª Secção/Plenário, de 18.10.2022) a presente ação de fiscalização concomitante, no decurso da qual se analisou, de forma global, a informação relativa a trabalhos complementares e/ou suprimidos[8] a contratos de empreitada de obras públicas remetida ao Tribunal nesse triénio.

Âmbito e Metodologia

5. Esta ação consistiu na análise da informação relativa a atos e contratos adicionais, submetida ao TdC, através da "Plataforma *eContas*" – Área da Fiscalização Concomitante[9], entre 01.01.2023 e 31.12.2025, bem como aos contratos de empreitada de obras públicas a que os mesmos respeitaram e, em especial, aos visados ou homologados conforme ou com decisão de procedência (incluindo também os tacitamente visados e os arquivados[10]) naquele período[11].

6. Com vista a obter toda esta informação necessária e pertinente, extraíram-se relatórios daquela plataforma (exportados para folha de cálculo), tendo sido concomitantemente criada uma base de dados na qual se complementou essa informação com outros elementos contidos em cada um dos dossiês remetidos naquele período.

7. Por outro lado, analisou-se e validou-se a informação constante em cada um dos dossiês de adicionais registados na base de dados *GDOC* (3 530) e que foram remetidos para o Departamento de Fiscalização Concomitante e Apuramento de Responsabilidades Financeiras (DFCARF), no triénio em apreço, nomeadamente, a fundamentação apresentada pelo contraente público para a autorização da execução dos trabalhos complementares e/ou da supressão de trabalhos contratuais.

8. O universo dos atos e contratos adicionais analisados, para efeitos deste relatório, respeitam aos contratos de empreitada decididos favoravelmente em sede de fiscalização prévia e prévia especial, ainda que em períodos anteriores ao triénio 2023-2025[12].

---

[8] Salienta-se que neste relatório só se analisa a modificação ao contrato resultante da adjudicação de trabalhos complementares e/ou a supressão de trabalhos, não se incluindo qualquer outro tipo de modificação.

[9] No triénio em análise, até 15.12.2025, tal remessa era efetuada ao abrigo da Resolução n.º 4/2022-PG, de 06.04, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 68, de 06.04, a qual foi revogada pela mencionada Resolução n.º 2/2025-PG, de 29.10, que aprovou as atuais instruções sobre a organização, documentação e remessa ao TdC dos atos e contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas para efeitos de fiscalização concomitante .

[10] No âmbito de processos de fiscalização prévia e de fiscalização prévia especial, respetivamente.

[11] De salientar que, não obstante os trabalhos complementares serem adjudicados no decurso da execução das obras, poderá ter havido contratos adicionais autorizados nos últimos meses deste triénio, que, à data do presente relatório, não tivessem sido comunicados ao TdC, atento o prazo de 60 dias de que as entidades dispõem para comunicar os atos/contratos adicionais ao TdC (cfr. artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC).

[12] Foram analisados 659 contratos de empreitada (iniciais) remetidos em anos anteriores [(1) no ano 2016, (60) no triénio 2017-2019 e (598) no triénio 2020-2022] e 538 relativamente ao triénio em análise, num total de 1197.

9. Dos 3 530 atos e contratos adicionais referidos, sete[13] foram, entretanto, objeto de auditorias, tendo, nesse contexto, sido feita a análise da sua legalidade e regularidade financeira, a qual foi tomada em consideração nesta ação.

10. Neste relatório, para efeitos de caracterização material das empreitadas analisadas, foi adotada uma classificação analítica interna assente em três dimensões complementares: *i)* a categoria técnica; *ii)* a área funcional da empreitada; e *iii)* a natureza da obra.

11. A **categoria técnica** identifica os diversos tipos de obra e de trabalhos especializados que compõem o objeto de cada contrato de empreitada, bem como as respetivas modificações objetivas que se reportam a trabalhos complementares[14]; a **área funcional** identifica a finalidade pública prosseguida pela empreitada, atendendo à concretização da necessidade que a mesma pretende satisfazer; e a **natureza da obra** caracteriza a atividade, com o recurso a trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reabilitação, reparação, restauro, conservação e demolição[15].

Objetivos

12. A análise foi conduzida com os objetivos de:

- ✓ Avaliar a evolução da adjudicação de trabalhos complementares no âmbito dos contratos de empreitada de obras públicas;
- ✓ Identificar as situações de trabalhos complementares e suprimidos ocorridas no decurso da execução de empreitadas de obras públicas sujeitas ao CCP (em especial na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, e no decurso das alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21.05), e sempre que possível, comparar os resultados obtidos com as conclusões constantes do Relatório n.º 1/2023 – OAC 1.ª Secção;
- ✓ Caracterizar as situações de divergência entre as empreitadas contratualizadas e a respetiva execução, designadamente em termos de objeto contratual e de realização financeira;

[13] Proc.º n.º 3/2022 – Audit. 1.ª Secção (Relatório n.º 1/2024 – 1 dossiê) – Município de Valongo;
Proc.º n.º 2/2023 – Audit. 1.ª Secção (Relatório n.º 1/2025 – 1 dossiê) – Município de Felgueiras;
Proc.º n.º 1/2024 – Audit. 1.ª Secção (Relatório n.º 2/2025 – 8 dossiês, sendo 3 do ano de 2022) – Município de Almodôvar.

[14] Esta categorização teve, essencialmente por referência o artigo 343.º, n.º 1, do CCP que remete para a Lei n.º 41/2015, de 03.06, alterada pela Lei n.º 25/2018, de 14.06, cujo anexo I qualifica as obras e os trabalhos especializados por categorias e subcategorias. Esta Lei contém o atual regime jurídico aplicável ao exercício da atividade de construção. Dada a sua desatualização em certos aspetos, quando necessário, atendeu-se igualmente à classificação das tipologias de trabalhos constante da Portaria n.º 255/2023, de 07.08, que revogou a Portaria n.º 701-H/2008, de 29.07.

[15] Nos termos do artigo 343.º, n.º 2, do CCP e do artigo 3.º, alínea k), da mencionada Lei n.º 41/2015.

- ✓ Identificar a imputação de responsabilidades pelos trabalhos complementares destinados ao suprimento de erros e omissões;
- ✓ Enunciar eventuais boas práticas e riscos associados;
- ✓ Apurar, na medida do possível, o acatamento das recomendações indicadas no Relatório n.º 1/2023 – OAC 1.ª Secção e, caso se justifique, formular recomendações de melhoria;
- ✓ Identificar e quantificar, na medida do possível, o impacto do regime da fiscalização prévia especial aprovado pela Lei n.º 43/2024, de 02.12;
- ✓ Formular recomendações.

Condicionantes

13. Na interpretação da informação constante deste relatório, importa ter em conta que:

- ✓ A análise efetuada respeita a entidades da Administração Central (AC), da Administração Local (AL), do Setor Empresarial do Estado (SEE), do Setor Empresarial Local (SEL), a Fundações e a Órgãos de Soberania de Portugal continental[16].

- ✓ Os atos e contratos em causa são adicionais a contratos de empreitada visados ou com decisão de procedência pelo TdC, em sede de fiscalização prévia e de fiscalização prévia especial, respetivamente. Ora, nos termos da lei, apenas estão sujeitos a este tipo de fiscalização os contratos de empreitada de obras públicas de valor igual ou superior ao estabelecido no artigo 48.º da LOPTC[17] ou, quando aplicável, ao valor previsto no artigo 47.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC. Assim sendo, a análise não incidiu sobre a totalidade das obras públicas executadas pelas entidades sujeitas ao controlo prévio do Tribunal no período em causa, mas apenas sobre as suas obras públicas de maior valor[18].

- ✓ No contexto da pandemia de COVID-19, declarada em 2020, foi aprovado um regime jurídico excecional, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, posteriormente ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, que estabeleceu, entre outras medidas, a isenção de determinados contratos e entidades,

[16] Não se incluem quaisquer entidades da administração regional, as quais são fiscalizadas pelas respetivas Secções Regionais deste Tribunal.

[17] Cfr. artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º da LOPTC. Nos anos relevantes para a auditoria este valor foi de:
- € 750 000,00 (e € 950 000,00, quando se tratasse de contratos que aparentassem estar relacionados entre si);
- Ou € 5 000 000,00, caso se tratasse das entidades mencionadas no artigo 47.º, n.º 1, alínea a).

[18] Encontra-se incluída nesta ação a análise de 91 contratos com valor individual inferior a € 750 000,00, que foram submetidos a fiscalização prévia por se encontrarem relacionados com outros, no valor contratual global de € 35 829 703,88. No entanto, e considerando somente os adicionais remetidos no triénio, apenas sete deles perfizeram aquele limite.

designadamente do setor da saúde, da sujeição ao regime de fiscalização prévia do TdC. Este regime vigorou até 04.07.2023[19].

- ✓ Atendeu-se, apenas, à informação submetida ao TdC através da plataforma *eContas*, no triénio de 2023-2025, o que significa que, em alguns casos, os trabalhos complementares ou suprimidos indicados podem não corresponder ao valor global de cada empreitada (podem ter existido adicionais em anos anteriores ou ainda virem a ser formalizados ou enviados ao TdC).
- ✓ No decurso da execução dos contratos de empreitada verificaram-se, nalguns casos, e em especial no âmbito da AC e do SEE, reestruturações e alterações no estatuto jurídico e na denominação das entidades públicas e consequentes alterações na titularidade dos contratos, o que pode, pontualmente, ter interferido na análise.
- ✓ O critério temporal utilizado para incluir na análise foi, no caso dos contratos iniciais, a data da decisão favorável proferida pelo TdC, e, nos atos/contratos adicionais, a data do registo no TdC. Considerando que, relativamente aos primeiros, as entidades dispõem do prazo legal de 20 dias desde a data da celebração para a respetiva remessa (artigo 81.º, n.º 2, da LOPTC), e que, quanto aos segundos, esse prazo é de 60 dias após o início da execução dos trabalhos (artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC), poderão existir contratos e atos que não tenham sido abrangidos, embora a respetiva outorga tenha ocorrido no triénio 2023-2025.

14. Em 16.12.2024, com a entrada em vigor da Lei n.º 43/2024, de 02.12, foi introduzido um novo regime de fiscalização prévia pelo TdC dos atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus: a fiscalização prévia especial. Tal alteração legislativa teve impacto na análise realizada, sobretudo no que respeita ao universo dos contratos de empreitada iniciais, decididos em 2025, tendo sido necessário atender a novas tipologias de decisões processuais.

15. No final do triénio, a plataforma *eContas* sofreu uma alteração significativa na área da fiscalização concomitante, decorrente da entrada em vigor da Resolução n.º 2/2025-PG, de 29.10, que aprovou as instruções sobre a organização, documentação e remessa ao TdC dos atos e contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas para efeitos de fiscalização concomitante e dos requerimentos com eles relacionados. Esta alteração provocou alguns constrangimentos sobretudo no que respeita à extração de relatórios e à natureza dos dados constantes dos campos a preencher pelas entidades.

[19] Revogado pela Lei n.º 31/2023, de 04.07.

16. Seguiu-se de perto a estrutura dos relatórios aprovados anteriormente, designadamente, o Relatório n.º 1/2023-OAC 1.ª Secção, para melhor apreensão da evolução ocorrida nos atos/contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas remetidos ao TdC.

II. OBSERVAÇÕES

Contratos analisados

17. Tal como consta detalhadamente dos anexos I e IV ao relatório, procedeu-se à análise da informação relativa aos 3 015 contratos de empreitada de obras públicas (iniciais) remetidos ao TdC, para fiscalização prévia e para fiscalização prévia especial, por 412 entidades (anexo VIII)[20]:

Quadro 1 – Contratos de empreitada de obras públicas analisados

Setor	N.º de entidades	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)
SEE	45	406	**4 912 484 726,44**
AL	**269**	**2060**	3 900 239 901,80
AC	57	186	444 319 673,16
SEL	16	323	347 585 009,46
Ass + Fund. + OS	19	33	109 468 336,68
Outras **(a)**	6	7	19 447 510,18
Totais	**412**	**3015**	**9 733 545 157,72**

(a) Entidades privadas que não integram a Administração Pública (associações privadas e sociedades comerciais).

18. No quadro seguinte são indicados os atos e os contratos adicionais que titularam trabalhos complementares[21] e/ou a supressão de trabalhos a contratos de empreitada de obras públicas, remetidos nos anos de 2023 a 2025 para fiscalização concomitante (anexos IV e VII).

Quadro 2 – Contratos de empreitada de obras públicas com adicionais/supressão de trabalhos

Setor	N.º de entidades	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Valor dos trabalhos complementares (€)	Valor dos trabalhos Suprimidos (€)
SEE	16	183	**3 285 278 669,72**	826	**411 686 452,55**	-65 605 446,88
AL	**202**	**850**	1 986 571 876,81	**1719**	223 116 776,58	-39 970 723,16
SEL	9	86	242 831 085,98	671	22 074 855,73	-4 269 405,55
AC	29	60	143 624 151,88	132	13 251 337,59	-2 296 988,99
Fund. + OS	9	18	75 508 203,56	182	5 695 088,58	-2 119 446,67
Totais	**265**	**1197**	**5 733 813 987,95**	**3530**	**675 824 511,03**	**-114 262 011,25**

19. Assim, no período em análise, foram registados no TdC 3 530 atos e contratos adicionais relativos a 1 197 daqueles contratos de empreitada de obras públicas[22], outorgados por 265 entidades públicas, destacando-se o SEE com o maior volume de trabalhos complementares e suprimidos, que ascendeu a € 411 686 452,55 e a (-)€ 65 605 446,88, respetivamente.

[20] Inclui contratos de empreitada sem alterações decididos favoravelmente no período considerado e contratos de empreitadas com alterações registadas no mesmo período.

[21] Na qualificação dada pelas entidades que remeteram tais atos e contratos.

[22] Recorde-se, como referido na nota de rodapé 12, que 659 contratos de empreitada respeitam aos anos de 2016 a 2022, e 538 ao triénio 2023-2025.

20. Verificou-se que, dos contratos de empreitada decididos favoravelmente pelo TdC, nos anos de 2023 a 2025 não se registaram alterações na sua execução (conhecidas neste Tribunal, até ao final do ano de 2025), em 1 818 contratos, outorgados por 343 entidades (anexos I e II).

21. Adicionalmente, apurou-se que houve um conjunto de 147 entidades que, no triénio, não comunicaram quaisquer adicionais aos contratos de empreitada de obras públicas remetidos para fiscalização prévia ou fiscalização prévia especial.

Quadro 3 – Contratos de empreitada de obras públicas sem alterações

Setor	N.º de entidades	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)
AL	**231**	**1210**	**1 913 668 024,99**
SEE	43	224	1 633 291 936,72
AC	39	126	300 695 521,28
SEL	11	236	98 668 043,48
Ass + Fund	13	15	33 960 133,12
Outras	6	7	19 447 510,18
Total Geral	**343**	**1818**	**3 999 731 169,77**

22. Constatou-se que o maior volume financeiro, bem como o maior número de empreitadas (1 210) foi contratualizado pelo setor AL, envolvendo, também, o maior número de entidades (231).

23. Refira-se ainda que, das 343 entidades que não remeteram adicionais relativos a 1 818 empreitadas, 196 remeteram 1 070 contratos de empreitada, nos quais ocorreram modificações no seu objeto, por força de trabalhos complementares e/ou suprimidos (anexo VIII).

24. Por seu turno, atendendo ao período temporal em que foram iniciados os procedimentos (data da decisão de contratar[23]) relativos aos contratos de empreitada que tiveram alterações na sua execução (1 197), todos decorreram na vigência do CCP.

    Destes contratos, verifica-se que 19 (1,59%) foram ainda desencadeados no âmbito do regime legal resultante das alterações introduzidas no CCP pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07[24].

    E cerca de 37,26% dos contratos de empreitada com modificações objetivas (446), no âmbito do procedimento aberto ao abrigo das alterações introduzidas no CCP, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.

[23] A data da decisão de contratar foi apurada mediante consulta dos processos de fiscalização prévia.

[24] De referir que o processo mais "antigo" analisado no triénio respeita a um contrato de empreitada cuja decisão de contratar data de 02.06.2016 (Processo n.º 1850/2016), anterior à vigência do DL 111-B/2017, de 31.08. Verificou-se, ainda, que num contrato celebrado em 29.10.2021 (Processo n.º 2201/2021), a decisão de contratar foi proferida em 03.09.2015, cujas modificações foram remetidas durante o presente triénio.

Por último, os restantes 732 contratos (61,15%) com modificações resultaram de procedimentos abertos ao abrigo da alteração dada pela Lei n.º 30/2021, de 21.05[25]. Esta lei introduziu alterações significativas ao regime das modificações objetivas, sobretudo no que respeita aos trabalhos complementares (artigo 370.º do CCP), designadamente eliminando a distinção entre trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias não previstas e de circunstâncias imprevisíveis (n.º 1), introduzindo dois requisitos de verificação cumulativa para que tais trabalhos pudessem ser ordenados pelo contraente público (n.º 2) e estabelecendo um limite único para o valor dos trabalhos complementares (n.º 4).

25. A análise da informação recolhida no triénio 2023-2025 permite formular as observações que se seguem.

[25] Posteriormente, o CCP foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 78/2022, de 07.11, 54/2023, de 14.07, 66/2025, de 10.04, e 112/2025, de 23.10 e, entretanto, pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, de 04.09.

OBSERVAÇÃO 1: No decurso do triénio de 2023-2025, o número de adicionais a contratos de empreitada, remetidos ao TdC, foi diminuindo (aproximadamente 100 por ano), embora o volume financeiro mais elevado, desde 2006, tenha sido observado no ano de 2025.

