

Ação de Fiscalização Concomitante

Contratos Adicionais

RELATÓRIO N.º 1/2023 - OAC

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 1/2021 – OAC / 1.ª SECÇÃO

ANÁLISE GLOBAL DOS CONTRATOS ADICIONAIS REMETIDOS PARA O
TRIBUNAL DE CONTAS

(Triénio 2020-2022)

LISBOA

2023

ÍNDICE

I. ÂMBITO, METODOLOGIA, OBJETIVOS E CONDICIONANTES	9
II. OBSERVAÇÕES	13
Contratos analisados	
Observação 1: No triénio de 2020-2022, o número de adicionais a contratos de empreitada, remetidos ao TdC, diminuiu no ano de 2020 e voltou a subir nos anos de 2021 e 2022, o montante financeiro do acréscimo de encargos aumentou e o da supressão de trabalhos contratuais diminuiu em 2020 e voltou a subir nos anos seguintes. O ano de 2022 registou o número e acréscimo mais elevados desde 2006.	17
Observação 2: Diminuiu a percentagem de contratos de empreitada de obras públicas em que não foram assinaladas alterações, 55,15%.	20
Observação 3: No universo dos contratos de empreitada de obras públicas que não foram objeto de alteração, a administração local continua a ser o setor que outorgou o maior número de contratos, bem como o maior montante. Estas obras respeitam, em termos de maior valor e número, aos tipos “Vias de Comunicação” e “Edifícios/Reabilitação”, respetivamente.	21
Observação 4: No universo dos contratos alterados, o maior número de contratos continua a ser outorgado pela administração local, mas o montante mais elevado ocorreu no setor empresarial do Estado.	26
Observação 5: Os adicionais analisados representaram, globalmente, um acréscimo de encargos, a preços novos.	27
Observação 6: O aditamento de trabalhos, bem como a supressão, ocorreu com maior expressão na administração local.	32
Observação 7: No triénio de 2020-2022, o valor dos trabalhos adicionados foi muito superior ao dos trabalhos suprimidos.	38
Observação 8: As alterações aos contratos de empreitada de obras públicas continuam a distribuir-se por todos os tipos de obra, tendo uma especial incidência nas “Vias de Comunicação” e nos “Edifícios/Reabilitação”.	41
Observação 9: Diminuiu o número de entidades que ainda procedem à formalização dos contratos adicionais sem respeitar o regime legal, o qual não permite a compensação entre trabalhos complementares e trabalhos a menos. Em contratos adicionais que integram trabalhos complementares adjudicados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017 e da Lei n.º 30/2021, os seus valores não estão autonomizados.	44
Observação 10: O limite quantitativo atual, de 50%, para o aditamento de trabalhos complementares continua, em geral, a ser respeitado.	45

Observação 11: O regime introduzido pelo CCP para identificação de trabalhos de suprimento de erros e omissões dos cadernos de encargos e dos projetos e a partilha da respetiva responsabilidade não tem sido devidamente observado.	50
Observação 12: Continua a ser necessário maior rigor na elaboração dos projetos de obras públicas e, nos casos em que ainda seja aplicável o regime do CCP, na versão do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, na interpretação do conceito de circunstâncias imprevistas/imprevisíveis.	54
Nota Final: O envio eletrónico dos atos e contratos adicionais para o TdC.	58
III. Recomendações	59
IV. Parecer do Ministério Público	61
V. Decisão	62
Ficha Técnica	64
Anexos (formato eletrónico)	
Anexo I – Contratos de empreitada sem adicionais	
Anexo II – Síntese de entidades sem adicionais	
Anexo III –Tipos de obras sem adicionais	
Anexo IV – Base de adicionais	
Anexo V – Listagem de dossiês de adicionais	
Anexo VI – Síntese de empreitadas com adicionais	
Anexo VII – Síntese de entidades com adicionais	
Anexo VIII – Síntese de entidades com e sem adicionais	
Anexo IX – Síntese por setores com adicionais	
Anexo X – Tipos de obras com adicionais	

ÍNDICE DOS QUADROS

Quadro 1 -	Contratos de empreitada de obras públicas analisados	13
Quadro 2 -	Contratos de empreitada de obras públicas com adicionais/supressão de trabalhos	13
Quadro 3 -	Contratos de empreitada de obras públicas sem alterações	14
Quadro 4 -	Contratos adicionais registados no TdC de 03.09.2006 a 31.12.2009 e de 01.01.2011 a 31.12.2019	17
Quadro 5 -	Contratos adicionais registados no TdC, no triénio 2020-2022	18
Quadro 6 -	Contratos de empreitada sem alterações, por setor	22
Quadro 7 -	Contratos de empreitada com e sem alterações, por setor	22
Quadro 8 -	Entidades com maior número de contratos sem alterações	23
Quadro 9 -	Entidades com maior montante financeiro de contratos sem alterações	23
Quadro 10 -	Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem alterações	25
Quadro 11 -	Contratos de empreitada com acréscimo e/ou supressão de trabalhos, por setor	27
Quadro 12 -	Valor dos acréscimos/supressão de trabalhos registados no TdC, no triénio de 2020-2022	29
Quadro 13 -	Entidades com maior volume de trabalhos adicionais	30
Quadro 14 -	Entidades com maior volume de trabalhos suprimidos	30
Quadro 15 -	Entidades com o maior volume de trabalhos adicionais a preços novos	31
Quadro 16 -	Contratos de empreitada com acréscimo global de custos, por setor	32
Quadro 17 -	Entidades da administração local com maior volume de acréscimo de trabalhos (sem “compensação” com trabalhos suprimidos)	32
Quadro 18 -	Entidades da administração local com maior volume de acréscimo de trabalhos (com “compensação” com trabalhos suprimidos)	33
Quadro 19 -	Entidades do setor empresarial do Estado com maior volume de acréscimo de trabalhos	34
Quadro 20 -	Entidades do setor empresarial do Estado com maior volume de acréscimo de trabalhos (com “compensação” com trabalhos suprimidos)	35
Quadro 21 -	Entidades do setor empresarial local com maior volume de acréscimo de trabalhos	36
Quadro 22 -	Entidades da administração central com maior volume de acréscimo de trabalhos	37
Quadro 23 -	Contratos de empreitada com acréscimo e maior supressão de trabalhos, por setor	39
Quadro 24 -	Entidades da administração local com maior volume de supressão de trabalhos	39
Quadro 25 -	Entidades do setor empresarial do Estado com maior volume de supressão de trabalhos	40
Quadro 26 -	Entidades do setor empresarial local com maior volume de supressão de trabalhos	40
Quadro 27 -	Entidades da administração central com maior volume de supressão de trabalhos	41
Quadro 28 -	Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas com alterações	42
Quadro 29 -	Modificações de trabalhos por tipos de obra	43
Quadro 30 -	Contratos de empreitada de obras públicas do tipo “Vias de Comunicação” com alterações na sua execução	43
Quadro 31 -	Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos complementares	49

ÍNDICE DOS GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do número de contratos adicionais registados no Tribunal de Contas entre 03.09.2006 a 31.12.2009 e 01.01.2011 a 31.12.2019	18
Gráfico 2 - Evolução do volume de trabalhos adicionais e de trabalhos suprimidos	20
Gráfico 3 - Contratos de empreitada com e sem alterações	21
Gráfico 4 - Acréscimo e supressão de trabalhos, “compensados”, por setor	34

SIGLAS/ACRÓNIMOS

AC	Administração Central
AL	Administração Local
Assoc	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
OS	Órgão 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 pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 de 07.11.

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, 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 e 12/2022, de 27.06.

I. ÂMBITO, METODOLOGIA, OBJETIVOS E CONDICIONANTES

INTRODUÇÃO

1. Desde 3 de setembro de 2006 que os atos e contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas visados que titulem a execução de trabalhos a mais ou de suprimento de erros e omissões (atualmente denominados trabalhos complementares) estão dispensados de fiscalização prévia do TdC, sendo objeto de fiscalização concomitante ou sucessiva. Para esse efeito, devem ser enviados ao TdC no prazo de 60 dias a contar do início da sua execução³.
2. No quadro dos seus poderes de controlo concomitante sobre a execução de contratos visados⁴, a 1.ª Secção deste Tribunal tem vindo a proceder a uma análise seletiva dos referidos 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 adicionais 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 quatro relatórios já aprovados⁵, 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 CCP.
4. Tendo por objetivo continuar a acompanhar a evolução deste tipo de atos e contratos, a 1.ª Secção inscreveu no seu plano trienal 2020-2022 (Resolução n.º 3/2019 – 1.ª Secção/Plenário, de 11.12.2019) a presente ação de fiscalização concomitante, no decurso da qual se analisou de forma global a informação relativa a trabalhos adicionais/complementares a contratos de empreitada de obras públicas remetidas ao Tribunal nesse triénio.

³ Cfr. artigo 47.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da LOPTC.

⁴ Cfr. artigo 49.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

⁵ Relatórios n.ºs 8/2010, 1/2016, 3/2017 e 2/2020 – Audit. 1.ª Secção, todos disponíveis em [Relatórios de Auditoria do TC \(tcontas.pt\)](https://www.tcontas.pt).

ÂMBITO E METODOLOGIA

5. Esta ação consistiu na análise da informação relativa a atos e contratos adicionais, remetida ao TdC, através da plataforma eContas-CC, nos anos de 2020 a 2022, bem como aos contratos de empreitada de obras públicas a que os mesmos respeitaram⁶ e, em especial, aos registados e visados ou homologados conforme (incluindo também os tacitamente visados) nos mesmos anos⁷.
6. Com vista a obter toda esta informação, consultaram-se as bases de dados existentes no TdC e elaboraram-se listagens em excel, as quais constam em anexo (em formato eletrónico) a este relatório.
7. Por outro lado, analisou-se a informação constante de cada um dos dossiês de adicionais registados na base de dados GEDOC (2902) e que foram remetidos para o Departamento de Fiscalização Concomitante e Apuramento de Responsabilidades Financeiras, no triénio em apreço.
8. Nas auditorias, entretanto, realizadas foram abrangidos 7⁸ dos 2902 adicionais referidos no número anterior, tendo, nestas auditorias, sido feita a análise da sua legalidade e regularidade financeira, a qual foi tomada em consideração nesta ação.

OBJETIVOS

9. A análise foi conduzida com os objetivos de:
 - ✓ Avaliar a evolução da adjudicação de trabalhos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas relativamente à observada e relatada nos relatórios anteriores;
 - ✓ Comparar, quando pertinente, as situações de trabalhos adicionais/complementares verificadas no decurso da execução de empreitadas de obras públicas contratualizadas na vigência inicial do CCP, com as formalizadas após as alterações introduzidas pelo Decreto-

⁶ Foram analisados 625 contratos de empreitada dos anos de 2014 e 2016 a 2019, e 567 do triénio 2020-2022.

⁷ Para efeitos de identificação dos contratos de empreitada de obras públicas sem adicionais, estabeleceu-se para o ano de 2022, a data limite de 31.10.2022, uma vez que, se os trabalhos adicionais são adjudicados no decurso da execução das obras, considerou-se adequado estabelecer uma dilação de, pelo menos, 2 meses (entre a data para a concessão de visto, 31.10.2022, e a do termo do período de recolha da informação relativa a trabalhos complementares, 31.12.2022) para concluir se a empreitada tinha tido (ou não) alterações na sua execução, naquele triénio de 2020-2022 (apuraram-se, no triénio em apreço, 1466 contratos).

⁸ Proc.º n.º 1/2020 – Audit. 1.ª Secção (Relatório n.º 1/2022 - 5 dossiês, sendo 2 do ano de 2019). Encontram-se em curso os Proc.ºs n.ºs 3/2022 – Audit. 1.ª Secção – 1 dossiê e 4/2022 – Audit. 1.ª Secção – 4 dossiês, sendo um deles já do ano de 2023.

Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08 (a quase totalidade), e pela Lei n.º 30/2021, de 21.05;

- ✓ Caracterizar as situações de divergência entre as empreitadas contratualizadas e a respetiva execução;
- ✓ Identificar riscos associados;
- ✓ Identificar a situação quanto à imputação de responsabilidades pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões, bem como do acionamento de projetistas para ressarcimento de danos;
- ✓ Identificar eventuais boas e más práticas;
- ✓ Formular recomendações.

CONDICIONANTES

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

- ✓ A análise efetuada respeita a entidades da administração central e local, dos setores empresariais do Estado e local, a fundações e a associações de direito privado de Portugal continental⁹.
- ✓ Os atos/contratos em causa são adicionais a contratos de empreitada visados pelo Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia. 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 LOPTC¹⁰ ou do valor estipulado no artigo 47.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC¹¹. Assim sendo, a análise não incidiu sobre a totalidade das obras

⁹ Não se incluem quaisquer entidades da administração regional, as quais são fiscalizadas pelas respetivas Secções Regionais deste Tribunal.

¹⁰ Cfr. artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º da LOPTC.

¹¹ Nos anos relevantes para a auditoria este valor era de:

- Até 24.07.2020: € 350 000,00 (ou € 750 000,00, quando se tratasse de contratos que aparentassem estar relacionados entre si);
- Desde 25.07.2020, este valor passou para € 750 000,00 (e € 950 000,00, para os relacionados), por força da Lei n.º 27-A/2020, de 24.07;
- Ou € 5 000 000,00, caso se trate das entidades mencionadas no artigo 47.º, n.º 1, alínea a).

públicas executadas pelas entidades sujeitas ao controlo prévio do Tribunal no período em causa, mas apenas sobre as suas obras públicas de maior valor¹².

- ✓ Por outro lado, importa salientar que um dos impactos da pandemia de COVID-19, decretada no ano de 2020, ocorreu na área da contratação pública, com a aprovação de um regime legal excecional (Decreto-Lei n.º 10-A/2020, ratificado pela Lei n.º 1-A/2020), bem como de isenção de contratos e entidades (designadamente do setor da saúde) do regime de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC)¹³.
- ✓ Atendeu-se, apenas, à informação submetida ao TdC através da plataforma eContas-CC, no triénio de 2020 - 2022, o que significa que, em alguns casos, os acréscimos ou supressão de trabalhos que se indicam, podem não corresponder aos totais para 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 administração central e do setor empresarial do Estado, 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.

11. Seguiu-se de perto a estrutura dos relatórios aprovados anteriormente, designadamente o Relatório n.º 2/2020 – Audit. 1.ª Secção, para melhor apreensão da evolução ocorrida nos atos/contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas remetidos ao TdC.

¹² Foram analisados também cerca de 490 contratos com valor individual inferior a € 350 000,00/€ 750 000,00, que foram submetidos a fiscalização prévia por se encontrarem relacionados com outros e, como tal, perfazerem o montante de € 750 000,00 ou € 950 000,00, os quais ascenderam a € 117 897 766,98.

¹³ Cfr. Relatório n.º 3/2022 – OAC, de 12.07.2022, aprovado no âmbito da “Ação intersectorial de acompanhamento dos contratos isentos de fiscalização prévia, nos termos da Lei n.º 1-A/2020”, disponível em [Ano em detalhe \(tcontas.pt\)](https://www.tcontas.pt). Saliente-se que, entre 12.03.2020 e 31.03.2022, ficaram isentos de fiscalização prévia atos e contratos (de qualquer tipo) no valor de 2 503 776 379,00 €. Entretanto, esta isenção foi revogada pela Lei n.º 31/2023, de 04.07, que veio estabelecer a cessação de vigência de leis publicadas no âmbito da pandemia COVID-19, e que, por via disso, determinou a revogação do artigo 6.º (que previa a isenção) da Lei n.º 1-A/2020. Esta lei entrou em vigor em 05.07.2023.

II. OBSERVAÇÕES

Contratos analisados

12. Tal como consta detalhadamente dos anexos I e IV ao relatório, na presente ação foi analisada informação relativa a 2658 contratos (iniciais) de empreitada de obras públicas remetidos por 382 entidades públicas.

Quadro 1 – Contratos de empreitada de obras públicas analisados

Setor	N.º entidades	N.º obras	Valor inicial (€)
SEE	37	325	2 879 783 127,27
AL	273	2062	2 825 966 505,42
SEL	19	138	328 384 597,82
AC	47	117	202 395 379,97
Assoc+Fund	6	16	45 858 471,23
Totais	382	2658	6 282 388 081,71

13. Nos anos de 2020 a 2022, foram registados no TdC 2902 atos/contratos adicionais relativos a 1192 (44,85%) daqueles contratos de empreitada¹⁴, outorgados por 241 entidades públicas (anexo IV).

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

Setor	N.º entidades	N.º obras	Valor inicial (€)
SEE	24	147	1 812 335 148,41
AL	184	898	1 551 652 636,73
SEL	9	89	247 615 388,01
AC	20	47	67 684 581,65
Assoc+Fund	4	11	24 369 708,12
Totais	241	1192	3 703 657 462,92

¹⁴ Recorde-se que 625 contratos de empreitada foram visados nos anos de 2014 e 2016 a 2019, e 567 no triénio 2020-2022.

14. Verificou-se que, dos contratos de empreitada decididos favoravelmente pelo TdC, nos anos de 2020 a 2022 (até 31.10.2022¹⁵), não se registaram alterações na sua execução (conhecidas neste Tribunal, até ao final do ano de 2022), em 1466, outorgados por 309 entidades (anexos I e II).