26. Nos cinco relatórios anteriores reportaram-se os seguintes dados sobre adicionais a empreitadas de obras públicas.

Quadro 4 – Contratos adicionais registados no TdC de 03.09.2006[26] a 31.12.2009 e de 01.01.2011 a 31.12.2022[27]

Ano	N.º contratos adicionais	Montante (€)[28]		
		Trabalhos Complementares	Trabalhos Suprimidos	Total
2006	359			40 230 252,45
2007	979			**91 145 973,76**
2008	747			83 026 221,69
2009	627			45 303 968,00
2011	693	77 116 734,04	-31 844 933,96	45 271 800,08
2012	616	30 300 292,65	**-52 594 821,34**	-22 294 528,69
2013	453	16 854 121,29	-11 952 241,92	4 901 879,37
2014	441	22 778 257,98	-10 294 656,65	12 483 601,33
2015	484	29 581 172,21	-13 803 944,17	15 777 228,04
2016	359	34 971 095,52	-31 084 721,34	3 886 374,18
2017	297	22 001 109,08	-13 076 209,24	8 924 899,84
2018	454	36 894 803,38	-18 563 304,38	18 331 499,00
2019	829	47 484 587,61	-12 783 816,22	34 700 771,39
2020	784	61 100 504,74	-15 147 446,99	45 953 057,75
2021	1049	99 317 400,36	-21 679 117,03	77 638 283,33
2022	**1069**	**114 016 729,75**	-25 592 823,90	88 423 905,85
Totais	**10 240**	**592 416 808,61**	**-258 418 037,14**	**593 705 187,37**

27. Da análise do quadro observa-se que o maior número de atos e contratos adicionais ocorreu em 2022, tendo o maior volume financeiro "compensado" sido registado no ano de 2007.

A partir de 2007 assistiu-se a uma descida constante do número de atos e de contratos adicionais até ao ano de 2017 (com exceção dos anos 2011 e 2015), invertendo-se a situação nos anos seguintes (à exceção de 2020).

[26] Data da entrada em vigor da Lei n.º 48/2006, de 29.08, que determinou que os contratos adicionais fossem remetidos para o TdC, para efeitos de fiscalização concomitante ou sucessiva (e não para fiscalização prévia, como sucedia até então).

[27] Não se inclui neste quadro o ano de 2010, uma vez que o mesmo não foi analisado em nenhum daqueles relatórios e a consulta do *GDOC* ou do Relatório de Atividades do TdC de 2010 não permitiram apurar, dos dossiês registados naquele ano, quais os que respeitavam a contratos de empreitada, uma vez que nesse período temporal os adicionais a qualquer tipo contratual eram todos enviados para fiscalização concomitante.

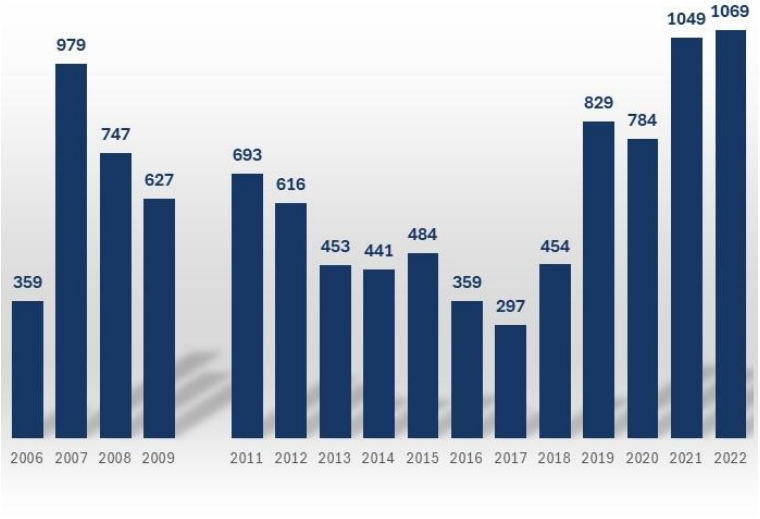
[28] Os trabalhos a menos apenas foram autonomizados a partir do ano de 2011, quando se verificou que o seu valor representava uma percentagem significativa do preço contratual.

Em termos de montante financeiro verifica-se uma descida desde o ano de 2007, atingindo os valores mais baixos nos anos de 2012, de 2013 e de 2016, atenta a compensação com o volume de trabalhos suprimidos (com valores elevados em 2012 e 2016).

Desde 2017, o acréscimo de despesa com trabalhos complementares recomeça a subir, mantendo-se elevado, não obstante a existência, ainda, de quantias significativas de trabalhos suprimidos.

Destaca-se, ainda, que desde 2016 o valor da despesa total começou de novo a subir.

Gráfico 1 – Evolução do número de atos e contratos adicionais registados no TdC entre 03.09.2006 a 31.12.2009 e 01.01.2011 a 31.12.2022



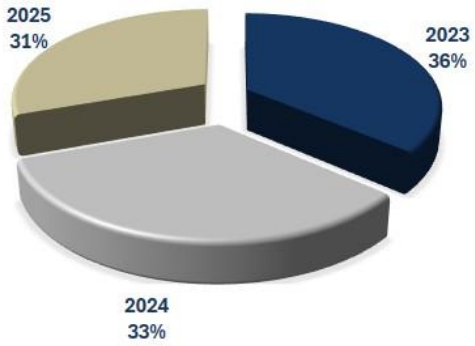
28. No triénio 2023-2025 apuraram-se os seguintes dados.

Quadro 5 – Contratos adicionais registados no TdC, no triénio

Ano	N.º atos	Trabalhos Complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Total (€)
2023	1276	221 726 767,07	-32 203 218,01	189 523 549,06
2024	1179	205 838 067,58	-38 173 913,85	167 664 153,73
2025	1075	**248 259 676,38**	**-43 884 879,39**	**204 374 796,99**
Totais	**3530**	**675 824 511,03**	**-114 262 011,25**	**561 562 499,78**

29. Como se verifica no quadro supra, desde 2023 que o número de adicionais tem vindo a reduzir, embora o volume financeiro tenha sido crescente e o mais elevado tenha sido observado em 2025, conforme se apresenta no seguinte gráfico:

Gráfico 2 – Distribuição anual dos atos/contratos adicionais registados no TdC entre 2023-2025



30. Quanto ao valor da supressão de trabalhos contratuais (que a lei não permite compensar com trabalhos positivos) o mesmo voltou a aumentar significativamente nos anos de 2024 e de 2025.

31. Se atendermos aos valores negativos superiores a 1 milhão de euros **por empreitada**, observa-se que, em 23 contratos, foi autorizada, por 9 entidades, a supressão de (-)€ 61 152 699,25 (valor inicial global destas obras era de € 1 315 351 883,44).

Quadro 6 – Empreitadas com supressão de trabalhos de valor superior a 1 milhão de euros

(valores em Euros)

Proc. Fiscalização Prévia	Infraestruturas de Portugal, S. A.	Metro do Porto, S. A.	Município de Águeda	APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.	Município de Oeiras	Município de Valongo	Município de Faro	Município de Barcelos	Município de Sabrosa	Total Geral	Preço contratual	%
788/2022	-15 478 593,16									**-15 478 593,16**	33 998 622,00	-45,53
2344/2023		-3 964 623,90								**-3 964 623,90**	379 500 000,00	-1,04
3251/2020		-3 671 750,04								**-3 671 750,04**	189 057 635,12	-1,94
3369/2020	-3 160 596,49									**-3 160 596,49**	53 112 000,00	-5,95
3384/2020		-3 088 848,28								**-3 088 848,28**	98 970 215,00	-3,12
1677/2019	-3 087 302,22									**-3 087 302,22**	130 463 756,00	-2,37
995/2021	-2 892 883,33									**-2 892 883,33**	23 195 070,87	-12,47
737/2021			-2 780 417,63							**-2 780 417,63**	4 590 000,07	-60,58
2359/2020	-2 745 251,99									**-2 745 251,99**	74 760 000,00	-3,67
1303/2022	-2 351 143,49									**-2 351 143,49**	31 590 000,00	-7,44
692/2023				-2 063 872,21						**-2 063 872,21**	24 840 330,00	-8,31
2283/2021	-1 953 900,01									**-1 953 900,01**	31 970 000,00	-6,11
2839/2020					-1 637 063,13					**-1 637 063,13**	44 988 677,32	-3,64
2585/2023						-1 515 243,18				**-1 515 243,18**	13 994 003,26	-10,83
790/2022	-1 456 069,08									**-1 456 069,08**	4 881 894,25	-29,83
139/2021	-1 314 574,79									**-1 314 574,79**	68 850 000,00	-1,91
1062/2020	-1 223 824,06									**-1 223 824,06**	55 324 530,12	-2,21
1625/2021	-1 222 805,70									**-1 222 805,70**	23 595 219,02	-5,18
1713/2024			-1 152 350,00							**-1 152 350,00**	7 660 617,75	-15,04
2185/2021							-1 148 703,52			**-1 148 703,52**	4 375 784,88	-26,25
643/2022								-1 136 761,41		**-1 136 761,41**	4 359 996,35	-26,07
2794/2023	-1 074 994,56									**-1 074 994,56**	6 184 531,43	-17,38
FPE-224/2025									-1 031 127,07	**-1 031 127,07**	5 089 000,00	-20,26
Totais	**-37 961 938,88**	**-10 725 222,22**	**-3 932 767,63**	**-2 063 872,21**	**-1 637 063,13**	**-1 515 243,18**	**-1 148 703,52**	**-1 136 761,41**	**-1 031 127,07**	**-61 152 699,25**	**1 315 351 883,44**	

32. Do quadro supra, assumem destaque três entidades do SEE (Infraestruturas de Portugal, S.A., Metro do Porto, S.A., e APDL – Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.), com o montante global de € 50 751 033,31 de trabalhos suprimidos, bem como seis municípios que, em sete empreitadas, autorizaram a redução de € 10 401 665,94. No entanto, neste subtotal, em termos

percentuais, a maior supressão, **60,58%**, foi autorizada pelo Município de Águeda (preço contratual de € 4 590 000,07 e supressão de € 2 780 417,63).

33. Refira-se, no entanto, que o montante dos trabalhos suprimidos nos contratos de empreitada pode não significar um decréscimo efetivo da despesa pública deles resultante, caso se verifiquem pedidos de reequilíbrio financeiro ou litígios, designadamente em tribunal arbitral.

34. Em termos gráficos, os montantes de trabalhos complementares e de supressão de trabalhos contratuais apresentam a seguinte configuração.

Gráfico 3 – Evolução do volume de trabalhos complementares e de trabalhos suprimidos



OBSERVAÇÃO 2: Desde a entrada em vigor do regime de fiscalização prévia especial (16.12.2024) foram remetidos 87 atos/contratos adicionais relativos a 61 empreitadas de obras públicas.

35. Durante o triénio em apreço entrou em vigor (16.12.2024) um novo regime de fiscalização *à priori* pelo TdC – Fiscalização Prévia Especial – introduzido pela Lei n.º 43/2024, de 02.12, que alterou a Lei n.º 30/2021, de 21.05 (cfr. artigo 17-A), aplicável aos atos e contratos destinados à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

36. A novidade deste tipo de fiscalização consistiu em permitir que os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia especial pudessem produzir todos os seus efeitos (materiais e financeiros) antes da pronúncia deste Tribunal, não lhes sendo aplicável o disposto no artigo 45.º da LOPTC (artigo 17.º-A, n.º 2).

37. Assim, no caso das empreitadas de obras públicas, era possível adjudicar trabalhos complementares num momento mais próximo da consignação da obra e da outorga do contrato de empreitada.

38. Do total de contratos de empreitada remetidos ao TdC, no triénio 2023-2025, 3 530, apurou-se que 190 entidades públicas remeteram 433 contratos de empreitada para este novo tipo de fiscalização e que obtiveram decisão favorável[29], num valor total de € 1 506 143 481,34, distribuídos pelos seguintes setores:

Quadro 7 – Contratos de empreitada submetidos a Fiscalização Prévia Especial

Setor	N.º de entidades	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)
AL	**132**	**310**	**916 015 796,18**
SEE	16	24	335 412 212,71
AC	30	83	218 464 881,29
Fund.	7	9	26 648 677,23
SEL	5	7	9 601 913,93
Totais	**190**	**433**	**1 506 143 481,34**

39. Como se pode observar foram também as entidades da AL que remeteram mais contratos de obras públicas (310), tanto em função do critério do maior número de entidades (132), como do maior valor inicial contratualizado, 60,82%.

40. Atendendo exclusivamente aos adicionais que tiveram origem em contratos de empreitada remetidos para fiscalização prévia especial, apresenta-se o quadro seguinte:

Quadro 8 – Contratos de empreitada submetidos a Fiscalização Prévia Especial com alterações

Setor	N.º de entidades	N.º de obras	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Valor dos trabalhos complementares (€)	Acréscimo (%)
AL	28	46	**179 889 295,29**	69	**9 142 136,08**	5,08
SEE	2	3	9 031 742,29	4	2 354 952,13	**26,07**
AC	8	10	16 617 588,56	11	1 622 047,70	9,76
Fund.	2	2	6 803 828,48	3	133 574,61	1,96
SEL	-	-	-	-	-	-
Totais	**40**	**61**	**212 342 454,62**	**87**	**13 252 710,52**	**6,24**

41. Do quadro supra observa-se que 40 entidades remeteram 87 adicionais a 61 contratos submetidos a fiscalização prévia especial, sendo a AL o setor que apresenta maior número de obras públicas modificadas (46), bem como maior número de modificações (69) e maior valor respeitante a

[29] Dos quais, 62 com valor individual inferior a € 750 000,00, que ascenderam a € 16 336 670,20, tendo em cinco deles sido contratualizados adicionais, os quais foram remetidos para fiscalização concomitante. Ainda assim, o valor global de cada uma das cinco empreitadas não perfez aquele limiar.

trabalhos complementares (€ 9 142 136,08), o qual representou um acréscimo de, apenas, 5,08% do valor contratual inicial.

42. Já quanto ao SEE, apenas duas entidades procederam à alteração de 3 obras, as quais remeteram 4 modificações aos contratos, no valor de € 2 354 952,13, com um acréscimo de 26,07%, relativamente ao valor inicial desse setor.

OBSERVAÇÃO 3: Aumentou a percentagem de contratos de empreitada de obras públicas em que não foram assinaladas alterações, 60%.

---

43. Nos anos de 2006 a 2009 (Relatório n.º 8/2010 – Audit. 1.ª Secção) apurou-se que as empreitadas eram objeto de alteração por trabalhos complementares, pelo menos, em 50% das situações. Esta tendência manteve-se no período temporal de 2011 a 2015 (Relatório n.º 1/2016 - Audit. 1.ª Secção) em que se observou que, no universo então analisado, 50,33% das empreitadas não tinham sido sujeitas a qualquer alteração, e no ano de 2016 (Relatório n.º 3/2017 - Audit. 1.ª Secção) em que essa percentagem de obras sem alteração subiu para 73,71% (num universo de 700 contratos, em 516 não tinha sido registada no TdC qualquer modificação objetiva).

44. No triénio 2017-2019 (Relatório n.º 2/2020 - Audit. 1.ª Secção) observou-se que, dos 2 709 contratos de empreitada analisados, em 1 938 deles (71,54%) não tinha sido registada até 31.12.2019, qualquer modificação ao seu objeto, tendo, ao invés, ocorrido modificação do objeto contratual em 771 contratos.

45. No triénio 2020-2022, observou-se que, dos 2 658 contratos de empreitada analisados, em 1 466 deles não tinha sido registada qualquer modificação ao seu objeto, tendo, ao invés, ocorrido modificação do objeto contratual em 1 192 contratos, verificando-se, assim, que os contratos de empreitada sem alterações conhecidas no TdC ascendiam a 55,15%.

46. Conclui-se assim, que, nos últimos 10 anos, mais de metade dos processos não sofreu alterações, chegando estes a ser superiores a 70%[30].

47. Esta situação manteve-se no triénio em apreço, onde se constatou que, dos 3 015 contratos de empreitada analisados, 1 818 não apresentaram ao TdC qualquer alteração, até 31.12.2025, tendo apenas sido alterados/modificados 1 197 daqueles contratos.

[30] Relatórios n.ºs 3/2017 - Audit. 1.ª Secção e 2/2020 - Audit. 1.ª Secção.

Assim, os contratos de empreitada sem alterações conhecidas no TdC ascenderam a cerca de 60%.

Gráfico 4 – Contratos de empreitada com e sem alterações



OBSERVAÇÃO 4: Do universo dos contratos de empreitada de obras públicas que não foram objeto de alteração, a AL continua a ser o setor que outorgou o maior número e montante de contratos.

48. Relativamente aos 1 818 contratos de empreitada que não apresentaram quaisquer alterações, no decurso da sua execução, retira-se do quadro 3 (que se reproduz como quadro 9) o seguinte:

Quadro 9 – Contratos de empreitada de obras públicas sem modificações, por setor

Setor	N.º de entidades	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)
AL	**231**	**1210**	**1 913 668 024,99**
SEE	43	224	1 633 291 936,72
AC	39	126	300 695 521,28
SEL	11	236	98 668 043,48
Ass + Fund.	13	15	33 960 133,12
Outras	6	7	19 447 510,18
Total Geral	**343**	**1818**	**3 999 731 169,77**

49. Verifica-se, assim, que as entidades que outorgaram maior número de contratos sem modificações ao seu objeto integram a AL.

50. Após uma análise cruzada com as entidades que promoveram alterações na execução de contratos, apura-se que o maior número de **contratos alterados** foi também formalizado por entidades da AL, mas o maior montante contratualizado que sofreu alterações ocorreu no SEE, como já se tinha verificado no triénio anterior.