Quadro 3 – Contratos de empreitada de obras públicas sem alterações

Setor	N.º entidades	N.º obras	Valor inicial (€)
AL	231	1164	1 274 313 868,69
SEE	21	178	1 067 447 978,86
AC	36	70	134 710 798,32
SEL	16	49	80 769 209,81
Assoc+Fund	5	5	21 488 763,11
Totais	309	1466	2 578 730 618,79

15. Refira-se que, destas 309 entidades que não remeteram adicionais para 1466 obras, houve 168 que também enviaram 1025 contratos de empreitada de obras públicas, nos quais ocorreu modificação no seu objeto, por força de trabalhos adicionados e/ou suprimidos.
16. Atendendo ao período temporal em que foram iniciados os procedimentos relativos aos contratos de empreitada que tiveram alterações na sua execução (1192), todos decorreram na vigência do CCP.

Importa observar que a maioria dos contratos foi precedida de procedimento desencadeado ao abrigo das alterações introduzidas no CCP, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, mas tal não significa que tivesse sido esse o regime legal que se aplicou aos atos/contratos adicionais (identificaram-se 464 contratos em que as entidades indicaram, ainda, o regime legal do CCP decorrente das alterações introduzidas pelo Decreto -Lei n.º 149/2012, de 12.07).

Salienta-se que, posteriormente a estas alterações legislativas aos artigos 370.º e seguintes do CCP (que regulam os trabalhos complementares) foram também introduzidas alterações significativas pela Lei n.º 30/2021, de 21.05 (em vigor desde 20.06.2021), designadamente quanto à sua aplicação à execução de empreitadas ainda que o procedimento pré-contratual tivesse sido autorizado antes da sua entrada em vigor.

Na verdade, diferentemente do regime até então estabelecido para aplicação da lei no tempo e em que se previa que as alterações ao CCP só eram aplicáveis à execução de contratos cujos procedimentos pré-contratuais tivessem sido iniciados após a sua entrada em vigor, a alínea b)

¹⁵ Vide nota de rodapé n.º 7.

do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05 (em vigor desde 20.06.2021), para as modificações de contratos, veio determinar que às modificações aos contratos que se encontrassem em execução à data da sua entrada em vigor se aplicava já este novo regime legal, **desde que o fundamento da modificação decorresse de facto ocorrido após essa data**¹⁶.

Esta norma legal suscita dúvidas interpretativas¹⁷, designadamente quanto ao segmento, **desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data**. 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.

Parte da doutrina considera que, em relação aos trabalhos necessários ao suprimento de erros e omissões do caderno de encargos, tais dúvidas assumem maior relevância, questionando-se se o momento a considerar é o da elaboração do projeto ou, antes, o da reclamação do empreiteiro, sobretudo quando estiverem em causa erros e omissões detetáveis em fase de execução da obra¹⁸.

Alguns autores têm vindo a considerar que a alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021 não deve ser interpretada de forma restritiva quanto à determinação do facto que deu origem à necessidade dos trabalhos complementares, uma vez que a norma visa promover a aplicação da lei nova¹⁹.

Conclui-se, assim, que a aplicação desta norma ao caso concreto apresenta dificuldades em relação à determinação do momento em que ocorreu o facto que originou a necessidade da realização de trabalhos complementares²⁰ e, como tal, gera insegurança jurídica, sendo que só uma análise casuística das circunstâncias que estiveram na origem da identificação dos trabalhos complementares permitirá determinar esse momento e consequentemente o regime legal a aplicar.

¹⁶ Refira-se que, entretanto, pela Lei n.º 78/2022, de 07.11, o CCP foi de novo alterado, salvaguardando o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05, no que respeita às alterações ao artigo 370.º do CCP.

¹⁷ Como salientado, por exemplo, por 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.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Ana Gouveia Martins, *op cit*, pág.219.

²⁰ 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*).

Acresce que, em regra, as entidades contratantes consideraram aplicável o regime previsto na Lei n.º 30/2021, a todas as situações de adjudicação de trabalhos complementares que ocorreram após 21.06.2021 e, noutros casos, incluíram no objeto do mesmo contrato adicional trabalhos complementares a que consideram aplicável o regime da Lei n.º 30/2021 e também o regime do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, sem autonomizar o respetivo montante.

Por estes motivos não é possível, neste relatório, de acordo com o regime legal aplicável, apresentar a quantificação dos contratos de empreitada que sofreram alterações na sua execução, nem o impacto que a alteração no regime dos trabalhos complementares, artigo 370.º e seguintes, operada pela Lei n.º 30/2021, possa estar a ocasionar.

17. A análise da informação recolhida no triénio 2020-2022 permite formular as observações que se seguem.

OBSERVAÇÃO 1: No triénio de 2020-2022, o número de adicionais a contratos de empreitada, remetidos ao TdC, diminuiu no ano de 2020 e voltou a subir nos anos de 2021 e 2022, o montante financeiro do acréscimo de encargos aumentou e o da supressão de trabalhos contratuais diminuiu em 2020 e voltou a subir nos anos seguintes. O ano de 2022 registou o número e acréscimo mais elevados desde 2006.

18. Nos 4 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 a 31.12.2009²¹ e de 01.01.2011 a 31.12.2019

Ano	N.º contratos adicionais	Montante (€) ²²		
		TAdicionados	TSuprimidos (€)	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
Totais	7338	317 982 173,76	-195 998 649,22	381 689 940,44

²¹ 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).

Não se inclui neste quadro o ano de 2010, uma vez que o mesmo não foi analisado em nenhum daqueles relatórios e a simples consulta do GEDOC 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.

²² 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.

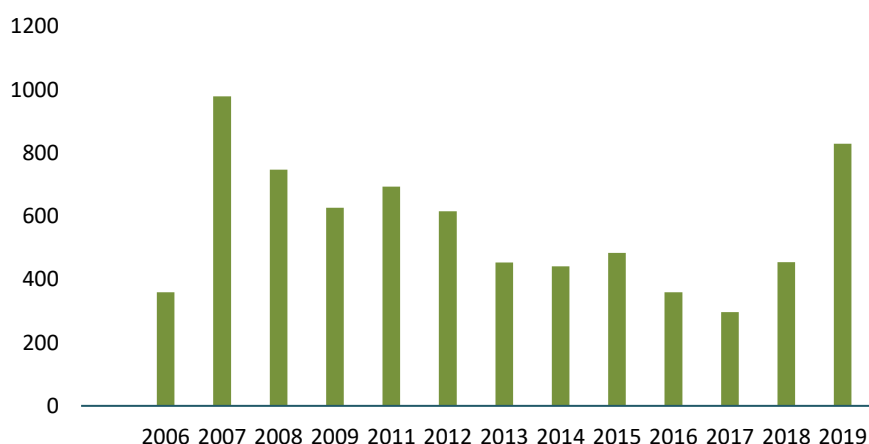
19. Da análise do quadro observa-se que o maior número de atos/contratos adicionais, bem como o maior volume financeiro, ocorreu no ano de 2007.

A partir desse ano assistiu-se a uma descida constante no número de atos/contratos adicionais até ao ano de 2017 (com exceção de 2015), invertendo-se a situação nos anos de 2018 (454) e 2019 (829), sem atingir o número que ocorreu em 2007 (979).

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

Nos anos de 2018 e 2019 verifica-se que o acréscimo de despesa com trabalhos adicionais recomeça a subir, mantendo-se elevado, não obstante a existência de quantias significativas de trabalhos a menos.

Gráfico 1 – Evolução do número de contratos adicionais registados no TdC entre 03.09.2006 a 31.12.2009 e 01.01.2011 a 31.12.2019



20. No triénio 2020-2022 apuraram-se os seguintes dados.

Quadro 5 – Contratos adicionais registados no TdC, no triénio de 2020-2022

Empreitadas			Atos/Contratos Adicionais			
Ano	N.º	Valor inicial (€)	N.º	TAdicionados (€)	TSuprimidos (€)	Total (€)
2020	296	423 001 302,58	461	29 695 264,42	-9 448 913,26	20 246 351,16
2021	405	840 152 666,16	868	77 223 343,67	-15 858 732,18	61 364 611,49
2022	491	2 440 503 494,18	1573	167 516 026,76	-37 111 742,48	130 404 284,28
Totais	1192	3 703 657 462,92	2902	274 434 634,85	-62 419 387,92	212 015 246,93

21. Como se verifica no quadro supra, o número de adicionais em 2020 voltou a reduzir, bem como o volume financeiro (recorde-se que neste ano, por força da pandemia COVID-19, foram decretados vários períodos de estado de emergência) e nos anos seguintes retomou-se a tendência crescente quer quanto ao número de adicionais quer quanto ao montante financeiro de acréscimo.