Quadro 10 – Contratos de empreitada com alterações, por setor

Setor	N.º de entidades	N.º de empreitadas	Preço contratual (€)
SEE	16	183	**3 285 278 669,72**
AL	**202**	**850**	1 986 571 876,81
SEL	9	86	242 831 085,98
AC	29	60	143 624 151,88
Fund. + OS	9	18	75 508 203,56
Totais	**265**	**1197**	**5 733 813 987,95**

51. Importa mencionar que, do total das 412 entidades (quadro 1), houve 196 que celebraram 1 070 contratos de empreitada de obras públicas com modificação no seu objeto, por força de trabalhos complementares e/ou suprimidos, e 1 496 contratos sem qualquer alteração no seu objeto (Anexo VIII).

Por outro lado, 147 entidades remeteram, apenas, contratos de empreitada (322) nos quais não foi registada qualquer alteração (comunicada a este Tribunal até 31.12.2025).

52. Relativamente às entidades que contratualizaram o maior número de empreitadas sem qualquer alteração registada até 31.12.2025, destacam-se as seguintes.

Quadro 11 – Entidades com maior número de contratos sem alterações

Setor	Entidade	N.º contratos		Preço Contratual (€)
		Remetidos	Sem alterações	
AL	**Município de Vila Nova de Gaia**	164	**163**	51 977 317,59
SEE	Infraestruturas de Portugal, S. A.	197	132	720 806 494,58
SEL	CMPH - DomusSocial - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E. M.	133	130	5 867 462,08
SEL	Gestão e Obras do Porto, E. M.	110	84	40 873 988,39
AL	Município de Sintra	57	54	73 310 175,85
AL	Município de Guimarães	61	54	47 575 444,09

53. O Município de Vila Nova de Gaia, no triénio, remeteu 164 contratos de empreitada, 163 dos quais não sofreram alterações. Também a CMPH - DomusSocial, E.M. e o Município de Sintra não apresentaram modificações na quase totalidade de contratos remetidos para fiscalização prévia/ fiscalização prévia especial.

54. Se atendermos às entidades que contratualizaram o maior montante contratual sem alteração registada no TdC até 31.12.2025, destacam-se as seguintes:

Quadro 12 – Entidades com maior montante financeiro de contratos sem alterações

Setor	Entidade	N.º contratos	Preço Contratual (€)
SEE	**Infraestruturas de Portugal, S. A.**	**132**	**720 806 494,58**
SEE	Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	1	321 888 000,00
SEE	Águas do Algarve, S. A.	4	142 173 695,60
SEE	Caixa Geral de Depósitos, S. A.	2	126 332 488,44
AL	Município de Cascais	46	85 297 211,99

55. Verifica-se, que a entidade com o maior preço contratual (sem alterações) foi a Infraestruturas de Portugal, S.A.

56. Observando os dois quadros anteriores, conclui-se que o Município de Vila Nova de Gaia outorgou o maior número de contratos de empreitada sem alterações e a Infraestruturas de Portugal, S.A. contratualizou o maior valor financeiro global sem alterações, tal como tinha acontecido no triénio 2020-2022 (em que o mesmo Município tinha então outorgado 182 contratos e a mesma empresa contratualizado € 623 133 685,58).

57. Das empreitadas contratualizadas e sem registo de alterações, salientam-se pelo seu maior valor, as seguintes (anexo I)[31]:

- ✓ "PRR "Empreitada de Conceção e Construção do Prolongamento da Linha Vermelha entre São Sebastião e Alcântara, pelo Metropolitano de Lisboa, E.P.E. - Proc. n.º 125/2022-DLO/ML", no montante de € 321 888 000,00;
- ✓ Empreitada de conceção, construção, fornecimento, instalação, montagem e entrada em exploração do cabo de fibra ótica submarino de telecomunicações do Atlantic Cam, pela Infraestruturas de Portugal, S.A., no valor de € 139 000 000,00;
- ✓ PRR - Conceção, Construção e Exploração do Sistema de Dessalinização da Região do Algarve, promovida pela Águas do Algarve, S.A., na importância de € 107 922 830,00;
- ✓ Contrato de Promoção do Edifício Sede da CGD – TUF, pela Caixa Geral de Depósitos, S.A., no valor de € 69 825 000,00;
- ✓ Empreitada geral de construção das infraestruturas primárias de regularização de caudais do Aproveitamento Hidráulico de Fins Múltiplos do Crato - Barragem e Central Hidroelétrica do Pisão, pela Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo, no montante de € 64 995 000,00.

[31] No decurso da elaboração deste relatório e, apenas, para identificação dos contratos de maior valor sem alterações, atualizou-se a informação sobre registo de adicionais no TdC até 22.09.2026.

58. A formalização dos adicionais ocorre, em regra, tardiamente, nalguns casos, bastante tempo após o termo da execução das obras, sobretudo em obras de maior dimensão, com prazos de execução mais alargados ou com situações de contencioso entre dono da obra e entidade executante. Embora, nos últimos anos, se assista a uma tendência para enviar ao TdC a documentação relativa a alterações nas obras, em prazos mais próximos da sua efetiva execução, importa salvaguardar que nada assegura que nos contratos acima identificados não venham a ocorrer modificações.

Salienta-se que essa situação ocorreu, pelo menos, em quatro empreitadas de obras públicas outorgadas, nomeadamente, pela Infraestruturas de Portugal, S.A.[32], pelo Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.[33], e pelos Municípios de Oliveira de Azeméis[34] e Setúbal[35], que não foram incluídos no Quadro 12, nem no ponto 57, por já no decurso do ano de 2026, terem sido modificados por contratos adicionais remetidos para o TdC.

59. De acordo com a classificação por categoria técnica, destacam-se, em número e montante de empreitadas sem alterações, os *Edifícios*, com 604 empreitadas, correspondentes a 33,22% do total, seguindo-se as *Vias de comunicação*, com 550 empreitadas, correspondentes a 30,25%, e os *Espaços exteriores / Urbanização*, com 317 empreitadas, correspondentes a 17,44%. Estas três categorias representam, em conjunto, 80,91% dos contratos de empreitada sem alterações.

Quadro 13 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem alterações, por categoria técnica, setor institucional e natureza da obra

Categoria técnica da empreitada	N.º de empreitadas	%	Preço contratual (€)	Distribuição por setores institucionais						Natureza da Obra			
				AC	AL	SEE	SEL	Ass + Fund.	Outras	Obra Nova	Reabili-tação	Ampli-ação	Manu-tenção
Edifícios	**604**	**33,22**	**1 574 178 756,41**	87	**429**	56	15	13	4	165	**389**	27	23
Caminhos-de-ferro	45	2,48	637 725 228,89		4	41				20	24		1
Vias de comunicação	550	30,25	570 289 519,73	1	**422**	63	64			28	302	5	215
Espaços exteriores / Urbanização	317	17,44	289 424 984,45	9	158	5	145			40	147	5	125
Obras hidráulicas	52	2,86	210 657 786,30	8	37	5	1		1	14	37		1
Abastecimento de água	40	2,20	195 938 071,89		33	5	2			14	21	5	
Drenagem de águas residuais	99	5,45	174 084 370,13		89	7	3			49	20	15	15
Telecomunicações	5	0,28	147 982 277,87	1		2			2	5			
Obras portuárias e costeiras	14	0,77	72 157 692,21	8	3	3					10		4
Pontes e viadutos	21	1,16	44 569 447,58		11	10				5	11		5
Outros trabalhos (residual)	25	1,38	34 975 708,63	1	9	15				2	20		3

[32] Dossiê 292/2026, relativo ao processo de Fiscalização Prévia n.º 996/2021.
[33] Dossiê 394/2026, relativo ao processo de Fiscalização Prévia n.º 2170/2021.
[34] Dossiê 110/2026, relativo ao processo de Fiscalização Prévia n.º 1630/2022.
[35] Dossiê 404/2026, relativo ao processo de Fiscalização Prévia n.º 665/2022.

Categoria técnica da empreitada	N.º de empreitadas	%	Preço contratual (€)	Distribuição por setores institucionais						Natureza da Obra			
				AC	AL	SEE	SEL	Ass + Fund.	Outras	Obra Nova	Reabili-tação	Ampli-ação	Manu-tenção
Instalações e sistemas em edifícios	38	2,09	30 673 450,90	11	10	9	6	2		4	24	2	8
Túneis	2	0,11	8 082 429,75		1	1					2		
Sistemas de resíduos sólidos	2	0,11	6 186 999,98		1		1			2			
Aeroportos e aeródromos	2	0,11	2 269 543,07		1	1				1		1	
Energia	1	0,06	489 214,20		1						1		
Demolições	1	0,06	45 687,78		1						1		
Total	**1818**	**100**	**3 999 731 169,77**	**126**	**1210**	**223**	**237**	**15**	**7**	**349**	**1009**	**60**	**400**

60. A categoria *Edifícios* concentra o maior volume financeiro, com € 1 574 178 756,41, seguindo-se *Caminhos de ferro*, com € 637 725 228,89, e *Vias de comunicação*, com € 570 289 519,73. Esta diferença evidencia que o número de empreitadas e a respetiva expressão financeira não coincidem necessariamente.

61. A distribuição por setor institucional da entidade adjudicante evidencia o peso da AL nas categorias com maior número de empreitadas sem alterações, designadamente em *Edifícios* e *Vias de comunicação* (851). Também o SEE se destaca nessas mesmas categorias, bem como em *Caminhos de ferro* (160). Os contratos assim outorgados por estes dois setores nestas três categorias (1 015) representam cerca de 55,8% do número de empreitadas sem adicionais.

62. Quanto à natureza da obra, a *Reabilitação* constitui a natureza mais frequente, surgindo identificada em 1 009 ocorrências, seguindo-se a *Manutenção* (400), *Obra nova* (349) e a *Ampliação* (60). Salienta-se que as intervenções com a natureza de *Reabilitação* sobre edifícios e infraestruturas pré-existentes assumem expressão significativa entre as empreitadas sem alterações.

63. Por área funcional destacam-se *Transportes e Infraestruturas*, com 636 empreitadas, correspondentes a 34,98% do total, seguindo-se *Reabilitação Territorial/Desenvolvimento Regional*, com 305, *Ambiente e Recursos Hídricos*, com 188, *Educação*, com 181, e *Saúde*, com 153.

Quadro 14 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem alterações, por área funcional e setor institucional

Área funcional da empreitada	N.º de empreitadas	%	Preço contratual (€)	Distribuição por setor institucional					
				AC	AL	SEE	SEL	Ass + Fund.	Outras
Transportes e Infraestruturas	**636**	**34,98**	**1 483 833 304,95**		**432**	140	64		
Ambiente e Recursos Hídricos	188	10,34	575 720 234,08	9	157	15	7		
Educação	181	9,96	523 161 565,00	9	160	3	7	1	1
Saúde	153	8,42	305 510 771,32	1	97	55			
Reabilitação Territorial / Desenvolvimento Regional	**305**	16,78	264 620 455,66	1	151	2	151		
Cultura e Património	90	4,95	212 888 120,15	20	63	3	3	1	
Administração Pública e Finanças	38	2,09	187 529 286,39	7	25	3	1	2	
Ensino Superior e Ciência	50	2,75	121 155 252,24	36	4			8	2
Turismo e Desporto	46	2,53	111 508 772,65	1	44		1		
Agricultura, Florestas e Mar	15	0,83	51 525 925,86	13	1				1
Defesa	19	1,05	43 403 480,13	19					
Solidariedade e Segurança Social	33	1,82	37 650 238,83	3	25	2	1	2	
Segurança e Proteção Civil	19	1,05	33 090 270,72	1	18				
Habitação	30	1,65	18 252 508,29		28		1		1
Justiça	5	0,28	11 894 821,39	5					
Digitalização e Comunicações	5	0,28	11 005 563,19	1	1			1	2
Energia e Transição Energética	5	0,28	6 980 598,92		4		1		
Total	**1818**	**100**	**3 999 731 169,77**	**126**	**1210**	**223**	**237**	**15**	**7**

64. A área *Transportes e Infraestruturas* apresenta a maior expressão financeira, com € 1 483 833 304,95, seguindo-se *Ambiente e Recursos Hídricos*, com € 575 720 234,08 e *Educação*, com € 523 161 565,00. Esta leitura funcional confirma a relevância financeira das infraestruturas de transporte no universo dos contratos sem alterações, mas evidencia igualmente o peso de outros domínios de investimento público, designadamente ambiente, recursos hídricos e equipamentos educativos.

65. Em síntese, no universo dos contratos de empreitada sem alterações conhecidas no TdC até 31.12.2025, a AL concentra o maior número de contratos e o maior valor contratual global, embora o SEE apresente os contratos de maior montante individual. Do ponto de vista material, predominam, em número, os *Edifícios* e as *Vias de comunicação* (como já sucedia no triénio anterior) e, em valor, sobressaem os *Edifícios* e as infraestruturas associadas à mobilidade e ao transporte (*Caminhos de ferro e Vias de comunicação*). A leitura por área funcional confirma o peso dos *Transportes e Infraestruturas*.

OBSERVAÇÃO 5: No universo dos contratos alterados, o maior número de contratos continua a ser outorgado pela AL, mas o montante mais elevado continua a ocorrer no SEE.

66. No relatório de 2010 concluiu-se que, tanto as empreitadas a que os adicionais recebidos se reportavam, como o número de alterações registadas se verificavam maioritariamente na AL (com destaque para os municípios), pertencendo a esse setor mais de 80% dos contratos.

67. Essa tendência manteve-se, embora com uma ligeira diminuição nos anos de 2011 a 2013. No relatório de 2016 concluiu-se que 73,97% do total dos contratos identificados tinha sido contratualizado na AL e 67% dos contratos alterados pertencia a esse mesmo setor.

68. No relatório de 2017 apurou-se que, embora com algum decréscimo, as entidades integradas na AL continuaram a ser as que mais contratos de empreitada formalizaram (59,57% do total das empreitadas), assumindo, no entanto, os formalizados pelo SEE o maior volume financeiro. Quanto a contratos que sofreram alterações no decurso da sua execução, o SEE foi o responsável por 50% dos mesmos, tendo a AL sido responsável por 36,41%.

69. No relatório de 2020 observou-se que as entidades integradas na AL continuaram a ser as que mais contratos de empreitada formalizaram, 72,50% do total das empreitadas, bem como o maior volume financeiro 49,17%. Quanto a contratos que sofreram alterações no decurso da sua execução, o SEE foi o responsável pela contratualização do maior volume financeiro, 52%, tendo a AL sido responsável por 38,77%.

70. No triénio passado (2020-2022) observou-se que as entidades integradas na AL continuaram a ser as que mais contratos de empreitada formalizaram, 77,58% (2 062 do total das empreitadas, 2 658), e o SEE como o que contratualizou o maior volume financeiro, 45,84% (€ 2 879 783 127,27 do total de € 6 282 388 081,71), e a AL, 44,98%.

71. Na presente ação, em linha com o triénio anterior, constata-se que na AL foi celebrado o maior número de contratos de empreitadas que sofreram alterações no decurso da sua execução (71,01% do total dos contratos modificados), tendo o volume financeiro inicial mais elevado sido despendido pelo SEE (€ 3 285 278 669,72, 57,30%), bem como o maior volume financeiro de acréscimo (€ 346 081 005,70), o qual representou ("compensado" com trabalhos a menos) 10,53% do preço contratual, como decorre do quadro seguinte:

Quadro 15 – Contratos de empreitada com acréscimo e/ou supressão de trabalhos, por setor institucional

Setor	N.º de Entidades	N.º de obras	Preço Contratual (€)	% do Valor Inicial	Trabalhos Complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Valor global (€)	%
SEE	16	183	**3 285 278 669,72**	**57,30**	**411 686 452,55**	-65 605 446,88	**3 631 359 675,39**	**10,53**
AL	**202**	**850**	1 986 571 876,81	34,65	223 116 776,58	-39 970 723,16	2 169 717 930,23	9,22
SEL	9	86	242 831 085,98	4,24	22 074 855,73	-4 269 405,55	260 636 536,16	7,33
AC	29	60	143 624 151,88	2,50	13 251 337,59	-2 296 988,99	154 578 500,48	7,63
Fund. + OS	9	18	75 508 203,56	1,32	5 695 088,58	-2 119 446,67	79 083 845,47	4,74
Totais	**265**	**1197**	**5 733 813 987,95**	**100,00**	**675 824 511,03**	**-114 262 011,25**	**6 295 376 487,73**	**9,79**

72. Nos relatórios de 2016, de 2017 e de 2020, mencionou-se que o maior número de empreitadas alteradas pertencia à AL, mas o maior volume financeiro de alterações encontrava-se já no SEE. Esta evolução foi, então, interpretada como um cumprimento mais rigoroso dos deveres de submissão a controlo e de informação junto deste Tribunal, por aquelas entidades empresariais, assim se cumprindo uma das recomendações formuladas no relatório de 2010.

73. A situação no triénio 2020-2022 confirmou essa mesma evolução, tendo sido responsáveis por estas empreitadas com alterações, 24 entidades, e continuando a assumir posição predominante a Infraestruturas de Portugal, S.A. e a Parque Escolar, E.P.E.[36], acompanhadas da Metro do Porto, S.A., e da EDIA – Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A. As obras contratualizadas pelo SEL com modificações tiveram um peso de 6,69%; se atendermos à AC, as obras com modificações representaram, apenas, 1,83% e as das fundações, 0,66%.

74. No triénio em análise, foi seguida a mesma tendência, tendo 202 entidades da AL remetido a este Tribunal alterações de 850 contratos de empreitada.

75. No que respeita ao SEE, que envolveu maior volume financeiro inicialmente contratualizado (€ 3 285 278 669,72), foi a Infraestruturas de Portugal, S.A. a entidade que contribuiu para o maior volume de despesa contratualizada (€ 2 012 859 651,93), tendo atingido um acréscimo de € 328 567 810,23 (16,32%), decorrente de modificações aos contratos da empreitada.