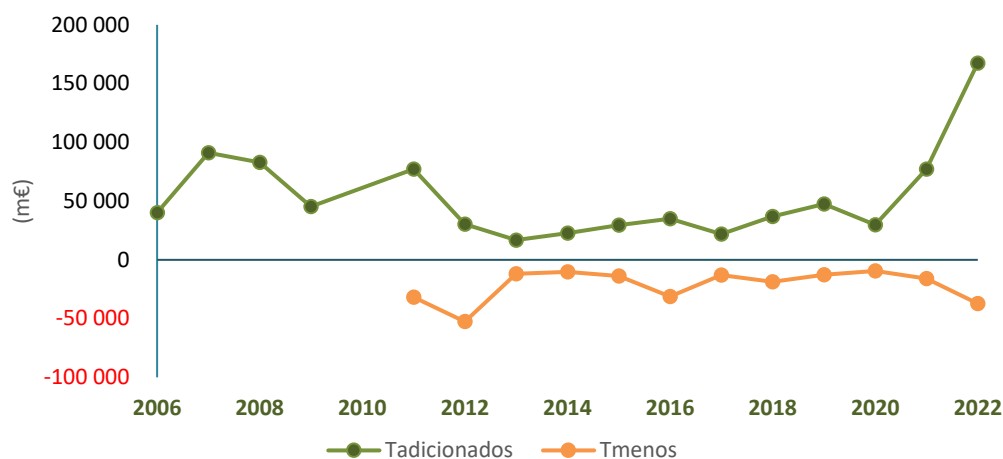
Salienta-se o ano de 2022 em que se verificou o maior número de atos/contratos adicionais e o volume financeiro mais elevado desde o ano de 2006.

Quanto ao valor da supressão de trabalhos contratuais (que a lei não permite compensar com trabalhos positivos), o mesmo voltou a aumentar significativamente para os anos de 2020 e 2021, embora sem atingir o montante que se verificou no ano de 2012.

Se atendermos aos valores negativos superiores a 1 milhão de euros por empreitada, observa-se que, em 12 contratos, foi autorizada a supressão de € 17 993 692,18 (valor inicial destas obras era de € 328 520 975,94). Nestas, assumem destaque 3 entidades do setor empresarial do Estado, com o montante global de € 10 405 911,71, bem como 4 municípios que, em 4 obras, autorizaram a redução de € 5 225 114,62. No entanto, neste subtotal, a maior percentagem de supressão, 36,68% foi autorizada por uma universidade, integrada na administração central (valor inicial de € 3 169 849,21 e supressão de € 1 226 256,02).

22. Refira-se, no entanto, que o montante dos trabalhos suprimidos nos contratos de empreitada, como se mencionou nos relatórios de 2016, 2017 e 2020, pode não significar um decréscimo efetivo da despesa pública deles resultante, caso se verifiquem pedidos de reequilíbrio financeiro ou litígios em tribunal arbitral.
23. Em termos gráficos, os montantes de trabalhos adicionados e de supressão de trabalhos contratuais apresenta a seguinte configuração.

Gráfico 2 – Evolução do volume de trabalhos adicionais e de trabalhos suprimidos



OBSERVAÇÃO 2: Diminuiu a percentagem de contratos de empreitada de obras públicas em que não foram assinaladas alterações, 55,15%.

24. 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 adicionais, 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%, não tinham sido sujeitas a qualquer alteração e no ano de 2016 (Relatório n.º 3/2017 - Audit. 1.ª Secção), essa percentagem de obras sem alteração subiu para 73,71% (num universo de 700 contratos, em 516 não tinha sido registada neste Tribunal qualquer modificação ao seu objeto).

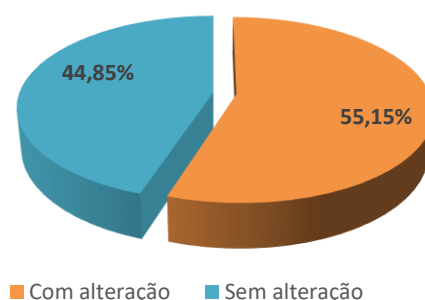
No triénio 2017-2019 (Relatório n.º 2/2020 - Audit. 1.ª Secção) observou-se que, dos 2709 contratos de empreitada analisados, em 1938 deles (71,54%) não tinha sido registada até 31.12.2019, qualquer modificação ao seu objeto, tendo, ao invés, ocorrido modificação do objeto contratual em 771 contratos.

25. No presente relatório, que contempla o triénio 2020-2022, regista-se que, dos 2658 contratos de empreitada analisados, em 1466 deles não foi registada, até 31.12.2020, qualquer

modificação ao seu objeto, tendo, ao invés, ocorrido modificação do objeto contratual em 1192 contratos²³.

Assim, os contratos de empreitada sem alterações conhecidas no TdC ascenderam a 55,15%, mantendo a tendência de diminuição, agora um pouco mais significativa.

Gráfico 3 – Contratos de empreitada com e sem alterações



OBSERVAÇÃO 3: No universo dos contratos de empreitada de obras públicas que não foram objeto de alteração, a administração local continua a ser o setor que outorgou o maior número de contratos, bem como o maior montante. Estas obras respeitam, em termos de maior valor e número, aos tipos “Vias de Comunicação” e “Edifícios/Reabilitação”, respetivamente.

26. Relativamente aos 1446 contratos de empreitada que não apresentaram quaisquer alterações no decurso da sua execução, até ao final do ano de 2022, retira-se do quadro 3 (que se reproduz como quadro 7) o seguinte:

²³ Recorde-se que, deste total de contratos, apenas, 567 foram registados e visados pelo TdC no triénio 2020-2022. Os restantes 625 foram decididos em anos anteriores (2014 e 2016 a 2019), mas como tiveram adicionais remetidos neste triénio foram também analisados nesta ação.

Quadro 6 – Contratos de empreitada de obras públicas sem alterações, por setor

Setor	N.º entidades	N.º obras	Valor inicial (€)
AL	231	1164	1 274 313 868,69
SEE	21	178	1 067 447 978,86
AC	36	70	134 710 798,32
SEL	16	49	80 769 209,81
Assoc+Fund	5	5	21 488 763,11
Totais	309	1466	2 578 730 618,79

27. Verifica-se, assim, que as entidades que outorgaram maior número de contratos sem modificações ao seu objeto integram a administração local (anexo II).
28. 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 na administração local, mas o maior montante contratualizado alterado ocorreu no setor empresarial do Estado (anexo VIII), como já ocorria no triénio anterior.

Quadro 7 – Contratos de empreitada com e sem alterações, por setor

Setor	N.º entidades	N.º Obras Alteradas	Valor inicial (€)	N.º entidades	N.º Obras Sem alteração	Valor inicial (€)
AL	184	898	1 551 652 636,73	231	1164	1 274 313 868,69
SEE	24	147	1 812 335 148,41	21	178	1 067 447 978,86
SEL	9	89	247 615 388,01	16	49	80 769 209,81
AC	20	47	67 684 581,65	36	70	134 710 798,32
Assoc+Fund	4	11	24 369 708,12	5	5	21 488 763,11
Totais	241	1192	3 703 657 462,92	309	1466	2 578 730 618,79

29. Importa mencionar que, do total das 382 entidades (quadro 1), houve 168 que celebraram 1025 contratos de empreitada de obras públicas com modificação no seu objeto, por força de trabalhos adicionados e/ou suprimidos e 1137 contratos sem qualquer alteração no seu objeto. Por outro lado, 141 entidades remeteram, apenas, contratos de empreitada (329) nos quais não foi registada qualquer alteração (até 31.12.2022).
- Por fim, identificaram-se 73 entidades que autorizaram modificações no objeto de todos os contratos de empreitada que outorgaram e enviaram ao Tribunal (167).

30. Relativamente às entidades que contratualizaram o maior número de empreitadas sem qualquer alteração registada até 31.12.2022, destacam-se as seguintes.

Quadro 8 – Entidades com maior número de contratos sem alterações

Setor	Entidade	N.º contratos	Valor (€)
AL	Município de Vila Nova de Gaia	182	52 410 693,25
SEE	Infraestruturas de Portugal, S. A.	148	626 133 685,58
AL	Município de Sintra	97	86 673 392,35
AL	Município de Cascais	38	39 913 410,40
AL	Município de Felgueiras	30	15 295 544,51

31. Se atendermos às entidades que contratualizaram o maior montante financeiro sem alteração registada no TdC até 31.12.2022, destacam-se as seguintes:

Quadro 9 – Entidades com maior montante financeiro de contratos sem alterações

Setor	Entidade	N.º contratos	Valor (€)
SEE	Infraestruturas de Portugal, S. A.	148	626 133 685,58
AL	Município de Sintra	97	86 673 392,35
SEE	APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S. A.	2	78 120 788,38
AL	Município de Vila Nova de Gaia	182	52 410 693,25
AL	Município de Cascais	38	39 913 410,40

32. Comparando os dois quadros anteriores, verifica-se que a APS - Administração dos Portos de Sines e do Algarve, S. A., com, apenas, 2 contratos, contratualizou o 3.º maior valor financeiro sem alterações registadas no TdC. O Município de Vila Nova de Gaia que outorgou o maior número de contratos de empreitada sem alterações, na sua maioria ao abrigo de acordo-quadro, apresenta um valor financeiro que o coloca em 4.º lugar no quadro 9.

33. Das obras contratualizadas e sem registo de alterações, salientam-se pelo seu maior valor, as seguintes²⁴ (anexo I):

- ✓ “Empreitada de projeto e construção para o lote 2 - execução de toscos entre a estação de Santos e o término da estação do Cais do Sodré, pk1+319,729 ao pk1+984,273, no âmbito da concretização do plano de expansão do Metropolitano de Lisboa - prolongamento das linhas amarela e verde (Rato - Cais do Sodré), no montante de € 73 500 000,00;
- ✓ “Empreitada de execução da 3.ª fase da ampliação do molhe leste do porto de Sines”, na importância de € 71 828 955,72;
- ✓ “Modernização do troço Mira Sintra - Meleças - Torres Vedras (excl.) da linha do Oeste”, no montante de € 61 527 000,00;
- ✓ “Empreitada denominada “SMM – troço portagem - Coimbra B, incluindo intervenção na estação Coimbra B”, no valor de € 33 998 622,00.

34. Os adicionais costumam ocorrer tardiamente, sobretudo em casos de obras maiores, com prazos de execução mais alargados ou com situações de contencioso entre dono da obra e empreiteiro, formalizando-se, nalguns casos, bastante tempo após o termo da execução das obras. 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.

Saliente-se que essa situação ocorreu, pelo menos, em 3 dos contratos de empreitada de obras públicas outorgados pelo Metropolitano de Lisboa, SA, e no contrato outorgado pela APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA que não foram incluídos no quadro 9, nem no ponto 33, por já no decurso do ano de 2023, terem sido modificados por contratos adicionais remetidos para o TdC²⁵.

35. Se atendermos aos tipos de obras que constituem o objeto destes contratos, concluímos que o maior número respeita à categoria “Edifícios/Reabilitação”, mas o maior valor financeiro

²⁴ 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 30.08.2023.

²⁵ Proc.ºs de fiscalização prévia n.ºs 3627/2019 e 1655, 3364, 3535/2020, 1485/2021, 2283/2021 e 2384/2021.

respeita à categoria “Vias de Comunicação”. Em ambos os casos, foram contratualizadas na sua maioria por entidades da administração local (anexo III).

Quadro 10 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem alterações

Tipos de obra	N.º Obras	Distribuição por setores					Valor inicial (€)
		AC	AL	SEE	SEL	Assoc + Fund	
Vias de comunicação	393	3	235	146	9		939 216 007,19
Edifícios/Reabilitação	403	32	349	6	13	3	444 317 721,15
Infraestruturas	176	6	153	5	12		228 471 027,31
Obras de urbanização	272	2	260	2	8		230 548 923,15
Edifícios	136	10	118		7	1	368 900 767,85
Obras hidráulicas/Obras marítimas	32	15	12	4		1	270 780 924,27
Instalações elétricas e mecânicas	41	2	26	13			81 224 823,54
Outros trabalhos*	13		11	1	1		15 270 424,33
Totais	1466	70	1164	177	50	5	2 578 730 618,79

* Inclui estabilização de taludes, muros, escarpas e vedações em virtude de derrocadas e/ou cheias.

36. Saliente-se que a tipologia “Edifícios/Reabilitação” era a que registava maior número de obras e valor, logo seguida do tipo “Vias de Comunicação” no Relatório n.º 3/2017-Audit. 1.ª Secção, No Relatório n.º 2/2020 -Audit 1.ª Secção, tal como acontece neste triénio de 2020-2022, as obras do tipo “Vias de Comunicação” são as que assumem maior volume financeiro, logo seguidas pelas do tipo “Edifícios/Reabilitação”, sendo estas que tiveram maior número de contratos.

Ora, quanto ao tipo “Edifícios/Reabilitação”, tendo em conta a natureza destas obras que, em regra, apresentam sempre modificações no decurso da sua execução, é expectável que nos casos supra identificados, também ainda possam vir a ser registados acréscimos/supressões de trabalhos (ou que os mesmos tenham ocorrido e não tenham sido ainda formalizados nem enviados ao TdC).

OBSERVAÇÃO 4: No universo dos contratos alterados, o maior número de contratos continua a ser outorgado pela administração local, mas o montante mais elevado continua a ocorrer no setor empresarial do Estado.

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

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

No relatório de 2017 apurou-se que, embora com algum decréscimo, as entidades integradas na administração local 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 setor empresarial do Estado foi o responsável por 50% dos mesmos, tendo a administração local sido responsável por 36,41%.

No relatório de 2020 observou-se que as entidades integradas na administração local 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 setor empresarial do Estado foi o responsável pela contratualização do maior volume financeiro, 52%, tendo a administração local sido responsável por 38,77%.

38. Na presente ação (quadro 1) observa-se que as entidades integradas na administração local continuam a ser as que mais contratos de empreitada formalizaram, 77,58% (2062 do total das empreitadas, 2658), e o setor empresarial do Estado mantém-se como o que contratualizou o maior volume financeiro, 45,84% (€ 2 879 783 127,27 do total de € 6 282 388 081,71) (a administração local, 44,98%).

39. Porém, no que respeita a contratos que sofreram alterações no decurso da sua execução, observa-se que, embora a administração local continue a outorgar a maioria dos contratos de

empregada, 75,34%, foi o setor empresarial do Estado que contratualizou o maior volume financeiro, 48,93% (a administração local, 41,40%), como decorre dos anexos VI, VII e IX.

Quadro 11 – Contratos de empreitada com acréscimo e/ou supressão de trabalhos, por setor

Setor	N.º Obras	Valor inicial (€)	Acréscimo (€)	Supressão (€)
SEE	147	1 812 335 148,41	109 543 374,46	-26 526 820,24
AL	898	1 551 652 636,73	131 457 135,17	-27 386 438,09
SEL	89	247 615 388,01	28 080 179,20	-5 591 153,34
AC	47	67 684 581,65	4 664 733,94	-2 670 809,17
Fund	11	24 369 708,12	689 212,08	-244 167,08
Totais	1192	3 703 657 462,92	274 434 634,85	-62 419 387,92

40. Nos relatórios de 2016, 2017 e 2020, mencionou-se que o maior número de obras alteradas pertencia à administração local, mas o maior volume financeiro de alterações encontrava-se já no setor empresarial do Estado. 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.
41. A situação neste triénio confirma essa mesma evolução, tendo sido responsáveis por estas empreitadas com alterações, 24 entidades, e continuando a assumir posição predominante a Infraestruturas de Portugal, SA e a Parque Escolar, EPE, mas agora, também, a Metro do Porto, SA e a EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA.
42. As obras contratualizadas pelo setor empresarial local com modificações tiveram um peso de 6,69%.
43. Se atendermos à administração central, as suas obras com modificações representaram, apenas, 1,83% e as das fundações, 0,66%.

OBSERVAÇÃO 5: Os adicionais analisados representaram, globalmente, um acréscimo de encargos, a preços novos.

44. O relatório de 2010 concluiu que, dos adicionais então analisados, resultou um acréscimo global de custos de € 161.255.237,94, representando um incremento total de 9,85%.

No relatório de 2016 mencionou-se que, embora o acréscimo de trabalhos tivesse representado, no universo total de contratos analisados, nos anos de 2011, 2012 e 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%.

Também, então, se assinalou que esta tendência para a diminuição global de encargos não era estável, uma vez que, nos anos de 2014 e 2015, se tinha invertido a situação, tendo-se verificado uma redução significativa de supressão de trabalhos e um acréscimo, ainda que ligeiro, de trabalhos adicionados, que globalmente tinham voltado a incrementar os custos finais das obras²⁶.

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.

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). Neste triénio o acréscimo de trabalhos adicionais foi de 6,89% e a redução de 2,88%, representado um acréscimo global de custos de 4,01%.

45. No triénio agora em análise, como se vê do quadro 5 (que se reproduz como quadro 12), continua a verificar-se a tendência crescente nos acréscimos de custos com trabalhos adicionais, bem como no montante dos trabalhos contratuais suprimidos, assumindo valores expressivos no ano de 2022 (este ano regista o valor mais elevado de trabalhos adicionados desde o ano de 2006).

²⁶ 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 12 – Valor dos acréscimos/supressão de trabalhos registados no TdC, no triénio 2020-2022

Empreitadas			Atos/Contratos Adicionais			
Ano	N.º	Valor inicial (€)	N.º	TAdicionados (€)	TSuprimidos (€)	Total (€)
2020	296	423 001 302,58	461	29 695 264,42	-9 448 913,26	20 246 351,16
2021	405	840 152 666,16	868	77 223 343,67	-15 858 732,18	61 364 611,49
2022	491	2 440 503 494,18	1573	167 516 026,76	-37 111 742,48	130 404 284,28
Totais	1192	3 703 657 462,92	2902	274 434 634,85	-62 419 387,92	212 015 246,93

46. Se se tomar como referência o universo dos 1192 contratos objeto de alterações, o acréscimo significa 7,41%, do preço inicial e a redução de trabalhos contratuais, 1,69%. No cômputo final temos um acréscimo global de custos das empreitadas de 5,72%.
47. Importa lembrar que foram analisados os desvios financeiros resultantes, apenas, de trabalhos adicionais ou supressão de trabalhos contratuais.
48. Ora, como se mencionou nos relatórios anteriores, os desvios financeiros numa obra podem ser muito superiores aos que decorrem de atos/contratos adicionais, designadamente por pagamento de indemnizações devidas por redução de trabalhos contratuais e, em especial, por pagamentos decorrentes de decisões de tribunais arbitrais.
49. Mas também as derrapagens de prazo de execução das obras podem gerar acréscimos de custos, a título de revisão de preços ou a título de indemnizações.
50. Ainda quanto ao número e ao montante de acréscimos de trabalhos nas obras, constantes do quadro supra (€ 274 434 634,85), salienta-se que os mesmos se devem essencialmente à Infraestruturas de Portugal, SA, 31,14% , (como já acontecia nos relatórios de 2017 e 2020, embora então com percentagens superiores, 52,21% e 42,16%, respetivamente) e à Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., SA, 4,96% (anexo VII).