[36] Atualmente, Construção Pública, E.P.E., na sequência da redenominação pelo Decreto-Lei n.º 42/2023, de 05.06.

OBSERVAÇÃO 6: Os atos/contratos adicionais analisados representaram, globalmente, um acréscimo de encargos, a preços novos.

76. O relatório de 2010 concluiu que, dos adicionais então analisados, resultava um acréscimo global de custos de € 161 255 237,94, representando um incremento total de 9,85%.

77. No relatório de 2016 mencionou-se que, embora o acréscimo de trabalhos tivesse representado, no universo total de contratos analisados, nos anos de 2011, de 2012 e de 2013, um incremento de custos na ordem de 6,75%, as alterações verificadas na execução dos contratos, considerando a compensação entre trabalhos aditados e trabalhos suprimidos, tinham originado globalmente um decréscimo dos custos iniciais no valor de € 23 057 830,06, o que perfazia uma redução total de 0,34%.

78. Também, então, se assinalou que esta tendência para a diminuição global de encargos não era estável, uma vez que, nos anos de 2014 e de 2015, se tinha invertido a situação, tendo-se verificado uma redução significativa de supressão de trabalhos e um acréscimo, ainda que ligeiro, de trabalhos complementares, que globalmente tinham voltado a incrementar os custos finais das obras[37].

79. No ano de 2016, voltou-se a assistir a um acréscimo de trabalhos adicionais (3,60%) e de trabalhos suprimidos nas obras (3,20%), novamente com um incremento nos custos finais das obras, 0,40%, o que confirmou a tendência que já se vinha registando.

80. No relatório de 2020 continuou a verificar-se a tendência crescente nos acréscimos de custos com trabalhos adicionais, diminuindo consideravelmente o montante dos trabalhos contratuais suprimidos (embora ainda tenham tido uma subida do ano de 2017 para 2018, mas distante dos valores atingidos nos anos de 2011, 2012 e 2016). Ainda neste triénio o acréscimo de trabalhos adicionais foi de 6,89% e a redução de 2,88%, representando um acréscimo global de custos de 4,01%.

81. No triénio 2020-2022, continuou a verificar-se a tendência crescente nos acréscimos de custos com trabalhos complementares, bem como no montante dos trabalhos contratuais suprimidos.

82. No triénio ora em apreço, apesar do número de atos e contratos diminuir em cada um dos anos (cerca de 100 por ano), o montante financeiro global no ano de 2025 foi o maior registado, desde 2006, apesar do valor de os trabalhos suprimidos apresentar uma tendência crescente.

[37] Não se indicou a percentagem do acréscimo, uma vez que não tinha sido identificado o valor dos contratos iniciais a que o mesmo respeitou.

Quadro 16 – Valor dos acréscimos/supressão de trabalhos registados no TdC, no triénio

Ano	N.º de contratos	Trabalhos complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Total (€)
2023	1276	221 726 767,07	-32 203 218,01	189 523 549,06
2024	1179	205 838 067,58	-38 173 913,85	167 664 153,73
2025	1075	248 259 676,38	-43 884 879,39	204 374 796,99
Totais	**3530**	**675 824 511,03**	**-114 262 011,25**	**561 562 499,78**

83. Se se tomar como referência o universo dos 1 197 contratos objeto de alterações, o acréscimo significa 11,79%, do preço inicial e a redução de trabalhos contratuais, 1,99%. No cômputo final temos um acréscimo global de custos das empreitadas de 9,79%.

84. Importa referir que foram analisados os desvios financeiros resultantes, apenas, de trabalhos complementares e de supressão de trabalhos contratuais.

85. Ora, como se mencionou nos relatórios anteriores, os desvios financeiros numa obra podem ser muito superiores aos que decorrem de atos e contratos adicionais, designadamente por pagamento de indemnizações devidas por redução de trabalhos contratuais e, em especial, por pagamentos decorrentes de decisões de tribunais arbitrais.

86. Mas também os desfasamentos nos prazos de execução das obras podem gerar acréscimos de custos, a título de revisão de preços[38] ou a título de indemnizações.

87. Ainda quanto ao número e ao montante de acréscimos de trabalhos nas obras, constantes do quadro supra (€ 675 824 511,03), salienta-se que os mesmos se devem, essencialmente, à Infraestruturas de Portugal, S.A., 48,62%, (como já acontecia nos relatórios de 2017, 2020 e 2023, embora com percentagens superiores, de 52,21%, 42,16% e 31,14% respetivamente) e à Metro do Porto, S.A., 9,28%, como se verifica:

Quadro 17 – Entidades com maior volume de trabalhos complementares

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos complementares (€)
Infraestruturas de Portugal, S. A.	**151**	2 012 859 651,93	604	**328 567 810,23**
Metro do Porto, S. A.	4	692 491 551,74	118	62 730 980,12
Município de Lisboa	12	182 540 086,70	39	16 404 400,59
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M., S. A.	36	128 915 476,13	541	12 865 000,56
Município de Loures	23	68 954 696,88	63	11 418 563,27

[38] Através do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20.05, foi estabelecido um regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos, para fazer face às crises pandémica e energética e à situação resultante da guerra na Ucrânia. Inicialmente previsto para vigorar até 31.12.2022, foi sucessivamente prorrogado até 30.06.2023 e até 31.12.2023 (Decretos-Leis n.ºs 67/2022, de 04.10, e 49-A/2023, de 30.06, respetivamente).

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos complementares (€)
Município de Oeiras	18	81 961 175,94	35	10 654 510,97
Município de Aveiro	25	49 540 237,50	81	7 731 426,60
Município de Cascais	10	45 161 100,31	17	7 289 821,92
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.	2	155 126 368,22	12	6 863 929,60
Município de Valongo	10	42 786 710,79	26	6 774 337,18

88. No que respeita à supressão de trabalhos contratuais, verifica-se que a Infraestruturas de Portugal, S.A., e a Metro do Porto, S.A., são as entidades que, para além de terem adjudicado os maiores acréscimos de trabalhos complementares, também foram as que autorizaram os maiores volumes de trabalhos suprimidos.

Quadro 18 – Entidades com maior volume de trabalhos suprimidos

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos suprimidos (€)
Infraestruturas de Portugal, S. A.	151	2 012 859 651,93	604	**-51 031 361,50**
Metro do Porto, S. A.	4	692 491 551,74	118	-10 725 222,22
Município de Águeda	5	18 147 685,39	8	-4 009 133,58
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M., S. A.	36	128 915 476,13	541	-3 430 539,55
Município de Oeiras	18	81 961 175,94	35	-2 945 985,67
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.	2	155 126 368,22	12	-2 265 266,92
Município de Valongo	10	42 786 710,79	26	-2 096 659,66
Município de Lisboa	12	182 540 086,70	39	-1 847 181,27
Município de Barcelos	13	30 498 649.10	21	-1 708 129,95
Município de Leiria	23	52 152 095,35	40	-1 578 445,24

89. Observa-se dos quadros supra que as duas entidades com maior volume de trabalhos complementares e de trabalhos suprimidos foram, assim, a Infraestruturas de Portugal, S.A. e a Metro do Porto, S.A..

90. A Infraestruturas de Portugal, S.A., continua a ser uma entidade que apresenta uma supressão significativa de trabalhos nas suas obras. Esta é uma tendência que se regista desde, pelo menos, o ano de 2011, e que no relatório de 2016 foi justificada com erros de estimativa e de medição de quantidades de trabalho, bem como com objetivos de redução de custos.

91. Se atendermos ao modo de fixação dos preços da maioria dos trabalhos complementares às obras (€ 675 824 511,03), observamos que 44,74% foram fixados a preços contratuais (€ 302 360 643,26) e 53,16% (€ 359 249 850,68) a preços novos, acordados entre as partes.

92. Observa-se, assim, que à semelhança do relatado no triénio anterior, onde essas percentagens eram, respetivamente, de 44,55%, e 53,87%, persiste a tendência ao recurso de trabalhos complementares a preços novos/acordados.

93. Os montantes mais elevados de trabalhos complementares a preços novos foram adjudicados pelas entidades identificadas no quadro infra.

Quadro 19 – Entidades com maior volume de trabalhos adicionais, a preços novos

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos complementares (€)	Preços contratuais		Preços novos	
					(€)	%	(€)	%
Infraestruturas de Portugal, S. A.	151	2 012 859 651,93	604	328 567 810,23	201 335 873,59	**61,28**	**123 316 114,27**	37,53
Metro do Porto, S. A.	4	692 491 551,74	118	62 730 980,12	18 684 571,41	29,79	44 010 503,86	**70,16**
Município de Lisboa	12	182 540 086,70	39	16 404 400,59	1 572 536,69	9,59	12 677 425,05	**77,28**
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M., S. A.	36	128 915 476,13	541	12 865 000,56	3 442 868,99	26,76	8 568 296,49	66,60
Município de Oeiras	18	81 961 175,94	35	10 654 510,97	2 826 165,13	26,53	7 837 017,74	**73,56**
Município de Loures	23	68 954 696,88	63	11 418 563,27	4 740 765,15	41,52	6 557 008,49	57,42
Município de Aveiro	25	49 540 237,50	81	7 731 426,60	1 579 224,23	20,43	6 152 202,37	**79,57**
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.	2	155 126 368,22	12	6 863 929,60	531 641,33	7,75	5 349 148,73	**77,93**
Município de Cascais	10	45 161 100,31	17	7 289 821,92	2 161 123,26	29,65	5 128 698,66	**70,35**
Município de Valongo	10	42 786 710,79	26	6 774 337,18	2 334 560,05	34,46	4 439 777,13	65,54

Nota: Nem todos os valores dos trabalhos complementares foram classificados como "*Preços contratuais*" ou "*Preços novos*" por não se encontrarem instruídos com o mapa de quantidades de trabalho.

94. Do quadro supra verifica-se que seis das dez entidades com maior volume de trabalhos complementares acordaram preços novos, em mais de 70% dos adicionais adjudicados.

95. Mais se destaca que, em relação à Infraestruturas de Portugal, S.A., os trabalhos complementares foram maioritariamente adjudicados (mais de 60%) a preços contratuais, sendo esta a única entidade incluída no grupo das entidades com maior volume de trabalhos complementares cujo valor dos trabalhos a preços contratuais foi superior ao valor dos trabalhos a preços novos.

OBSERVAÇÃO 7: O aditamento de trabalhos, bem como a supressão, ocorreu com maior expressão no SEE.

96. Como se constata pelo quadro seguinte, se atendermos, apenas, aos trabalhos complementares, estes representaram, no conjunto dos 1 197 contratos modificados, um acréscimo de despesa de 11,79%.

Quadro 20 – Contratos de empreitada com acréscimo global de custos, por setor

Setor	N.º de Entidades	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	%	Trabalhos Complementares (€)	%	Trabalhos Suprimidos (€)	%	Valor global (€)	%
SEE	16	183	**3 285 278 669,72**	**57,30**	411 686 452,55	**60,92**	-65 605 446,88	**57,42**	**3 631 359 675,39**	**10,53**
AL	202	850	1 986 571 876,81	34,65	223 116 776,58	33,01	-39 970 723,16	34,98	2 169 717 930,23	9,22
SEL	9	86	242 831 085,98	4,24	22 074 855,73	3,27	-4 269 405,55	3,74	260 636 536,16	7,33
AC	29	60	143 624 151,88	2,50	13 251 337,59	1,96	-2 296 988,99	2,01	154 578 500,48	7,63
Fund. + OS	9	18	75 508 203,56	1,32	5 695 088,58	0,84	-2 119 446,67	1,85	79 083 845,47	4,74
Totais	**265**	**1197**	**5 733 813 987,95**	**100,00**	**675 824 511,03**	**100,00**	**-114 262 011,25**	**100,00**	**6 295 376 487,73**	**9,79**

97. Observa-se que foi no SEE (16 entidades) que se verificou o maior volume de acréscimo decorrente de trabalhos complementares, 60,92%, bem como de supressão de trabalhos contratuais 57,42%.

98. Já a AL (que envolve 202 entidades) é o setor que remeteu o maior número de alterações contratuais (1 719 referente a 850 empreitadas), mas representando 33,01% do total do volume financeiro dos trabalhos complementares e 34,98% de trabalhos suprimidos.

99. No relatório relativo ao triénio de 2020-2022 tinha-se constatado que tinham sido as entidades da AL que tinham adjudicado o maior volume de acréscimo de trabalhos adicionais, 47,90%, bem como de supressão de trabalhos contratuais 43,87%.

Quadro 21 – Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (sem "compensação" com trabalhos suprimidos)

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Complementares (€)
Infraestruturas de Portugal, S. A.	**151**	**2 012 859 651,93**	**604**	**328 567 810,23**
Metro do Porto, S. A.	4	692 491 551,74	118	62 730 980,12
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.	2	155 126 368,22	12	6 863 929,60
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	5	218 225 405,41	8	3 895 427,91
Metro - Mondego, S. A.	4	13 078 111,33	26	2 521 559,33

100. Comparando esta listagem com a constante dos relatórios de 2020 e 2023, verifica-se que a Infraestruturas de Portugal, S.A. continua a ser a entidade deste setor que introduziu modificações financeiras mais significativas nos seus contratos de empreitada.

101. Se atendermos à "compensação" com trabalhos suprimidos, a situação é a descrita no quadro seguinte, onde a Metro-Mondego, S.A. é substituída pela EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A..

Quadro 22 – Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (com "compensação" com trabalhos suprimidos)

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Valor do acréscimo (€)
Infraestruturas de Portugal, S. A.	**151**	**2 012 859 651,93**	**604**	**328 567 810,23**	**-51 031 361,50**	**277 536 448,73**
Metro do Porto, S. A.	4	692 491 551,74	118	62 730 980,12	-10 725 222,22	52 005 757,90
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.	2	155 126 368,22	12	6 863 929,60	-2 265 266,92	4 598 662,68
Metropolitano de Lisboa, E.P.E.	5	218 225 405,41	8	3 895 427,91	-193 261,21	3 702 166,70
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S. A.	3	68 334 900,28	6	2 130 736,77	0,00	2 130 736,77

102. No polo oposto, a entidade do SEE que registou o menor acréscimo de trabalhos na execução de uma empreitada (na importância inicial de € 35 868 585,56) foi a Águas do Centro Litoral, S.A., que aditou trabalhos no montante de € 47 933,60 (0,13% de acréscimo) e sem expressão no total aditado.

103. Caso se proceda à "compensação" entre o valor dos trabalhos complementares e dos suprimidos, continua a ser o SEE, aquele onde se verifica o maior volume líquido de acréscimo de custos relativamente ao previsto inicialmente (10,53%).

Seguem-se os setores AL (9,22%), AC (7,63%), SEL (7,33%), e as Fundações e Órgãos de Soberania (4,74%).

Gráfico 5 – Acréscimo e supressão de trabalhos, "compensados", por setor institucional



104. No setor AL, destacam-se, por ordem decrescente de valor dos trabalhos complementares, por entidade, as seguintes:

Quadro 23 – Entidades da AL com maior volume de financeiro de trabalhos complementares

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Valor do acréscimo (€)
Município de Lisboa	12	182 540 086,70	39	**16 404 400,59**	-1 847 181,27	**14 557 219,32**
Município de Loures	23	68 954 696,88	63	11 418 563,27	-1 436 764,67	9 981 798,60
Município de Oeiras	18	81 961 175,94	35	10 654 510,97	**-2 945 985,67**	7 708 525,30
Município de Aveiro	**25**	49 540 237,50	**81**	7 731 426,60	0,00	7 731 426,60
Município de Cascais	10	45 161 100,31	17	7 289 821,92	-231 625,95	7 058 195,97

105. Se olharmos para o resultado da conjugação de trabalhos complementares com trabalhos suprimidos, observamos que todas as entidades constantes do quadro supra se mantêm havendo, apenas, uma troca de posições entre o Município de Aveiro e o Município de Oeiras.

106. Destaca-se, ainda, o Município de Aveiro com o maior número de empreitadas (25) e de contratos adicionais (81) e que titularam apenas trabalhos complementares.

107. O Município de Lisboa mantém-se como a entidade que autorizou mais trabalhos complementares, sendo o Município de Oeiras o que maior volume de supressão de trabalhos autorizou, como ilustra o quadro seguinte.

Quadro 24 – Entidades da AL com maior volume de acréscimo de trabalhos (com "compensação" com trabalhos suprimidos)

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Valor do Acréscimo (€)
Município de Lisboa	12	182 540 086,70	39	**16 404 400,59**	-1 847 181,27	**14 557 219,32**
Município de Loures	23	68 954 696,88	63	11 418 563,27	-1 436 764,67	9 981 798,60
Município de Aveiro	**25**	49 540 237,50	**81**	7 731 426,60	0,00	7 731 426,60
Município de Oeiras	18	81 961 175,94	35	10 654 510,97	**-2 945 985,67**	7 708 525,30
Município de Cascais	10	45 161 100,31	17	7 289 821,92	-231 625,95	7 058 195,97

108. No âmbito da AC, identificam-se as entidades que procederam ao maior aditamento de trabalhos, salientando-se que o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P., já constava neste tipo de tabela, nos relatórios anteriores.

Quadro 25 – Entidades da AC com maior volume financeiro de trabalhos complementares

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Valor do acréscimo (€)
Universidade de Coimbra - Reitoria	5	**28 488 577,24**	17	**1 841 030,78**	0,00	**1 841 030,78**
Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna	4	5 695 740,12	6	1 564 228,40	-210 990,83	1 353 237,57
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P.	5	10 744 955,53	19	1 539 784,25	-45 423,12	1 494 361,13
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	2	4 396 676,50	3	969 944,70	0,00	969 944,70
Universidade de Lisboa - Reitoria	6	25 344 164,74	14	687 810,17	-206 468,46	481 341,71

109. Se atendermos ao valor dos acréscimos de trabalhos complementares "compensados" com os suprimidos pelas entidades da AC, verifica-se que se mantêm quatro das entidades constantes do quadro supra, a Universidade de Lisboa é "substituída" pela Agência Portuguesa do Ambiente, I.P. que contratualizou € 609 112,08), havendo ainda alteração de posição da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna com o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P..