Quadro 13 – Entidades com maior volume de trabalhos adicionais

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Infraestruturas de Portugal, S.A.	103	1 291 126 377,85	347	85 461 769,22
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.	37	129 937 760,01	529	13 608 671,02
Gestão e Obras do Porto, E.M.	17	71 557 217,27	86	11 696 544,13
Município de Aveiro	33	46 915 280,22	90	7 431 904,53
Município de Lisboa	29	209 404 144,70	57	6 544 377,99

51. No que respeita à supressão de trabalhos contratuais, verificamos que a Infraestruturas de Portugal, SA e a Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM SA, são as entidades que adjudicaram os maiores acréscimos e autorizaram também os maiores volumes de trabalhos suprimidos.

Quadro 14 – Entidades com maior volume de trabalhos suprimidos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	Tmenos (€)
Infraestruturas de Portugal, S.A.	103	1 291 126 377,85	347	-17 830 585,52
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.	37	129 937 760,01	529	-3 724 410,22
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A.	5	47 569 121,06	10	-2 872 565,64
Município de Coimbra	15	23 130 113,90	22	-2 287 805,74
Parque Escolar, E.P.E.	8	77 407 567,54	73	-2 214 193,46

52. Como se pode constatar, a Infraestruturas de Portugal, SA, 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, bem como com objetivos de redução de custos.

53. Se atendermos ao modo de fixação dos preços da maioria dos trabalhos adicionados às obras (€ 274 434 634,85), observamos que 44,55% foram preços contratuais (€ 122 264 347,23²⁷) e 53,87% (€ 147 827 077,94) foram preços novos, acordados entre as partes.
54. Observa-se, assim, uma tendência crescente para recurso a preços novos em detrimento dos preços contratuais, uma vez que no relatório de 2017 as percentagens eram então, de 27,49% (novos) e 72,51% (contratuais) e no relatório de 2020 as percentagens eram, respetivamente, de 45,46% e 54,54.
55. Os montantes mais elevados de trabalhos adicionais a preços novos foram adjudicados pelas entidades identificadas no quadro infra.

Quadro 15 – Entidades com maior volume de trabalhos adicionais, a preços novos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)	Preços contratuais (€)	Preços novos (€)
Infraestruturas de Portugal, S.A.	103	1 291 126 377,85	347	85 461 769,22	58 922 540,08	26 428 419,72
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.	37	129 937 760,01	529	13 608 671,02	3 654 060,69	9 364 435,54
Gestão e Obras do Porto, E.M.	17	71 557 217,27	86	11 696 544,13	4 192 022,54	7 279 535,01
Município de Lisboa	29	209 404 144,70	57	6 544 377,99	1 241 038,35	5 306 189,52
Município de Aveiro	33	46 915 280,22	90	7 431 904,53	2 610 229,95	4 754 408,94

56. Saliente-se que as entidades que adjudicaram os maiores volumes de trabalhos adicionais a preços contratuais foram as mesmas que são identificadas no quadro supra, com exceção do Município de Lisboa que não consta do grupo das 5 entidades que adjudicaram maiores valores de trabalhos a preços contratuais, sendo substituído, naquele grupo, pela APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, SA que adjudicou, a preços contratuais, o montante de € 2 783 389,66.

²⁷ Neste montante estão incluídos € -1 186 591,43, o que significa que, se não atendermos a este valor negativo, o total de preços contratuais ascende a € 123 450 910,26.

OBSERVAÇÃO 6: O aditamento de trabalhos, bem como a supressão, ocorreu com maior expressão na administração local.

57. Como se constata pelo quadro 5 (reproduzido também como quadro 12), se atendermos, apenas, aos trabalhos acrescidos, estes representaram, no conjunto dos 1192 contratos alterados, um acréscimo de despesa de 7,41%.

Quadro 16 – Contratos de empreitada com acréscimo global de custos, por setor

Setor	N.º Entid.	N.º Obras	Valor inicial (€)	TAdicionados (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
AL	184	898	1 551 652 636,73	131 457 135,17	-27 386 438,09	104 070 697,08
SEE	24	147	1 812 335 148,41	109 543 374,46	-26 526 820,24	83 016 554,22
SEL	9	89	247 615 388,01	28 080 179,20	-5 591 153,34	22 489 025,86
AC	20	47	67 684 581,65	4 664 733,94	-2 670 809,17	1 993 924,77
Fund	4	11	24 369 708,12	689 212,08	-244 167,08	445 045,00
Totais	241	1192	3 703 657 462,92	274 434 634,85	-62 419 387,92	212 015 246,93

58. Verifica-se que foi na administração local que se verificou o maior volume de acréscimo de trabalhos decorrentes de adicionais, 47,90%, bem como de supressão de trabalhos contratuais 43,87%.

59. Este acréscimo resultou dos contratos outorgados por 184 entidades, identificando-se as que adjudicaram os maiores montantes de trabalhos adicionados.

Quadro 17 – Entidades da administração local com maior volume de acréscimo de trabalhos (sem “compensação” com trabalhos suprimidos)

Entidade	N.º de Obras	Valor contratual inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Município de Aveiro	33	46 915 280,22	90	7 431 904,53
Município de Lisboa	29	209 404 144,70	57	6 544 377,99
Município de Loures	13	27 067 321,25	34	5 603 698,60
Município de Vila Nova de Famalicão	13	29 414 667,61	19	4 871 495,90
Município de Matosinhos	14	33 347 107,28	19	4 606 115,88

60. No entanto, alguns dos acréscimos foram acompanhados da supressão de outros trabalhos. Se atendermos à “compensação” com trabalhos suprimidos, a situação é a descrita no quadro seguinte, alterando-se o posicionamento do Município de Aveiro. Quanto ao Município de Matosinhos, deixou de constar do quadro, uma vez que por força dos trabalhos contratuais que suprimiu, € 1 069 175,57, passou a registar um saldo de € 3 536 940,31.

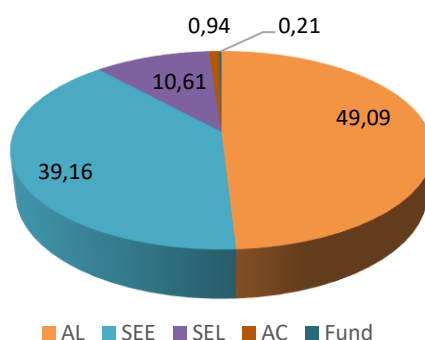
Quadro 18 – Entidades da administração local com maior volume de acréscimo de trabalhos (com “compensação” com trabalhos suprimidos)

Entidade	N.º Obras	Valor contratual inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global €
Município de Lisboa	29	209 404 144,70	57	6 544 377,99	-252 872,91	6 291 505,08
Município de Aveiro	33	46 915 280,22	90	7 431 904,53	-2 156 126,63	5 275 777,90
Município de Vila Nova de Famalicão	13	29 414 667,61	19	4 871 495,90	-24 189,75	4 847 306,15
Município de Loures	13	27 067 321,25	34	5 603 698,60	-1 240 989,26	4 362 709,34
Município de Espinho	12	30 797 913,62	30	4 372 082,82	-619 481,81	3 752 601,01

61. No polo oposto, a entidade da administração local que registou o menor acréscimo de trabalhos na execução de 1 empreitada (na importância inicial de € 1 058 726,91) foi o Município de Constância, que aditou trabalhos no montante de € 10 092,66 (0,95% de acréscimo) e sem expressão no total aditado.
62. Caso se proceda à “compensação” entre o valor dos trabalhos aditados e dos suprimidos, continua a ser na administração local que se verifica o maior volume líquido de acréscimo de custos relativamente ao previsto inicialmente (49,09%), respeitando a maioria dos contratos a municípios.

Segue-se o setor empresarial do Estado, 39,16%, o setor empresarial local, 10,61%, a administração central, 0,94% e as fundações com 0,21%.

Gráfico 4 – Acréscimo e supressão de trabalhos, “compensados”, por setor



63. No setor empresarial do Estado, destacam-se, por ordem decrescente de valor adicional, por entidade, as seguintes:

Quadro 19 – Entidades do setor empresarial do Estado com maior volume de acréscimo de trabalhos

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Infraestruturas de Portugal, S.A.	103	1 291 126 377,85	347	85 461 769,22
Metro do Porto, S. A.	2	288 027 850,12	27	3 837 243,36
Parque Escolar, E.P.E.	8	77 407 567,54	73	3 635 822,50
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A.	5	47 569 121,06	10	3 462 265,51
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.	1	17 433 880,00	1	2 783 389,66

64. Se olharmos para o resultado da conjugação de trabalhos adicionais com trabalhos suprimidos, observamos que a Infraestruturas de Portugal, SA se mantém como a entidade que autorizou mais trabalhos e que a Parque Escolar, EPE e a EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, SA que autorizaram, respetivamente o terceiro e segundo maior volume de supressão de trabalhos (€ 2 214 193,46 e € 2 872 565,64), saíram deste grupo, como se vê no quadro 20.

Quadro 20 – Entidades do setor empresarial do Estado com maior volume de acréscimo de trabalhos (com “compensação” com trabalhos suprimidos)

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Infraestruturas de Portugal, S.A.	103	1 291 126 377,85	347	85 461 769,22	-17 830 585,52	67 631 183,70
Metro do Porto, S. A.	2	288 027 850,12	27	3 837 243,36		3 837 243,36
APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S.A.	1	17 433 880,00	1	2 783 389,66		2 783 389,66
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, E.P.E.	1	10 557 957,75	8	2 098 108,36		2 098 108,36
APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.	1	15 988 000,00	4	2 531 700,19	-1 024 227,08	1 507 473,11

65. Se compararmos estas listas com as constantes do relatório de 2020, verifica-se que a Infraestruturas de Portugal, SA continua a ser a entidade deste setor que introduziu modificações mais significativas nos seus contratos de empreitada.
66. Importa, por outro lado, mencionar que a Polis Litoral Sudoeste - Sociedade para a Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, SA - Em Liquidação foi a entidade deste setor que registou o menor volume de acréscimo de trabalhos, € 16 503,96, para 1 empreitada contratualizada pelo montante de € 417 247,00 (3,96% de acréscimo) e sem expressão no total dos trabalhos aditados.
67. No setor empresarial local, que no relatório de 2017 era composto por apenas 2 entidades, e no de 2020, por 9, uma delas a Lisboa Ocidental, SRU, EM, SA, continua a integrar agora 9 entidades, das quais se destacam as seguintes com maior montante adicional adjudicado.

Quadro 21 – Entidades do setor empresarial local com maior volume de acréscimo de trabalhos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.	37	129 937 760,01	529	13 608 671,02
Gestão e Obras do Porto, E.M.	17	71 557 217,27	86	11 696 544,13
CMPH - Domus Social - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E.M.	19	18 717 344,77	40	1 247 640,91
Águas do Interior - Norte, E. I. M., S.A.	2	7 954 586,54	2	606 835,73
CMPEAE - Empresa de Águas e Energia do Município do Porto, E.M.	2	2 941 164,72	7	375 565,53

68. Neste mesmo setor, se atendermos ao valor de supressão de trabalhos que foi autorizado, observa-se que, apenas a Gestão e Obras do Porto, E.M. passa a ocupar o lugar cimeiro, uma vez que Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, SA, ao suprimir € 3 724 410,22, de trabalhos passou para o 2.º lugar da tabela, não obstante a Gestão e Obras do Porto, EM também ter suprimido € 1 371 235,62.
69. A entidade com menor valor adicional adjudicado foi a MatosinhosHabit - MH, Empresa Municipal de Habitação de Matosinhos, com € 6 094,75, numa empreitada de € 27 079,81 (22,51% de acréscimo) e sem expressão no total aditado.
70. No âmbito da administração central (anexo VII), identificam-se as entidades que procederam ao maior aditamento de trabalhos, salientando-se que o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP já constava nesta tabela, nos relatórios anteriores.

Quadro 22 – Entidades da administração central com maior volume de acréscimo de trabalhos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Universidade de Lisboa - Reitoria	5	16 638 155,08	12	1 627 514,56
Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos	3	6 894 883,93	4	542 281,77
Faculdade de Direito - Universidade de Lisboa	1	3 697 920,42	2	411 328,41
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.	8	6 014 152,88	19	318 046,58
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.	4	5 413 089,19	5	267 795,98

71. Na administração central, ainda, se atendermos ao valor global dos trabalhos aditados, verifica-se que, quer a Universidade de Lisboa – Reitoria, quer a Faculdade de Direito - Universidade de Lisboa deixam de constar desta tabela, uma vez que também suprimiram trabalhos nas importâncias de € 1 912 677,18 e de € 289 064,37, respetivamente.

Ao invés, passou a integrar o grupo das 5 entidades com maior acréscimo líquido a Força Aérea, com € 223 064,01, e a Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, com € 163 919,35.

72. Neste setor observa-se que a entidade que menor acréscimo de trabalhos autorizou foi a Direção Regional de Cultura do Algarve, apenas € 3 886,40 numa empreitada de € 1 495 379,10 (0,26% de acréscimo) e sem expressão no total aditado.

73. Nas **fundações** (4 entidades) mantém-se a Universidade do Porto que adjudicou trabalhos adicionais no valor de € 268 993,33, em 7 empreitadas com o valor total de € 11 170 498,98 (acréscimo de 2,41%).

OBSERVAÇÃO 7: No triénio de 2020-2022, o valor dos trabalhos adicionados continua a ser muito superior ao dos trabalhos suprimidos.

74. 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.

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).

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.

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.

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 2,88% do valor contratualizado (€ 44 423 329,84).

75. Na presente ação (anexo VI) apura-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).

76. Feita a “compensação” com trabalhos aditados, a diminuição efetiva de despesa ocorreu em 80 contratos (6,71% do universo dos contratos alterados), na importância de € 7 593 346,60, que representou 0,21% daquele valor inicial (€ 3 703 657 462,92).

77. Em 11 daqueles 80 contratos adicionais, a modificação contratual foi exclusivamente no sentido da supressão de trabalhos contratuais (€ 893 961,13) e representou um decréscimo de despesa inicial de 2,24% (preço inicial destes 11 contratos, € 10 709 810,53). Os outorgantes públicos da

maioria destes contratos, não foram a Infraestruturas de Portugal, SA (agora só outorgou 2 destes contratos) e a Parque Escolar, EPE, como sucedia nos relatórios anteriores, mas cinco municípios (Guarda, Arouca, Coruche, Moura e Ourém) e uma empresa do setor empresarial local (Gebalis - Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa, E.M., S.A).

78. Conforme se constata do quadro infra, a tendência para a supressão de trabalhos distribuiu-se por todos os setores, mas foi na administração local que ocorreu o maior volume de trabalhos suprimidos.

Quadro 23 – Contratos de empreitada com acréscimo e maior supressão de trabalhos, por setor

Setor	N.º Entid.	N.º Obras	Valor inicial (€)	TAdicionados (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
AL	184	898	1 551 652 636,73	131 457 135,17	-27 386 438,09	104 070 697,08
SEE	24	147	1 812 335 148,41	109 543 374,46	-26 526 820,24	83 016 554,22
SEL	9	89	247 615 388,01	28 080 179,20	-5 591 153,34	22 489 025,86
AC	20	47	67 684 581,65	4 664 733,94	-2 670 809,17	1 993 924,77
Fund	4	11	24 369 708,12	689 212,08	-244 167,08	445 045,00
Totais	241	1192	3 703 657 462,92	274 434 634,85	-62 419 387,92	212 015 246,93

79. A supressão de trabalhos contratuais na administração local foi mais elevada nas obras contratualizadas pelos municípios que a seguir se visualizam.

Quadro 24 – Entidades da administração local com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Município de Coimbra	15	23 130 113,90	-2 287 805,74	1 050 759,54
Município de Aveiro	33	46 915 280,22	-2 156 126,63	5 275 777,90
Município de Bragança	6	10 825 802,10	-1 366 257,41	-61 017,17
Município de Loures	13	27 067 321,25	-1 240 989,26	4 362 709,34
Município de Oeiras	13	60 158 786,33	-1 224 704,94	2 349 171,94

80. No que respeita aos restantes setores, os quadros seguintes evidenciam onde se localizaram as principais situações de trabalhos suprimidos.

Quadro 25 – Entidades do setor empresarial do Estado com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Infraestruturas de Portugal, S.A.	103	1 291 126 377,85	-17 830 585,52	67 631 183,70
EDIA - Empresa de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva, S.A.	5	47 569 121,06	-2 872 565,64	589 699,87
Parque Escolar, E.P.E.	8	77 407 567,54	-2 214 193,46	1 421 629,04
APSS - Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.	1	15 988 000,00	-1 024 227,08	1 507 473,11
Instituto Português de Oncologia de Lisboa Francisco Gentil, E.P.E	2	8 090 664,49	-951 306,27	345 828,76

81. Comparando com os relatórios de 2017 e de 2020, verifica-se que a Infraestruturas de Portugal, SA e a Parque Escolar, EPE já apareciam nesta tabela, embora, no ano de 2020, com valores superiores (€ 24 495 212,86 e € 3 008 520,45, respetivamente).