110. Neste setor, observa-se que a entidade que autorizou o menor volume de acréscimo de trabalhos complementares foi a Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo, € 195 384,36 e a supressão no valor de € 280 355,13, resultando numa redução global do preço da empreitada, no montante de € 84 970,77.

111. No que concerne ao SEL, à semelhança do que observou nos relatórios anteriores, a Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A., é uma das nove que integra a relação de entidades deste setor, tendo-se constatado neste triénio que foi a entidade que mais obras alterou (36), as quais eram de as de maior montante financeiro global, remeteu o maior número de adicionais (541, ordens de execução de trabalhos) e o maior valor de acréscimo a título de trabalhos complementares.

Quadro 26 – Entidades do SEL com maior volume financeiro de trabalhos complementares

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Complementares (€)	Trabalhos Suprimidos (€)	Valor do Acréscimo (€)
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M., S. A.	**36**	**128 915 476,13**	**541**	**12 865 000,56**	**-3 430 539,55**	**9 434 461,01**
Gestão e Obras do Porto, E. M.	35	54 733 506,93	79	4 107 240,85	-161 780,28	3 945 460,57
AMBISOUSA - Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, E. I. M.	1	17 448 448,29	4	2 156 458,12	-181 250,00	1 975 208,12
TEJO AMBIENTE - Empresa Intermunicipal de Ambiente do Médio Tejo, E. I. M., S. A.	6	13 670 448,16	14	1 453 625,95	-206 366,46	1 247 259,49
AMBIOLHÃO - Empresa Municipal de Ambiente de Olhão, E. M.	1	3 499 961,00	2	496 972,72	0,00	496 972,72

112. Neste mesmo setor, se atendermos ao valor de supressão de trabalhos que foi autorizado, observa-se que, mesmo com uma elevada supressão dos trabalhos [(-) €3 430 539,55], a Lisboa Ocidental, SRU

- Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A., continua a ser a entidade do SEL com maior valor global contratual.

113. A entidade com o menor valor de trabalhos complementares adjudicados foi a Águas de Gaia, E.M., S.A., com € 18 294,68, numa empreitada de € 9 288 219,14 (0,20% de acréscimo), de baixa representatividade no total aditado.

114. Nas **Fundações** e **Órgãos de Soberania** (9 entidades) a Universidade de Aveiro adjudicou trabalhos complementares no valor de € 2 478 929,87, tendo, também, aprovado a supressão de trabalhos no montante de (-)€ 1 454 835,11.

OBSERVAÇÃO 8: No triénio de 2023-2025, o valor dos trabalhos complementares continua a ser muito superior ao dos trabalhos suprimidos.

---

115. Na análise concluída em 2010 verificou-se que apenas em 3,99% dos casos havia ocorrido uma diminuição da despesa, entre 0,01% e 16,71%, motivada pela supressão de trabalhos contratuais e pela existência de saldo negativo resultante da compensação entre trabalhos a mais e a menos.

116. No universo analisado nos anos de 2011, 2012 e 1.º semestre de 2013, observou-se, ao invés, uma elevada incidência de trabalhos suprimidos que, num cenário de compensação, originou uma redução global da despesa de 0,34% (sem compensação, representou 10,76% do montante dos contratos alterados).

117. No 2.º semestre de 2013 e no ano de 2014 assinalou-se que os valores de supressão de trabalhos tinham tido uma diminuição significativa (€ 4 551 235,57 e € 10 294 656,65) e uma ligeira subida no ano de 2015 (€ 13 803 944,17), sendo que, em qualquer destes anos, o saldo final do acréscimo de custos era positivo e com tendência crescente.

118. No ano de 2016 apurou-se, de novo, uma tendência crescente do volume de supressão de trabalhos contratuais, 3,20% do valor das empreitadas com alteração.

119. No triénio de 2017-2019 verificou-se uma tendência crescente do volume de supressão de trabalhos do ano de 2017 para 2018 e de novo decrescente para o ano de 2019, representando uma redução global de 2,88% do valor contratualizado (€ 44 423 329,84).

120. No relatório de 2023, apurou-se uma tendência crescente do volume de supressão de trabalhos do ano de 2020 para 2022, representando no triénio 1,69% do valor contratualizado (€ 62 419 387,92 em € 3 703 657 462,92).

121. No presente triénio, verifica-se, igualmente, um aumento de volume financeiro dos trabalhos suprimidos que passou para (-)€ 114 262 011,25, o que representa 1,99% do valor inicial contratualizado.

122. Feita a "compensação" com trabalhos complementares, a diminuição efetiva de despesa ocorreu em 57 contratos (4,76% do universo dos contratos alterados), na importância de € 15 834 050,55, que representou 0,28% daquele valor inicial (€ 5 733 813 987,95).

123. Em seis daqueles 57 contratos de empreitada, a modificação contratual foi exclusivamente no sentido da supressão de trabalhos contratuais [(-)€ 528 748,95] e representou um decréscimo de despesa inicial de 6,68% (preço inicial destes seis contratos, € 7 917 985,92). Os contraentes públicos destes contratos são todos municípios (Loures, Montemor-o-Novo, Ourém, Ponte da Barca e Barreiro), seguindo a tendência do relatório anterior.

124. Conforme se constata do quadro infra, a tendência para a supressão de trabalhos distribuiu-se por todos os setores, sendo no SEE onde ocorreu o maior volume de trabalhos suprimidos.

Quadro 27 – Contratos de empreitada de obras públicas com acréscimo e maior supressão de trabalhos, por setor

Setor	N.º de Entidades	N.º de obras	Preço Contratual (€)	%	Trabalhos Complementares (€)	%	Trabalhos Suprimidos (€)	%	Valor global (€)	%
SEE	16	183	**3 285 278 669,72**	**57,30**	411 686 452,55	**60,92**	**-65 605 446,88**	**57,42**	**3 631 359 675,39**	**10,53**
AL	202	850	1 986 571 876,81	34,65	223 116 776,58	33,01	-39 970 723,16	34,98	2 169 717 930,23	9,22
AC	29	60	143 624 151,88	2,50	13 251 337,59	1,96	-2 296 988,99	2,01	154 578 500,48	7,63
SEL	9	86	242 831 085,98	4,24	22 074 855,73	3,27	-4 269 405,55	3,74	260 636 536,16	7,33
Fund. + OS	9	18	75 508 203,56	1,32	5 695 088,58	0,84	-2 119 446,67	1,85	79 083 845,47	4,74
Totais	**265**	**1197**	**5 733 813 987,95**	**100,00**	**675 824 511,03**	**100,00**	**-114 262 011,25**	**100,00**	**6 295 376 487,73**	**9,79**

125. A supressão de trabalhos contratuais no SEE foi mais elevada nas obras contratualizadas pelas entidades que a seguir se identificam.

Quadro 28 – Entidades do SEE com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º adicionais	Trabalhos Suprimidos (€)
Infraestruturas de Portugal, S. A.	**151**	**2 012 859 651,93**	**604**	**-51 031 361,50**
Metro do Porto, S. A.	4	692 491 551,74	118	-10 725 222,22
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A.	2	155 126 368,22	12	-2 265 266,92
Construção Pública, E. P. E.	4	40 665 546,08	35	-536 062,11
Metro - Mondego, S. A.	4	13 078 111,33	26	-492 367,19

126. Comparando com os relatórios anteriores, constatou-se que, desde 2017 que a Infraestruturas de Portugal, S.A., se encontra entre as cinco entidades do SEE com maior volume financeiro de trabalhos suprimidos.

127. No que respeita aos restantes setores, os quadros seguintes evidenciam as entidades que autorizaram as principais situações de trabalhos suprimidos.

Quadro 29 – Entidades da AL com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Suprimidos (€)
Município de Águeda	5	18 147 685,39	8	**-4 009 133,58**
Município de Oeiras	18	81 961 175,94	35	-2 945 985,67
Município de Valongo	10	42 786 710,79	26	-2 096 659,66
Município de Lisboa	12	182 540 086,70	39	-1 847 181,27
Município de Barcelos	13	30 498 649,10	21	-1 708 129,95

128. Pode observar-se, comparando com o relatório de 2023, que apenas o Município de Oeiras integrava então a lista das cinco entidades do setor local com maior volume financeiro de trabalhos suprimidos, ainda que então fosse de montante inferior (€ 1 224 704,94).

Quadro 30 – Entidades do SEL com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Suprimidos (€)
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.	36	128 915 476,13	541	**-3 430 539,55**
EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A.	2	8 308 355,56	14	-244 691,12
TEJO AMBIENTE - Empresa Intermunicipal de Ambiente do Médio Tejo, E.I.M., S.A.	6	13 670 448,16	14	-206 366,46
AMBISOUSA - Empresa Intermunicipal de Tratamento e Gestão de Resíduos Sólidos, E.I.M.	1	17 448 448,29	4	-181 250,00
Gestão e Obras do Porto, E.M.	35	54 733 506,93	81	-161 780,28

129. Comparando com os relatórios anteriores, nomeadamente, desde 2017, verifica-se que a Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A., é a entidade que tem apresentado o maior volume de supressão de trabalhos contratuais [no triénio 2020-2022, (-)€ 3 724 410,22].

Quadro 31 – Entidades da AC com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de empreitadas	Preço Contratual (€)	N.º de adicionais	Trabalhos Suprimidos (€)
Marinha	3	3 079 928,38	7	-327 119,51
Direção Regional de Agricultura e Pescas de Lisboa e Vale do Tejo	1	1 003 744,73	11	-280 355,13
Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna	4	5 695 740,12	6	-210 990,83
Universidade de Lisboa - Reitoria	6	25 344 164,74	14	-206 468,46
Serviços de Ação Social - Universidade de Lisboa	1	1 397 850,00	3	-189 610,40

130. Comparando também com o último relatório, apenas a Universidade de Lisboa constava neste tipo de lista [então com (-)€ 1 912 677,18].

131. Nas **Fundações** e **Órgãos de Soberania**, a Universidade de Aveiro foi a entidade que autorizou a maior supressão de trabalhos, no cômputo de 4 contratos, com o valor inicial de € 15 001 909,47 e a supressão de (-)€ 1 454 835,11.

OBSERVAÇÃO 9: As alterações aos contratos de empreitada continuam a distribuir-se por todas as categorias técnicas e áreas funcionais, tendo uma especial incidência nos *Edifícios* (em número de contratos) e nas categorias afetas à *Mobilidade e Transportes* (em expressão financeira).

132. No triénio em apreço e de acordo com a classificação por categoria técnica, destacam-se, em número de empreitadas alteradas, os *Edifícios*, com 573 empreitadas, correspondentes a 47,87%, seguindo-se as *Vias de comunicação*, com 237 empreitadas, correspondentes a 19,80%, e os *Espaços exteriores/urbanização*, com 184 empreitadas, correspondentes a 15,37%. Estas três categorias representam, em conjunto, 83,04% das empreitadas alteradas, conforme resulta do quadro seguinte.

Quadro 32 – Contratos de empreitada de obras públicas com modificações contratuais, por categoria técnica, setor institucional da entidade adjudicante e natureza da obra

Tipo de obra	N.º contratos	%	Distribuição por setores					Natureza da Obra			
			AC	AL	SEE	SEL	Fund. + OS	Obra Nova	Reabili-tação	Ampli-ação	Manu-tenção
Edifícios	**573**	**47,87**	50	**448**	16	43	16	196	**342**	28	7
Vias de comunicação	237	19,80	1	145	**76**	15		76	119	3	39
Espaços exteriores / urbanização	184	15,37	2	164	1	17		55	115	11	3
Caminhos-de-ferro	60	5,01		1	**58**	1		33	19	1	7
Drenagem de águas residuais	45	3,76		38	2	5		26	11	8	
Abastecimento de água	19	1,59		14	3	2		8	10		1
Pontes e viadutos	19	1,59		8	10	1		6	10		3
Obras hidráulicas	17	1,42	2	13	2			9	8		
Outros trabalhos (residual)	15	1,25	1	7	6	1		10	4		1
Obras portuárias e costeiras	12	1,00	2	7	3			3	6	2	1
Instalações e sistemas em edifícios	6	0,50	1	2	1		2	3	3		
Telecomunicações	4	0,33			4			4			
Sistemas de resíduos sólidos	2	0,17		1		1		2			
Túneis	2	0,17		1	1				2		
Aeroportos e aeródromos	1	0,08		1						1	
Energia	1	0,08	1					1			
Totais	**1197**	**100**	**60**	**850**	**183**	**86**	**18**	**432**	**649**	**54**	**62**

133. A distribuição por setor institucional em que se inscreve o contraente público evidencia uma forte presença da AL nas categorias *Edifícios*, *Espaços exteriores/Urbanização* e *Vias de comunicação.* Já o

SEE assume particular relevância em *Vias de comunicação* e também expressão significativa em *Caminhos-de-ferro*.

134. No que respeita à natureza da obra, verifica-se que a *Reabilitação* prevalece, tendo sido identificada em 649 empreitadas, seguindo-se a *Obra nova* (432), a *Manutenção* (62) e a *Ampliação* (54). Aqui também se continua a salientar que as intervenções sobre imóveis e infraestruturas pré-existentes (reabilitação) assumem expressão predominante entre as empreitadas com alterações contratuais.

135. Em valor contratual inicial, a leitura é distinta da verificada em número de empreitadas, conforme resulta do quadro seguinte. As categorias com maior expressão financeira são *Caminhos-de-ferro* (36,35%), *Edifícios* (28,34%) e *Vias de comunicação* (16,59%). Estas três categorias concentram igualmente o maior volume financeiro dos trabalhos complementares, *Caminhos-de-ferro* (40,42%), *Edifícios* (24,34%) e *Vias de comunicação* (21,64%). Nos trabalhos suprimidos, a maior incidência verifica-se também em *Caminhos-de-ferro* (29,05%), *Vias de comunicação* (28,25%), e *Edifícios* (26,98%).

Quadro 33 – Modificações contratuais por categoria técnica das empreitadas alteradas

Categoria técnica da empreitada	N.º de empreitadas	Preço contratual		Trabalhos complementares		Trabalhos suprimidos		Valor global	Taxa de variação
		(€)	(%)	(€)	(%)	(€)	(%)	(€)	(%)
Caminhos-de-ferro	60	**2 084 230 368,93**	36,35	**273 139 995,51**	**40,42**	-33 189 231,36	29,05	**2 324 181 133,08**	11,51
Edifícios	**573**	1 624 916 653,23	28,34	164 475 399,14	24,34	-30 832 914,23	26,98	1 758 559 138,14	8,22
Vias de comunicação	237	951 093 661,65	16,59	146 262 242,32	21,64	-32 279 450,19	28,25	1 065 076 453,78	**11,98**
Espaços exteriores / urbanização	184	333 865 081,90	5,82	36 912 639,76	5,46	-8 029 725,48	7,03	362 747 996,18	8,65
Drenagem de águas residuais	45	248 306 187,01	4,33	20 756 821,33	3,07	-1 056 916,64	0,92	268 006 091,70	7,93
Obras portuárias e costeiras	12	177 093 128,98	3,09	10 997 020,74	1,63	-2 348 184,97	2,06	185 741 964,75	4,88
Pontes e viadutos	19	88 940 825,90	1,55	7 777 232,17	1,15	-3 014 254,58	2,64	93 703 803,49	5,36
Obras hidráulicas	17	78 457 223,72	1,37	5 251 392,25	0,78	-1 198 570,13	1,05	82 510 045,84	5,17
Abastecimento de água	19	56 126 711,30	0,98	3 294 799,82	0,49	-500 216,07	0,44	58 921 295,05	4,98
Outros trabalhos (residual)	15	34 700 005,39	0,61	3 056 789,35	0,45	-960 115,26	0,84	36 796 679,48	6,04
Túneis	2	19 270 600,62	0,34	444 977,88	0,07	-244 840,16	0,21	19 470 738,34	1,04
Sistemas de resíduos sólidos	2	18 947 321,77	0,33	2 549 221,82	0,38	-181 250,00	0,16	21 315 293,59	**12,50**
Instalações e sistemas em edifícios	6	7 474 155,81	0,13	221 063,01	0,03	-70 598,55	0,06	7 624 620,27	2,01
Telecomunicações	4	6 681 562,68	0,12	353 153,96	0,05	-293 836,94	0,26	6 740 879,70	0,89
Aeroportos e aeródromos	1	2 899 999,06	0,05	257 121,62	0,04	-4 158,37	0,00	3 152 962,31	8,72
Energia	1	810 500,00	0,01	74 640,35	0,01	-57 748,32	0,05	827 392,03	2,08
	1197	**5 733 813 987,95**	**100,00**	**675 824 511,03**	**100,00**	**-114 262 011,25**	**100,00**	**6 295 376 487,73**	**9,79**

136. Estes dados evidenciam uma diferença relevante entre o número de contratos alterados e o respetivo volume financeiro. A categoria *Edifícios* representa quase metade das empreitadas alteradas, mas pouco mais de um quarto do valor contratual inicial e cerca de um quarto dos trabalhos complementares.

137. Em sentido inverso, a categoria técnica *Caminhos-de-ferro* corresponde apenas a 5,01% das empreitadas alteradas, mas concentra 36,35% do valor contratual inicial e 40,42% dos trabalhos complementares.

138. A taxa de variação (compensação dos trabalhos complementares com os trabalhos suprimidos) permite uma leitura complementar em função do valor contratual inicial, destacando-se, neste aspeto, o *Sistema de Resíduos Sólidos* (12,50%), as *Vias de comunicação* (11,98%) e os *Caminhos-de-ferro* (11,51%).

139. A associação das categorias técnicas relativas à mobilidade e aos transportes (*Vias de comunicação*, *Pontes e viadutos*, *Caminhos-de-ferro*, *Aeroportos e aeródromos* e *Túneis)* representa 319 empreitadas, correspondentes a 26,65% do total, mas concentra cerca de 54,88% (€ 3 146 435 456,16) do valor contratual inicial e 63,31% (€ 427 881 569,50) dos trabalhos complementares, sendo, assim, as mais relevantes em termos financeiros, situação também verificada no relatório do triénio anterior (em que se identificou, apenas, as *Vias de comunicação*, sem a desagregação agora efetuada).

140. No que respeita à área funcional destacam-se, em número de empreitadas, os *Transportes e Infraestruturas* (30,66%), *Educação* (14,45%), e *Reabilitação Territorial/Desenvolvimento Regional* (11,61%), conforme resulta do quadro seguinte.

Quadro 34 – Modificações contratuais por área funcional das empreitadas com alterações

Área funcional da empreitada	N.º de empreitadas	Preço contratual		Trabalhos complementares		Trabalhos suprimidos		Valor global	Taxa de variação
		(€)	(%)	(€)	(%)	(€)	(%)	(€)	(%)
Transportes e Infraestruturas	**367**	**3 397 842 077,11**	59,26	**443 108 590,30**	**65,57**	**-72 530 664,12**	**63,48**	**3 768 420 003,29**	10,91
Educação	173	583 470 236,87	10,18	50 066 733,46	7,41	-7 790 217,89	6,82	625 746 752,44	7,25
Reabilitação Territorial / Desenvolvimento Regional	139	267 616 491,30	4,67	30 054 183,99	4,45	-6 149 078,43	5,38	291 521 596,86	8,93
Cultura e Património	117	268 675 204,97	4,69	34 146 995,64	5,05	-8 223 507,82	7,20	294 598 692,79	9,65
Ambiente e Recursos Hídricos	101	409 942 489,40	7,15	36 347 948,39	5,38	-3 370 955,32	2,95	442 919 482,47	8,04
Turismo e Desporto	70	145 357 923,24	2,54	19 652 256,50	2,91	-3 998 400,90	3,50	161 011 778,84	10,77
Saúde	52	172 030 566,85	3,00	13 448 473,18	1,99	-1 693 395,04	1,48	183 785 644,99	6,83
Administração Pública e Finanças	49	152 733 827,25	2,66	22 087 342,34	3,27	-4 420 547,31	3,87	170 400 622,28	11,57
Solidariedade e Segurança Social	41	70 011 591,75	1,22	4 704 774,99	0,70	-728 377,60	0,64	73 987 989,14	5,68
Ensino Superior e Ciência	40	155 500 150,70	2,71	10 124 669,83	1,50	-2 826 109,96	2,47	162 798 710,57	4,69
Segurança e Proteção Civil	17	41 216 236,54	0,72	6 395 763,34	0,95	-1 497 586,66	1,31	46 114 413,22	11,88
Habitação	13	17 805 220,95	0,31	1 418 428,81	0,21	-457 246,20	0,40	18 766 403,56	5,40

Área funcional da empreitada	N.º de empreitadas	Preço contratual		Trabalhos complementares		Trabalhos suprimidos		Valor global	Taxa de variação
		(€)	(%)	(€)	(%)	(€)	(%)	(€)	(%)
Defesa	9	14 140 804,77	0,25	1 230 131,80	0,18	-530 500,88	0,46	14 840 435,69	4,95
Justiça	5	10 744 955,53	0,19	1 539 784,25	0,23	-45 423,12	0,04	12 239 316,66	**13,91**
Agricultura, Florestas e Mar	3	25 031 424,34	0,44	1 381 924,88	0,20	0,00	0,00	26 413 349,22	5,52
Digitalização e Comunicações	1	1 694 786,38	0,03	116 509,33	0,02	0,00	0,00	1 811 295,71	6,87
	1197	**5 733 813 987,95**	**100**	**675 824 511,03**	**100**	**-114 262 011,25**	**100**	**6 295 376 487,73**	**9,79**

141. Em termos financeiros, a área funcional *Transportes e Infraestruturas* evidencia a maior concentração do valor contratual inicial, representando 59,26%. Ainda nesta área, atingiu-se o acréscimo decorrente dos trabalhos complementares, de 65,57%, e a supressão de trabalhos de 63,48%. Seguem-se, com expressão bastante inferior, *Educação* (10,18% e 7,41%) e *Reabilitação Territorial/Desenvolvimento Regional* (4,67% e 4,45%). Também nesta leitura funcional, as áreas com percentagem reduzida são a *Digitalização e Comunicações* ou *Agricultura, Florestas e Mar*.

OBSERVAÇÃO 10: Diminuiu o número de entidades que formalizam atos e contratos adicionais sem autonomizar trabalhos complementares e trabalhos suprimidos. Subsistiram, porém, situações em que não foram autonomizados os valores dos trabalhos complementares por regime jurídico aplicável.

142. Como resulta da análise anterior, nos contratos de empreitada de obras públicas podem ocorrer acréscimos decorrentes de trabalhos complementares e reduções resultantes de trabalhos suprimidos, anteriormente designados, em determinados regimes e documentos, como trabalhos a mais, de suprimento de erros e ou omissões e a menos. A possibilidade da sua compensação é relevante para a definição dos montantes dos trabalhos complementares e para a respetiva contabilização, designadamente para efeitos da aferição de limites legais aplicáveis.

143. Ainda que, para efeitos estatísticos, possa ser apresentada uma leitura líquida dos acréscimos e decréscimos financeiros, a compensação juridicamente relevante desses valores obedece a regime próprio.

144. O CCP, na sua versão originária, previu a possibilidade de compensar trabalhos a mais com trabalhos a menos, mas afastou a possibilidade de compensação quando estivessem em causa trabalhos de suprimento de erros e omissões [cfr. artigo 370.º, n.º 2, alíneas c) e d), do CCP, na redação então aplicável].

145. O Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, que introduziu alterações ao CCP, deixou de prever, nos mesmos termos, a possibilidade de compensação entre trabalhos a mais e trabalhos a menos para efeitos de aferição dos limites legais aplicáveis.

146. O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que também introduziu alterações no CCP e o republicou em anexo, manteve a impossibilidade de compensação de trabalhos, desde então, designados por complementares com os trabalhos contratuais suprimidos ou a menos. Igual situação resulta das alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11,[39] e pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, de 04.09.

147. Ou seja, atualmente, **não é possível**, para efeitos do cálculo da percentagem de acréscimo verificada em cada contrato de empreitada, **compensar trabalhos complementares com trabalhos suprimidos**, razão por que os contratos ou documentos devem respeitar e mencionar os valores de uns e de outros.

148. Observa-se, contudo, que o regime aplicável à autonomização e consideração separada dos trabalhos complementares e dos trabalhos suprimidos nem sempre é rigorosamente observado pelas entidades contratantes, como já se mencionou, nos relatórios anteriores, embora desde o final do triénio de 2020-2022 e por força das recomendações efetuadas por este Tribunal se tenha verificado uma tendência crescente para respeitar o regime legal, o que se verificou também no triénio em análise.

149. De notar que neste triénio em análise, muitas das entidades já formalizaram separadamente os trabalhos a menos/suprimidos do contrato da empreitada inicial.

150. Outra situação relacionada com a formalização dos atos e contratos adicionais ocorreu nas empreitadas precedidas de procedimento ainda tramitado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, mas cuja execução decorreu já na vigência da Lei n.º 30/2021, atento o regime de aplicação da lei no tempo previsto no artigo 27.º, n.º 2, alínea b), desta Lei.

151. Nesses casos, quando o mesmo ato/contrato adicional integrava trabalhos complementares enquadrados em regimes jurídicos distintos, devia ser autonomizado o respetivo valor por regime aplicável, uma vez que os pressupostos e limites legais relevantes para aferição da sua legalidade não eram coincidentes. Esta situação fica, agora, ultrapassada com o Decreto-Lei n.º 177/2026, que, em matéria de modificações, se aplica aos contratos em execução.

[39] As subsequentes alterações ao CCP, introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 54/2023, de 14.07, 66/2025, de 10.04, e 112/2025, de 23.10, não versam sobre a matéria em apreço.

OBSERVAÇÃO 11: O limite quantitativo atual de 50% para os trabalhos complementares continua, em geral, a ser respeitado, mesmo na vigência de alterações do respetivo regime legal.

152. Para aferir o cumprimento dos limites legais aplicáveis aos trabalhos complementares aqui identificados, importa atender ao regime previsto no CCP e às alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, e pela Lei n.º 30/2021, de 21.05.

153. De facto, considerando as datas de autorização dos procedimentos contratuais e aquelas alterações legislativas sobre esta matéria, a execução dos contratos analisados não se subordinou sempre ao mesmo regime jurídico. Todavia, o critério da data da decisão de contratar não é aplicável de forma linear às empreitadas em execução na data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, atento o disposto no seu artigo 27.º, n.º 2, alínea b).

154. O CCP estabeleceu, inicialmente, no seu artigo 370.º, n.º 2, alínea c), que o preço atribuído a todos os trabalhos a mais deduzido do preço atribuído a eventuais trabalhos a menos não podia exceder 5% do preço contratual inicial. Este limite podia subir a 25% quando estivessem em causa obras cuja execução fosse afetada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, como as obras marítimo-portuárias e as obras complexas do ponto de vista geotécnico, em especial as de reabilitação ou restauro de bens imóveis e a construção de túneis (artigo 370.º, n.º 3).

155. Por sua vez, o citado artigo 370.º, n.º 2, alínea d) e o artigo 376.º, n.º 3, estabeleciam que o somatório do preço de todos os trabalhos a mais com os de suprimento de erros e omissões não podia exceder 50% do preço contratual inicial.

156. Como referido, no âmbito deste regime, os trabalhos a mais podiam ser compensados com quaisquer trabalhos a menos. No entanto, tal já não se admitia legalmente quando estivessem em causa trabalhos de suprimento de erros e omissões, que não podiam ser legalmente compensados com trabalhos a menos, nem eram considerados trabalhos a mais [cfr. artigo 370.º, n.º 2, alínea d) e n.º 4].

157. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados a partir da data da sua entrada em vigor, 11.08.2012 (artigo 5.º, n.º 1), introduziu diversas alterações ao CCP, incluindo novas disposições e mantido outros aspetos relacionados com a matéria em apreço:

- ✓ O preço atribuído aos trabalhos a mais numa empreitada não podia ultrapassar 40% do preço contratual [nova redação do artigo 370.º, n.º 2, alínea c)];

- ✓ Deixou de ser feita qualquer referência à possibilidade de compensação entre trabalhos a mais e a menos [que constava precisamente da alínea c) referida no ponto anterior];
- ✓ O somatório do preço de trabalhos de suprimento de erros e omissões não podia exceder 5% do preço contratual. Este limite podia ser elevado para 10% quando estivessem em causa obras cuja execução fosse afetada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente as obras marítimo-portuárias e as de especial complexidade do ponto de vista geotécnico, como a construção de túneis, reabilitação ou restauro de bens imóveis (artigo 376.º, n.ºs 3 e 4);

158. Na alteração ao CCP introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, previu-se que:

- ✓ Todos os trabalhos adicionais passassem a ser qualificados como trabalhos complementares;
- ✓ Trabalhos complementares eram aqueles cuja, espécie ou quantidade não foi prevista no contrato de empreitada - art.º 370.º, n.º 1;
- ✓ Podiam resultar de circunstâncias não previstas e, nesse caso, podiam ser ordenados pelo dono da obra, desde que não pudessem ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e implicassem um aumento considerável de custos para o dono da obra e, no seu total, não podiam exceder 10% do preço contratual, bem como o seu valor somado ao do contrato inicial não podia ultrapassar o valor fixado para o tipo de procedimento pré-contratual adotado, nos termos do artigo 19.º (excluindo-se, no entanto, essa possibilidade quando os concursos tivessem sido publicitados no JOUE) - art.º 370.º, n.º 2;
- ✓ Podiam ser ocasionados por circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que não pudessem ser separados do contrato inicial, nos mesmos termos acima referidos, e não excedessem, na sua globalidade, 40% do preço inicial – artigo 370.º, n.º 4.
- ✓ Continuou a não se fazer qualquer referência à possibilidade de compensação entre trabalhos complementares e trabalhos suprimidos ou a menos.

159. Em qualquer uma destas versões do CCP:

- ✓ Os trabalhos a menos deveriam ser abatidos ao preço contratual inicial (artigo 379.º do CCP);
- ✓ Em qualquer dos casos, quando fosse excedida qualquer uma daquelas percentagens legais, os trabalhos adicionais deviam ser contratualizados mediante procedimento pré-contratual legalmente previsto no título I da parte II do CCP (artigos 370.º, n.º 5, e 376.º, n.º 8).

160. Por seu turno, na versão conferida ao artigo 370.º do CCP, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, alterada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11[40], a definição legal de trabalhos complementares deixou de consagrar aquelas duas categorias em função da natureza das circunstâncias que os fundamentavam.

Nesta versão do CCP, eram trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não estivesse prevista no contrato e cuja realização se revelasse necessária para a sua execução, podendo o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro, caso a mudança de cocontratante não fosse viável por razões económicas ou técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes; e fosse altamente inconveniente ou provocasse um aumento considerável de custos para o dono da obra.

A norma consagrava um limite único, estabelecendo que o valor acumulado dos trabalhos complementares não podia exceder 50% do preço contratual inicial.

Ao referir-se expressamente que a percentagem de acréscimo devia ser aferida ao preço contratual inicial suscitou-se a dúvida sobre se os trabalhos a menos ainda deviam continuar a ser abatidos a este preço e só depois se devia proceder ao cálculo da percentagem para aferir do limite legal (como se procedia até então).

De referir, ainda, que apesar de a Lei n.º 30/2021 não consagrar a distinção entre trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias imprevisíveis e de circunstâncias não previstas, o certo é que, para efeitos da determinação da responsabilidade pelo pagamento dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões, continuava a ser necessário distingui-los dos demais.

161. A par desta alteração do artigo 370.º, o artigo 313.º, n.º 1, na redação introduzida pela Lei n.º 30/2021, veio clarificar aquele que já era entendimento jurisprudencial e doutrinário, segundo o qual nenhuma modificação contratual podia traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto.

162. Ora, atentas as sucessivas alterações ao regime legal dos trabalhos complementares, é importante determinar qual o regime legal aplicável à execução de um contrato de empreitada.

---

[40] Refira-se que este diploma introduziu apenas algumas precisões em relação ao artigo 370.º do CCP que já decorriam, aliás, da interpretação da norma, mantendo-se o sentido da mesma. No n.º 1, mantém-se a definição de trabalhos complementares constante da versão da Lei n.º 30/2021, tendo-se acrescentado "*São trabalhos complementares (...) e* ***cuja realização se revele necessária para a sua execução"***; no n.º 2, a alínea a), em vez de "*não possa ser efetuada*", passou a constar "***não seja viável***"; no n.º 2, no início da alínea b), foi acrescentado *"**Seja altamente inconveniente ou (...)**"*.

163. Tendo em conta o artigo 27.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 30/2021, quanto à aplicação no tempo, no que respeita a modificações a contratos em execução, a não autonomização, em alguns casos, dos trabalhos complementares adjudicados ao abrigo destas alterações legislativas, impede, nesta ação de análise global, o apuramento rigoroso dos limites legais por regime aplicável, matéria que apenas poderá ser aferida em sede de auditoria.

164. Assim, para efeitos estritamente estatísticos e sem prejuízo da necessária apreciação casuística do regime jurídico aplicável, identificam-se os contratos com maior percentagem de trabalhos complementares face ao valor inicial da empreitada.

Quadro 35 – Contratos com percentagem mais elevada (superior a 49,50%) de trabalhos complementares

Entidade	Objeto do contrato	Preço Contratual (€)	Trabalhos suprimidos (€)	%	Trabalhos complementares (€)	%
TEJO AMBIENTE - Empresa Intermunicipal de Ambiente do Médio Tejo, E. I. M., S. A.	Reabilitação e beneficiação da ETAR de Seiça	949 345,71	0,00	0,00	474 651,81	50,00
Município de Grândola	Melhoria da eficiência do sistema de distribuição de água a Melides	884 743,68	0,00	0,00	442 322,01	49,99
Município de Silves	Reabilitação urbana do bairro do progresso - Silves	953 680,09	0,00	0,00	476 756,35	49,99
Município de Aveiro	Requalificação e reabilitação da piscina municipal (lote 1 do concurso público n.º OM/CP/03/2021)	1 138 953,55	0,00	0,00	569 325,11	49,99
Município da Lagoa	Reformulação e otimização do sistema adutor, fase 1, renovação de condutas, lote 1	609 420,80	0,00	0,00	304 328,06	49,94
Município da Lagoa	Construção do parque urbano do Parchal	1 873 356,57	-28 480,26	-1,52	935 206,24	49,92
Infraestruturas de Portugal, S. A.	Conservação corrente por contrato - 2021-2024 – Portalegre - lote 12	4 746 553,50	0,00	0,00	2 368 311,75	49,90
Município de Paços de Ferreira	Requalificação da Praça da República e arruamentos envolventes, intervenção i, lote 1	658 702,20	-244 168,91	-37,07	328 388,60	49,85
Município da Lourinhã	Fecho de rede de saneamento de águas residuais no Reguengo Grande	797 256,66	-73 386,23	-9,20	396 402,42	49,72
Município de Gondomar	Beneficiação da estrada D. Miguel	1 622 099,23	0,00	0,00	806 360,19	49,71
Infraestruturas de Portugal, S. A.	Conservação corrente por contrato - 2021-2024 - Leiria - lote 10	5 794 557,25	0,00	0,00	2 872 949,28	49,58
Município de Grândola	Beneficiação da em 543 - troço aldeia da justa - Entroncamento Cadoços	949 980,82	0,00	0,00	470 987,69	49,58
Município de Montalegre	Requalificação da piscina municipal de Montalegre	1 320 000,00	-310 148,25	-23,50	653 772,12	49,53
Município de Cascais	Requalificação do Cais de Aprestos - Cascais	799 647,82	0,00	0,00	395 950,11	49,52

165. No contrato de empreitada "*Conservação corrente por contrato - 2021-2024 – Lisboa - lote 11*", com o preço de € 6 137 717,94, constatou-se que a entidade submeteu ao TdC cinco contratos adicionais, no total de € 3 339 849,49, que representavam um acréscimo de 54,42% do preço inicial.

Porém, analisando a documentação inserida em cada adicional apurou-se que um destes contratos adicionais (Dossiê 266/2025) não correspondia a esta empreitada (mas, antes, a outra empreitada registada neste TdC). Desconsiderando, assim, o Dossiê incorretamente registado, o acréscimo verificado nesta obra foi de **42,96**%, do valor inicial.

166. Assim, atento o limite quantitativo vigente para os trabalhos complementares, de 50% do preço contratual inicial, os contratos apresentados no quadro anterior não ultrapassaram esse limiar.

167. Importa, porém, sublinhar que o cumprimento dos limites quantitativos não dispensa a verificação dos demais pressupostos legais, de natureza qualitativa, designadamente quanto à necessidade, à justificação, ao enquadramento e à fundamentação dos trabalhos complementares, matéria que apenas pode ser aferida em sede de auditoria.

168. A propósito desta matéria, importa mencionar que, entretanto, em 04.09.2026, foi publicado o Decreto-Lei n.º 177/2026 que procedeu a nova alteração (e republicação) do CCP (a qual entra em vigor em 01.10.2026). Com esta versão pretende-se promover a simplificação dos procedimentos também no que respeita aos trabalhos complementares, cuja previsão e limites passam a estar consagrados no capítulo que rege as modificações objetivas em geral (e não num capítulo dedicado às empreitadas de obras públicas como sucedia até então).

169. A modificação do contrato pode ocorrer, assim, entre outras, se houver necessidade de trabalhos complementares, desde que o seu valor (incluindo o acumulado com anteriores modificações sucessivas) não exceda 50% do preço contratual inicial e se verifiquem as circunstâncias já previstas na Lei n.º 30/2021 [artigos 312.º, n.º 1, alínea c) e 313.º, n.º 4].

170. Estas alterações no regime jurídico dos trabalhos complementares introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, são aplicáveis, desde logo, aos contratos de empreitada já em execução (artigo 10.º, n.º 2).

OBSERVAÇÃO 12: O regime de identificação de trabalhos de suprimento de erros e omissões das peças de procedimento e de repartição das respetivas responsabilidades continua a não ser devidamente observado.

---

171. No relatório de 2016 foi assinalado que, em 56,93% dos casos, as modificações contratuais tinham decorrido da deficiente conceção dos projetos, não se verificando uma prática consolidada de os donos da obra exigirem responsabilidade aos projetistas ou de corresponsabilizarem os empreiteiros

por trabalhos de suprimento de erros e omissões que podiam ter sido detetados na fase pré-contratual[41].

172. O regime aplicável às empreitadas de obras públicas (CCP) procura assegurar o rigor das peças de procedimento e dos projetos, impondo a identificação de erros e omissões desses projetos logo na fase pré-contratual.

173. Este dever de identificação dos erros e omissões das peças do procedimento na fase pré-contratual tem reflexo posterior no regime de repartição da responsabilidade pelo suprimento dos erros e omissões que venham a revelar-se necessários na fase de execução da empreitada. Com este mecanismo e como já se mencionou em anteriores relatórios, procurou-se, ao mesmo tempo:

- ✓ Acionar a responsabilidade do dono da obra pelo fornecimento dos elementos necessários e pelo devido acompanhamento e revisão dos projetos;
- ✓ Evitar que os adjudicatários beneficiassem com as faltas de rigor dos projetos que poderiam ter identificado, compensando-se, na fase de execução das obras, de preços baixos que poderão ter apresentado na fase do procedimento pré-contratual;
- ✓ Introduzir o princípio de responsabilização dos projetistas.

174. Com este desiderato, os artigos 376.º e 378.º do CCP[42] estabeleciam que:

i. O dono da obra era responsável pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões resultantes dos elementos que tivessem sido por si elaborados ou disponibilizados ao empreiteiro, designadamente os elementos da solução da obra;

ii. O empreiteiro era responsável pelos trabalhos de suprimento dos erros e omissões dos projetos que lhe competisse elaborar (exceto quando eles tivessem sido induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra);

iii. O empreiteiro era responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja deteção era exigível na fase de formação do contrato, exceto quando eles tivessem sido identificados pelos concorrentes e não tivessem sido expressamente aceites pelo dono da obra[43];

---

[41] Algumas destas situações tinham sido identificadas em relatórios de auditoria e só na sequência de recomendação deste Tribunal tinham sido concretizadas algumas ações de responsabilização, como se pode ler no Relatório n.º 1/2016-Audit. 1.ª Secção.

[42] Até à revisão do CCP operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017.

[43] Nos termos do artigo 61.º do CCP, os erros e omissões dos cadernos de encargos e dos projetos deviam ser reclamados e decididos durante o prazo para apresentação de propostas. O contrato era, pois, celebrado já após essa clarificação.

iv. Sempre que, na fase de execução contratual, o dono da obra considerasse necessário suprir erros e omissões que tivessem sido detetados na fase procedimental, mas que não tivessem sido então expressamente aceites, o mesmo devia justificar a razão pela qual os considerava então necessários à conclusão da obra, fazendo constar esse facto no relatório final da obra e satisfazer o respetivo encargo;

v. O empreiteiro era responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja deteção não lhe era exigível na fase de formação do contrato, mas que não tivessem sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que estava em condições de o fazer;

vi. Quando os erros ou omissões dos projetos decorressem do incumprimento de obrigações de conceção assumidos por terceiros perante o dono da obra, devia este exercer obrigatoriamente o direito que lhe assistia de ser indemnizado por parte desses terceiros;

vii. A responsabilidade dos terceiros, quando se fundasse em título contratual e não resultasse de dolo ou de negligência grosseira no cumprimento das obrigações de conceção, era limitada ao triplo dos honorários fixados no contrato.

175. Na vigência do CCP com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, a matéria relativa aos erros e omissões das peças do procedimento, aos trabalhos complementares de suprimento dos mesmos e à respetiva responsabilização encontrava-se regulada, em especial, nos artigos 50.º e 378.º.

176. Da análise destas normas legais conclui-se que, com exceção do afirmado nas alíneas *iii* e *iv* do ponto 174, o regime legal se manteve semelhante, isto é:

- ✓ O dono da obra era responsável pelos trabalhos complementares cuja execução ordenasse ao empreiteiro;
- ✓ O empreiteiro era responsável pelos trabalhos complementares que tivessem por finalidade o suprimento dos erros e omissões dos projetos que lhe competisse elaborar (exceto quando eles tivessem sido induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra);
- ✓ O empreiteiro era responsável por metade do preço dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões cuja deteção não lhe fosse objetivamente exigível na fase de formação do contrato, mas que também não tivessem sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que estava em condições de o fazer;
- ✓ Continuava a existir um dever para os interessados nos procedimentos pré-contratuais de apresentarem *"uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e omissões*

das peças do procedimento, por si detetados", sancionando-se o incumprimento dessa obrigação com "*as consequências previstas nos n.ºs 3 e 4 do artigo 378.º*" – artigo 50.º, n.ºs 1 a 4, do CCP;

- ✓ Contudo, a articulação entre o dever previsto no artigo 50.º e as consequências previstas no artigo 378.º não se apresentava suficientemente clara;
- ✓ Para além dos casos de responsabilização do empreiteiro supra identificados, previa-se também a sua responsabilização por metade do valor dos trabalhos complementares relativos ao suprimento de erros e omissões do caderno de encargos quando não tivessem sido ou não lhe fosse exigível que os detetasse, no prazo de 60 dias a contar da data da consignação (total ou da primeira parcial).

177. A redação então vigente não se revelava inteiramente clara, por manter a referência a trabalhos de suprimento de erros e omissões a executar no decurso da obra, num contexto em que o artigo 370.º passou a utilizar a categoria geral de trabalhos complementares (denominação única que, embora decorra da diretiva europeia[44], não se considerou adequada à nossa cultura em que sempre se distinguiram as duas realidades), e por não explicitar suficientemente as consequências do incumprimento do dever de identificação de erros e omissões na fase procedimental.

178. A Lei n.º 30/2021, de 21.05, manteve, no essencial, o regime então vigente e passou a prever expressamente a responsabilidade do empreiteiro por metade do preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja deteção lhe fosse exigível na fase de formação do contrato, nos termos do artigo 50.º, exceto pelos que tivessem sido identificados pelos interessados nessa fase, mas não tivessem sido expressamente aceites pelo dono da obra.

179. Igualmente veio prever que o empreiteiro seria responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja deteção lhe fosse exigível, no prazo de 60 dias a contar da data da consignação e, não o tendo feito, também não tivessem sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que estava em condições de o fazer.

180. Este regime de responsabilidade por trabalhos complementares que tenham por finalidade o suprimento de erros e omissões mantém-se vigente não tendo sido alterado pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, de 04.09.

181. No relatório de 2020, em 770 contratos que incluíam no seu objeto trabalhos qualificados como de suprimento de erros e omissões ou trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias não

[44] Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26.02.2014, relativa aos contratos públicos.

previstas, apurou-se que os cocontratantes tinham sido indicados como responsáveis, apenas, pela quantia global de € 1 471 267,32, o que representou 4,05% do montante global de € 36 289 825,16.

182. No relatório de 2023, dos 1 192 contratos objeto de alterações contratuais, foi prestada informação sobre assunção de responsabilidade pelo cocontratante (empreiteiro) em 132 contratos. Nestes contratos foram indicados como trabalhos de suprimento de erros e omissões, o montante total de € 28 481 076,64. Desta importância, os cocontratantes foram indicados como responsáveis, apenas, pela quantia global de € 1 623 921,08, o que representou 5,70% daquele acréscimo de custos.

183. No triénio agora de 2023-2025, no universo dos 1 197 contratos de empreitada com modificações contratuais, foi prestada informação sobre assunção de responsabilidade pelo cocontratante (empreiteiro), apenas, em 140 contratos. Nesse universo foram indicados trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões no montante global de € 175 061 378,71, tendo os cocontratantes sido indicados como responsáveis, apenas por € 3 575 139,70, correspondentes a 2,04% daquele valor.

184. Quanto ao acionamento de projetistas para ressarcimento de danos resultantes da necessidade de executar trabalhos de suprimento de erros e omissões, continua a não ser prestada informação pelas entidades fiscalizadas, com exceção de um município que identificou a quantia de € 1 270,44.

185. Nesta matéria o TdC, nos seus relatórios de auditoria e sempre que existam indícios de responsabilidade dos empreiteiros e/ou dos projetistas, tem recomendado que as entidades promovam o processo adequado para obter o respetivo ressarcimento[45].

OBSERVAÇÃO 13: Continua a justificar-se maior rigor na elaboração e revisão dos projetos de obras públicas e maior prudência na qualificação dos trabalhos complementares.

186. Nos relatórios anteriores e em auditorias específicas à execução de contratos de empreitada de obras públicas, o Tribunal assinalou que uma parte significativa dos trabalhos então analisados (cerca de 50%) decorria de erros, omissões e deficiências manifestas dos projetos, que podiam e deviam ter sido acauteladas por uma atuação medianamente diligente por parte dos projetistas e por um cuidado, acompanhamento e revisão dos projetos por parte dos donos da obra.

187. Na análise efetuada ao triénio 2017-2019, constatou-se que 35,86% dos acréscimos de custos verificados no decurso da execução das empreitadas derivaram de trabalhos qualificados pelas entidades adjudicantes como de suprimento de erros e omissões (integrados na denominação

[45] Relatórios n.ºs 1/2017, 1/2018 e 2/2018 - Audit. 1.ª Secção.

trabalhos complementares derivados de circunstâncias não previstas). Embora, em termos percentuais de acréscimo ao valor inicial das empreitadas (468 obras, num total de €1 042 553 805,57) em que ocorreram, 3,66%, se possa considerar diminuto, o seu montante, € 38 150 873,29, não deixava de ser significativo.

188. No relatório relativo ao triénio de 2020-2022 não se procedeu à distinção/quantificação entre trabalhos complementares e trabalhos de suprimento de erros e omissões, mas salientou-se que o acréscimo de custos derivados da adjudicação de trabalhos complementares (no seu todo), 7,41%, correspondendo a € 274 434 634,85, podia compreender situações relacionadas com deficiências de projeto, embora não permitisse imputar a totalidade desses acréscimos a tal causa.

189. Já na presente análise (triénio 2023-2025) destaca-se que € 675 824 511,03 de trabalhos complementares, que respeitam a 11,79% do total das obras (€ 5 733 813 987,95), podem incluir eventuais erros/omissões de projetos, detetados na execução da empreitada.

190. Assim, recorda-se que este Tribunal tem referido em inúmeros Acórdãos e Relatórios, que é obrigação do dono da obra colocar a concurso projetos rigorosos e detalhados das obras a realizar. Tal implica que o projeto deva contemplar e prever todas as situações tidas por necessárias e adequadas, tanto do ponto de vista técnico como do funcional ou do estético, não deixando para a execução da obra a procura das soluções mais adequadas à prossecução do interesse público.

191. O necessário rigor dos projetos impõe também que os donos da obra:

- ✓ Forneçam aos projetistas dados corretos e atualizados;
- ✓ Exijam aos projetistas que eles visitem os locais de implantação das obras;
- ✓ Promovam a revisão e atualização de projetos, sobretudo os realizados externamente e os feitos há algum tempo.

192. Esta obrigação, para além de ser uma decorrência dos vários princípios aplicáveis à contratação pública, à atividade financeira e à boa gestão pública, tinha clara consagração no artigo 43.º do CCP, (antes da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, de 04.09) que estabelecia:

- ✓ O programa preliminar (nas empreitadas de conceção construção) e o projeto de execução da obra fazem parte do caderno de encargos;
- ✓ Uma enumeração de elementos que devem acompanhar o projeto de execução e que se justifiquem em função das características específicas de cada obra;
- ✓ O caderno de encargos é nulo quando, designadamente:

- Não seja integrado pelo projeto de execução e este também não integre uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessárias à execução da obra a realizar e pelo respetivo mapa de quantidades, designadamente não seja acompanhado dos estudos necessários, designadamente os estudos geológicos e geotécnicos;
- O programa e o projeto de execução não observem o conteúdo obrigatório fixado em portaria.

193. Por sua vez, a Portaria n.º 255/2023, de 07.08, aprovou o conteúdo obrigatório do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados «Instruções para a elaboração de projetos de obras», e a classificação de obras por categorias.

194. Os objetivos da Portaria consistem em:

"(...)
Atualizar e completar os conceitos e definições;
Aperfeiçoar e desenvolver os requisitos mínimos exigidos em cada fase do projeto;
Completar e atualizar as especificações de projeto definidas para cada tipo de obra;
Atribuir maior responsabilização aos autores do projeto;
Ajustar as fases de projeto aos atuais conceitos de gestão na execução das obras;
Introduzir maior rigor nas estimativas orçamentais elaboradas nas diferentes fases do projeto;
Completar e atualizar as especificações de projeto definidas para cada tipo de obra;
Introduzir os modelos paramétricos desenvolvidos com recurso à metodologia BIM na elaboração dos projetos de obra pública."

195. No essencial, o regime foi mantido[46], estabelecendo-se as várias fases para a elaboração do projeto[47]. Estes documentos visam estabelecer um permanente e progressivo diálogo entre o dono da obra e o projetista até à fixação da solução final, constante do projeto de execução, documento que "*desenvolve o programa base aprovado, sendo constituído por um conjunto coordenado de informações escritas e desenhadas e outros elementos de natureza informativa, de fácil e inequívoca interpretação por parte das entidades intervenientes na execução da obra, obedecendo ao disposto na legislação e regulamentação aplicável*" (cfr. artigo 7.º, n.º 1).

196. Para além das alterações decorrentes dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, as modificações ao objeto de uma empreitada podem também decorrer de circunstâncias que não eram

[46] Conforme refere Miguel Assis Raimundo *in* "*A caminho de um regime adequado para a empreitada de conceção-construção? Nota após a alteração ao regime de medidas especiais de contratação pública (Lei 30/2021) pelo DL 78/2022*", pág.21.
[47] Programa Base, Estudo Prévio, Anteprojeto e Projeto de execução e assistência técnica (cfr. artigo 3.º).

previsíveis aquando da elaboração do projeto ou da formação do contrato. Em regimes anteriores, tais situações eram frequentemente enquadradas como trabalhos a mais, ou trabalhos decorrentes de circunstâncias imprevisíveis. Atualmente, integram, quando preenchidos os pressupostos legais, o regime dos trabalhos complementares, a par dos primeiros.

197. Na análise reportada ao triénio 2023-2025, foram qualificados pelas entidades fiscalizadas como trabalhos complementares € 500 763 132,32, correspondentes a cerca de 74,10% do total dos trabalhos complementares apurado (€ 675 824 511,03). Esta qualificação não foi objeto de apreciação de legalidade na presente análise global, a qual apenas ocorre em sede de auditoria específica ao contrato de empreitada.

198. Para considerar legais os trabalhos complementares fundados em circunstâncias imprevisíveis, o TdC entendeu, em regimes anteriores, de forma uniforme (desde a vigência do artigo 26.º do Regime Jurídico das Empreitadas e Obras Públicas[48], relativo à execução de trabalhos a mais), que apenas estava em causa uma "*circunstância imprevista*" quando esta fosse qualificável como inesperada ou inopinada, isto é, quando o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia tê-la previsto.

199. O TdC sempre rejeitou a qualificação de uma circunstância imprevista (como era denominada nos textos legais até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017), como aquela que simplesmente não foi prevista, exigindo que também se demonstrasse que não podia nem devia ter sido prevista. Como se refere em vários Acórdãos e Relatórios do Tribunal[49], se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verificava não era a ocorrência de uma circunstância imprevista, mas sim um erro do decisor público. Por essa razão, a referência a circunstâncias imprevisíveis, introduzida no CCP, veio aproximar a letra da lei do entendimento que vinha sendo seguido pela jurisprudência deste Tribunal.

200. Com as alterações introduzidas no CCP, pela Lei n.º 30/2021, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, e pelo Decreto-Lei n.º 177/2026, de 04.09, o conceito de trabalhos complementares passou a abranger todos os trabalhos cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução (artigo 370.º, n.º 1, do CCP), verificados os demais pressupostos identificados agora nos artigos 312.º e 313.º (vide pontos 168 e 169 deste relatório).

---

[48] Decreto-Lei n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09 e pelos Decretos-Lei n.ºs 159/2000, de 27.07, 13/2002, de 19.02 e 245/2003, de 07.10.

[49] Cfr., entre muitos outros, os Acórdãos n.ºs 2/2006, de 09.01, 47/2006, de 07.02, 49/2006, 52/2006 e 53/2006, de 14.02, 73/2006, de 03.03, 94/2006, de 21.03, 121/2006, de 04.04, 127/2006 e 128/2006, de 19.04, 164/2006 e 165/2006, de 11.05, 166/2006, de 16.05 e 190/2006, de 06.06 e os Relatórios, por último, n.ºs 1/2019, 2/2019 e 1/2020 – Audit. 1.ª Secção, e n.º 1/2023-OAC 1.ª Secção.

201. Pode dizer-se que, não obstante a alteração de pressupostos para a adjudicação de trabalhos complementares, continua a não ser legalmente admissível a adjudicação como tal, de trabalhos relativos a melhorias, opções de melhorias, soluções de conveniência ou trabalhos novos que não se revelem necessários à execução do contrato.

OBSERVAÇÃO 14: No decurso do triénio, verificou-se já a aplicação frequente do regime decorrente da Lei 30/2021 aos adicionais de contratos de empreitada com procedimentos iniciados em data anterior à da respetiva entrada em vigor.

202. Nos termos do artigo 27.º, n.º 2, alínea b), as alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, relativas a modificação de contratos e respetivas consequências, aplicavam-se aos contratos que se encontrassem em execução à data da respetiva entrada em vigor (20.06.2021) desde que o fundamento da modificação decorresse de facto ocorrido após essa data.

203. Esta norma transitória referente às modificações contratuais, mantida pela subsequente alteração ao CCP (Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07.11[50]), afastou, assim, a regra geral de acordo com a qual as alterações ao CCP decorrentes da Lei 30/2021 apenas se aplicariam aos contratos cujos procedimentos se iniciassem após a sua entrada em vigor (cfr. artigo 27.º, n.º 1 e n.º 2, alínea a) da Lei n.º 30/2021).

204. Como sublinhado por diversos autores, esta norma suscitou dúvidas interpretativas[51], designadamente quanto à parte atrás salientada. Perguntar-se-á se, apenas, está em causa a verificação do facto ou, antes, o seu conhecimento ou, ainda, o momento em que devia ou podia ter sido identificado.

205. Parte da doutrina considerou que, em relação aos trabalhos necessários para suprimento de erros e omissões do caderno de encargos, tais dúvidas assumiam maior relevância, questionando-se se o momento a considerar era o da elaboração do projeto ou, antes, o da reclamação do empreiteiro, sobretudo quando estivessem em causa erros e omissões detetáveis em fase de execução da obra[52].

[50] Cfr. respetivo artigo 9.º.
[51] Por exemplo, Ana Gouveia Martins em "O Regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021" – A revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021, pág. 219.
[52] *Idem.*

206. Alguns autores consideraram que a norma não devia ser interpretada de forma restritiva quanto à determinação do facto que deu origem à necessidade dos trabalhos complementares, uma vez que o legislador visou promover a aplicação da lei nova[53].

207. Conclui-se, assim, que a aplicação desta norma ao caso concreto apresentou dificuldades em relação à determinação do momento em que ocorreu o facto que originou a necessidade da realização de trabalhos complementares[54] e, como tal, gerou insegurança jurídica, sendo que só uma análise casuística das circunstâncias que estiveram na origem da identificação dos trabalhos complementares permitiria determinar esse momento e consequentemente o regime legal a aplicar.

208. No universo dos contratos adicionais registados no triénio, atendendo à fundamentação e ao enquadramento legal[55] relativos aos contratos de empreitada (iniciais) com procedimentos iniciados antes da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, apurou-se que 996 adicionais (28,22%) foram adjudicados ao abrigo desta nova lei, no montante de € 253 543 409,51, (37,52%).

209. A análise efetuada confirmou as dificuldades de interpretação e de aplicação da referida norma transitória, tendo-se observado o seguinte leque de situações:

- ✓ Insuficiência do enquadramento legal apresentado, uma vez que se mencionou o artigo 370.º do CCP sem se indicar qual a versão do mesmo;
- ✓ Aplicação da versão introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, sem indicação do fundamento da modificação ou de quando é que o mesmo tinha ocorrido;
- ✓ Aplicação da versão introduzida pela Lei n.º 30/2021 por referência à data de outros factos (e.g. celebração do contrato inicial, data da adjudicação dos trabalhos complementares, data da celebração do contrato adicional);
- ✓ Um mesmo contrato adicional regulado por diferentes regimes em função dos fundamentos na origem dos trabalhos complementares, muitas vezes sem autonomização do respetivo montante.

210. Tendo em consideração as mais recentes alterações ao CCP, constantes do Decreto-Lei n.º 177/2026, de 04.09, em vigor a partir de 01.10.2026, verifica-se que, atento o respetivo artigo 10.º, n.º 2, às

---

53 Ana Gouveia Martins, *op cit,* pág. 219.

54 Luís Verde Sousa considera que a norma transitória é suscetível de conduzir a insegurança jurídica e que perante tais alterações de regime, a prudência aconselharia a uma aplicação mais restritiva da lei nova, aplicando-se apenas aos contratos cujo procedimento tivesse início após a respetiva entrada em vigor (*Vidé "Novidades em matéria de empreitada de obras públicas"*, pág. 253).

55 Essa apreciação foi feita através da referência expressa à Lei 30/2021 nos documentos instrutórios do processo, ou pela indicação de alguns aspetos que constam da nova redação, como por exemplo o limite único de 50% do preço contratual inicial para os trabalhos complementares, consagrado no artigo 370.º, n.º 4.

modificações objetivas dos contratos de empreitada em execução irão ser aplicáveis as alterações introduzidas por aquele diploma (sem necessidade de qualquer tipo de fundamentação).

Nota final

Os atos e contratos adicionais a empreitadas visadas ou com decisão de procedência devem ser remetidos para o TdC através da Plataforma *eContas*.

211. Desde 01.01.2020 que é obrigatória a remessa dos atos e contratos adicionais a empreitadas visadas por meios eletrónicos sendo efetuada através da Plataforma *eContas*, disponibilizada no sítio do TdC na internet, em https://portalecontas.tcontas.pt (Área da Fiscalização Concomitante) – artigo 2.º das Instruções aprovadas em anexo à Resolução n.º 2/2025 - PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 209, de 29.10.2025.

212. A instrução dos processos também deve ser efetuada nos termos destas Instruções e todos os campos dos formulários da plataforma devem ser rigorosamente preenchidos.

III. RECOMENDAÇÕES

Recomendações formuladas nos Relatórios n.os 8/2010, 1/2016, 3/2017 e 2/2020 - Audit. 1.ª Secção e n.º 1/2023 – OAC – 1.ª Secção

1. Nos relatórios anteriormente aprovados, este Tribunal formulou recomendações dirigidas aos donos da obra, bem como à Assembleia da República e ao Governo.
2. Quanto às recomendações de 2010 dirigidas à **Assembleia da República** e ao Governo, assinala-se que foram maioritariamente cumpridas, conforme referido no relatório aprovado em 2016.
3. No que respeita às recomendações formuladas aos **donos das obras públicas**, integrados num universo amplo e heterogéneo de entidades públicas, a análise efetuada evidencia o cumprimento tendencial de algumas delas, designadamente quanto:
   a) Ao dever de remessa ao TdC dos atos, contratos ou instrumentos adicionais, no prazo fixado no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC (60 dias);
   b) Ao cumprimento desse dever por parte das entidades do setor público empresarial;
   c) À observância do regime legal dos trabalhos complementares, em especial quanto à não compensação, para efeitos de verificação dos limites legais aplicáveis, entre trabalhos complementares e trabalhos suprimidos.
4. Não obstante, a análise global da evolução da situação no triénio 2023-2025 evidencia que subsistem fragilidades na elaboração e revisão dos projetos, na fundamentação das modificações contratuais, na autonomização dos valores por regime jurídico aplicável, na distinção entre trabalhos complementares e trabalhos suprimidos, na identificação dos trabalhos a preços novos, na imputação de responsabilidades por erros e omissões e na instrução dos processos remetidos ao Tribunal.

Recomendações

Considerando os aspetos já cumpridos, bem como as observações formuladas na parte II do presente relatório, o TdC reitera e atualiza as seguintes recomendações:

1. Às **entidades adjudicantes, na qualidade de donas da obra**, que:
   1.1 Assegurem a aprovação de projetos de obras públicas rigorosos, completos e adequados à finalidade pública prosseguida, definindo com precisão o programa funcional, as características da obra a realizar, as condições dos terrenos de implantação, as condicionantes técnicas, legais e regulamentares aplicáveis, as quantidades de trabalho e a

estimativa de custos, observando, em especial, o disposto no artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos e nas instruções aplicáveis à elaboração de projetos de obras públicas.

1.2 Obtenham, antes da abertura do procedimento pré-contratual, os pareceres, autorizações, licenças ou pronúncias obrigatórias de entidades externas, assegurando que os projetos cumprem as exigências legais, regulamentares, urbanísticas, ambientais, patrimoniais e técnicas aplicáveis ao tipo de obra em causa.

1.3 Acompanhem efetivamente a elaboração dos projetos, mesmo quando estes sejam realizados por entidades externas, assegurando a validação faseada das soluções adotadas, a sua adequação às necessidades públicas a satisfazer e o registo documental das principais opções técnicas e económicas assumidas.

1.4 Promovam a revisão cuidada dos projetos antes da sua colocação a concurso, designadamente através da atualização de projetos antigos, da compatibilização entre especialidades, da verificação das peças desenhadas e escritas, da coerência dos mapas de quantidades, da adequação das medições e da articulação com eventuais empreitadas relacionadas entre si.

1.5 Pronunciem-se de forma expressa, fundamentada e tempestiva sobre os erros e omissões das peças do procedimento identificados pelos interessados ou concorrentes no prazo para apresentação de propostas, nos termos do artigo 50.º do Código dos Contratos Públicos, identificando os termos do respetivo suprimento e refletindo, quando aplicável, as alterações necessárias nas peças do procedimento, no preço base, nos mapas de quantidades e nos demais elementos concursais.

1.6 Verifiquem rigorosamente, antes da adjudicação de trabalhos complementares, o preenchimento dos pressupostos legais previstos nos artigos 312.º, 313.º, 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos, designadamente quanto à necessidade dos trabalhos para a execução da empreitada, aos pressupostos para a sua adjudicação, à formação do preço, à inexistência de descaracterização do objeto contratual, ao cumprimento dos limites quantitativos aplicáveis e à correta identificação do regime jurídico em vigor.

1.7 Respeitem escrupulosamente os limites quantitativos aplicáveis aos trabalhos complementares, procedendo à respetiva aferição de forma autónoma e sem operações de compensação com trabalhos suprimidos.

1.8 Fundamentem adequadamente as supressões de trabalhos, em especial quando estas possam configurar modificações ao projeto ou ao objeto contratual, observando os princípios e requisitos constantes dos artigos 312.º, 313.º e 379.º a 381.º do Código dos Contratos Públicos, bem como a preservação da funcionalidade, finalidade e coerência da empreitada adjudicada.

1.9 Formalizem, em contrato, ato ou documento adicional ao contrato de empreitada, todas as modificações contratuais que envolvam trabalhos complementares ou trabalhos complementares e trabalhos suprimidos, discriminando, sem compensação entre si, os valores de trabalhos complementares e de trabalhos suprimidos, os trabalhos a preços contratuais e a preços novos, o fundamento jurídico invocado e a percentagem acumulada face ao preço contratual inicial.

1.10 Assegurem a adequada imputação de responsabilidades pelos trabalhos complementares destinados ao suprimento de erros e omissões, nos termos do artigo 378.º do Código dos Contratos Públicos, identificando, de forma expressa e documentada, a eventual responsabilidade do cocontratante, designadamente quando os erros e omissões fossem detetáveis na fase de formação do contrato.

1.11 Promovam, quando se encontrem verificados os respetivos pressupostos, o exercício dos direitos indemnizatórios previstos no artigo 378.º do Código dos Contratos Públicos relativamente a erros e omissões decorrentes do incumprimento de obrigações de conceção assumidas por terceiros perante o dono da obra, designadamente projetistas ou revisores de projeto.

1.12 Cumpram pontualmente o dever de remessa ao Tribunal de Contas dos atos, contratos ou documentos adicionais, no prazo fixado no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC (60 dias), contado a partir do início da respetiva execução.

1.13 Remetam os atos e contratos adicionais através da aplicação "Plataforma *eContas*" – Área da Fiscalização Concomitante disponibilizada pelo TdC, assegurando a sua instrução completa e rigorosa, nos termos das instruções aplicáveis, designadamente quanto ao correto preenchimento dos campos dos formulários eletrónicos, à identificação do contrato inicial, ao fundamento da modificação, ao regime jurídico aplicável, à autonomização dos trabalhos complementares e suprimidos e à junção dos documentos comprovativos da respetiva fundamentação.

2. À **Assembleia da República e ao Governo** que, no quadro das respetivas atribuições e competências:

2.1. Considerando a importância fundamental que os projetos têm para a boa execução da obra, e a proteção dos interesses financeiros públicos, adotem medidas que assegurem um maior rigor na elaboração, validação e revisão dos projetos de obras públicas.

2.2. Promovam, caso ainda não se encontre integralmente concluída, a regulamentação do seguro obrigatório de projeto previsto no artigo 24.º, n.º 3, da Lei n.º 31/2009, de 03.07, na redação introduzida pela Lei n.º 40/2015, de 01.06, de modo a assegurar a efetividade da responsabilização por danos decorrentes de erros, omissões ou deficiências de projeto.

IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do artigo 29.º, n.º 4 da LOPTC, e do artigo 110.º, n.º 2, do Regulamento do Tribunal de Contas[56] foi, em 06.10.2026, emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o Parecer n.º 48/2026, no qual se conclui:

"(...)

Nestes termos, e dentro dos limites inerentes à natureza global da presente ação, o Ministério Público acompanha as observações e recomendações formuladas, nada tendo a opor à aprovação do projeto de relatório."

V. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 1, alínea d), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, decidem:

a) Aprovar o presente relatório relativo a análise global dos contratos adicionais remetidos para o Tribunal de Contas, no triénio 2023-2025;

b) Aprovar as recomendações constantes do capítulo III;

[56] Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24.01, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24.01.2018, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24.02, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 48, de 10.03.2021, pela Resolução n.º 2/2022-PG, de 29.03, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 68, de 06.04, pela Resolução n.º 3/2023-PG, de 15.12., publicada no DR, 2.ª Série, n.º 5/2024, de 08.01, e pela Resolução n.º 1/2025-PG, de 26.03, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 65/2025, de 02.04.

c) Remeter cópia deste relatório:

- ✓ À Assembleia da República;
- ✓ Ao Primeiro-Ministro;
- ✓ A todos os Ministros, para que, além do mais, divulguem as suas recomendações aos donos das obras públicas sob a sua hierarquia e tutela, incluindo empresas públicas;
- ✓ À Associação Nacional de Municípios Portugueses, para que divulgue junto dos Municípios e respetivas Associações, os quais, por sua vez, devem divulgar junto das entidades que integram os respetivos setores empresariais;
- ✓ À Associação Nacional de Freguesias, para que divulgue junto das Freguesias;

d) Determinar que não são devidos emolumentos, por não determinação dos respetivos sujeitos passivos;

e) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 13 de outubro de 2026

Os Juízes Conselheiros,

Assinado por: **LUÍS MIGUEL DELGADO PAREDES PESTANA DE VASCONCELOS**
Num. de Ident [redacted]
Data: 2026.10.13 16:06:56+01'00'

Miguel Pestana de Vasconcelos - Relator

Paulo Nogueira da Costa
(Participou na sessão e votou favoravelmente o relatório)

António Martins
(Participou na sessão e votou favoravelmente o relatório)

Fernando Oliveira Silva
(Participou na sessão e votou favoravelmente o relatório)

FICHA TÉCNICA

		Categoria	Departamento
Supervisão	Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF

	Helena Fragoso	Auditora-Chefe	
Equipa Técnica	Maria Palmira Ferrão	Técnica Superior (Engenharia Civil)	DFCARF-UAT1
	Marília Lindo Madeira (fase de planeamento e recolha de elementos)	Auditora Verificadora (Engenharia Civil)	
	Célia Prego Alves	Auditora Verificadora (Gestão – Setor Público e Administrativo)	
	André Castelo	Auditor Verificador (Engenharia Civil)	