Quadro 26 – Entidades do setor empresarial local com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M., S.A.	37	129 937 760,01	-3 724 410,22	9 884 260,80
Gestão e Obras do Porto, E.M.	17	71 557 217,27	-1 371 235,62	10 325 308,51
Gebalis - Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa, E.M., S.A.,	7	4 980 246,08	-239 736,31	-94 189,77
CMPEAE - Empresa de Águas e Energia do Município do Porto, EM	2	2 941 164,72	-124 233,24	251 332,29
EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E. M., S. A.	3	9 582 296,83	-121 117,03	226 563,31

82. Comparando com os relatórios de 2017 e de 2020, verifica-se que também a Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM SA, já constava neste tipo de tabela, embora com valores negativos menores, € 275 203,74.

Quadro 27 – Entidades da administração central com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Universidade de Lisboa - Reitoria	5	16 638 155,08	-1 912 677,18	-285 162,62
Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos	3	6 894 883,93	-16 931,56	525 350,21
Faculdade de Direito - Universidade de Lisboa	1	3 697 920,42	-289 064,37	122 264,04
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.	8	6 014 152,88	-113 529,74	204 516,84
Administração Regional de Saúde do Norte, I.P.	4	5 413 089,19	-119 713,68	148 082,30

83. Comparando com o relatório anterior, só o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP já aparecia então neste tipo de tabela, com valor ligeiramente superior, € 152 535,06.
84. No setor das **fundações**, a Universidade do Porto continua a ser a entidade que autorizou a maior supressão de trabalhos, no cômputo de 7 contratos, com o valor inicial de € 11 170 498,98 a supressão de € 199 468,23 (acrécimo global de € 69 525,00).

OBSERVAÇÃO 8: As alterações aos contratos de empreitada de obras públicas continuam a distribuir-se por todos os tipos de obra, tendo uma especial incidência nas “Vias de Comunicação” e nos “Edifícios/Reabilitação”.

85. No relatório de 2016 evidenciou-se que o tipo de empreitada mais contratualizada respeitava à tipologia “Edifícios”, embora a maior percentagem, quer de acréscimo quer de supressão de trabalhos, ocorresse nas obras relativas a “Vias de Comunicação” e os montantes mais elevados de acréscimo e redução de trabalhos tivessem sido registados no tipo “Edifícios/Reabilitação”.
- No relatório de 2017 concluiu-se que o tipo de empreitada mais contratada e com maior número de contratos iniciais que sofreram modificações no decurso da sua realização foi o de “Vias de Comunicação”.
- No relatório de 2017, o tipo de obra com maior número de contratos iniciais que sofreram modificações no decurso da sua realização foi o de “Edifícios/Reabilitação” e o que

correspondeu a maior montante financeiro inicial foi o de “Vias de Comunicação”, tendo sido neste último tipo que também ocorreu o maior valor de alterações.

86. Na presente ação, continua a observar-se que o tipo de obra com maior número de contratos iniciais que sofreram modificações no decurso da sua realização foi o de “Edifícios/Reabilitação” e o que correspondeu a maior montante financeiro foi o de “Vias de Comunicação”.

Quadro 28 – Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas com alterações

Tipo de obra	Distribuição por setores						Valor Inicial (€)
	N.º contratos	Adm. Central	Adm. Local	SEE	SEL	Fund.	
Vias de comunicação	210	1	114	92	3		1 659 272 707,96
Edifícios/Reabilitação	419	33	313	17	47	9	762 099 367,41
Edifícios	138	9	97	15	16	1	375 961 583,45
Obras de urbanização	262		244	2	15	1	344 708 213,30
Infraestruturas	93		84	4	5		296 461 787,32
Obras hidráulicas/Obras marítimas	38	3	22	12	1		159 843 527,41
Instalações elétricas e mecânicas	21	1	17	2	1		81 873 466,75
Outros trabalhos*	11		7	3	1		23 436 810,32
Totais	1192	47	898	147	89	11	3 703 657 463,92

* Inclui muros de suporte, túnel e serviços.

87. Também como se observa no quadro supra, o maior número de obra relativas ao tipo “Vias de Comunicação”, bem como “Edifícios/Reabilitação” e nos demais tipos de obra, pertenceu à administração local (anexos VI e X).
88. Verifica-se, ainda, que os maiores valores de acréscimo e de supressão de trabalhos se verificou no tipo “Vias de Comunicação”, mas a maior percentagem de acréscimo, bem como de supressão de trabalhos, ocorreu no tipo “Obras Hidráulicas/Obras Marítimas” e a maior percentagem de valor global de acréscimo no tipo “Edifícios/Reabilitação”.

Quadro 29 – Modificações de trabalhos por tipos de obra

Tipo obra	N.º contr. Iniciais	Valor inicial (€)	Valor acréscimo (€)	% Acrésc	Valor supressão (€)	% Supr.	Valor global (€)	% Valor global
Vias de comunicação	210	1 659 272 707,96	103 648 282,41	6,25	-20 694 469,75	-1,25	82 953 812,66	5,00
Edifícios/Reabilitação	419	762 099 367,41	73 054 060,09	9,59	-13 765 244,77	-1,81	59 288 815,32	7,78
Obras de urbanização	262	344 708 213,30	36 600 006,97	10,62	-10 817 269,04	-3,14	25 782 737,93	7,48
Edifícios	138	375 961 583,45	24 621 010,76	6,55	-6 415 710,06	-1,71	18 205 300,70	4,84
Obras hidráulicas/Obras marítimas	38	159 843 527,41	18 590 245,96	11,63	-6 427 251,81	-4,02	12 162 994,15	7,61
Infraestruturas	93	296 461 787,32	13 335 604,17	4,50	-2 656 735,22	-0,90	10 678 868,95	3,60
Outros trabalhos*	11	23 436 810,32	2 618 547,07	11,17	-934 011,74	-3,99	1 684 535,33	7,19
Instalações elétricas e mecânicas	21	81 873 466,75	1 966 877,42	2,40	-708 695,53	-0,87	1 258 181,89	1,54
Totais	1192	3 703 657 463,92	274 434 634,85	7,41	-62 419 387,92	-1,69	212 015 246,93	5,72

89. Os contratos de empreitada relativos à tipologia “Vias de Comunicação” que tiveram maior volume financeiro de alterações, continuam a ser outorgados na sua maioria pela Infraestruturas de Portugal, SA (90), e reportam-se, com maior expressão de alterações, à subcategoria estradas.

Quadro 30 – Contratos de empreitada de obras públicas do tipo “Vias de Comunicação” com alterações na sua execução

Área a que se destinam	N.º cont. iniciais	Valor inicial (€)	Valor acréscimo (€)	% Acrésc	Valor supressão (€)	% Supres.	Valor global (€)	% Valor global
Estradas	103	344 050 368,08	54 638 539,19	15,88	-9 938 501,45	-2,89	44 700 037,74	12,99
Caminhos de ferro	30	929 096 762,38	36 123 030,88	3,89	-7 475 838,07	-0,80	28 647 192,81	3,08
Obras de arte	13	40 430 614,69	4 290 371,26	10,61	-2 132 206,26	-5,27	2 158 165,00	5,34
Metro	2	288 027 850,12	3 837 243,36	1,33			3 837 243,36	1,33
Desporto e Atividades. Lúdicas	37	40 738 055,20	3 254 152,20	7,99	-993 583,27	-2,44	2 260 568,93	5,55
Tratamento de Taludes	3	5 626 346,70	676 806,17	12,03	-3 097,60	-0,06	673 708,57	11,97
Passadiços	2	3 471 155,92	324 887,18	9,36	-93 556,76	-2,70	231 330,42	6,66
Arruamentos	7	3 387 067,21	246 833,29	7,29	-19 605,40	-0,58	227 227,89	6,71
Segurança/Sinalização	9	2 627 147,43	186 020,93	7,08	-6 172,75	-0,23	179 848,18	6,85
Caminhos rurais	1	411 416,95	40 071,55	9,74	-352,92	-0,09	39 718,63	9,65
Pavimentação	3	1 405 923,28	30 326,40	2,16	-31 555,27	-2,24	-1 228,87	-0,09
Totais	210	1 659 272 707,96	103 648 282,41	6,24	-20 694 469,75	-1,2472	82 953 812,66	4,9994

90. Por outro lado, e como se identifica no quadro 29, o maior acréscimo percentual de despesa (resultante de “compensação” entre trabalhos a mais e a menos) respeitou a obras inseridas na categoria “Edifícios/Reabilitação”, 7,78%, que compreende as subcategorias de educação (€ 20 250 068,67), serviços (€ 18 455 059,20), cultura (€ 12 740 463,66), social (€ 4 526 392,70), atividades desportivas e lúdicas (€ 1 578 814,66), saúde (€ 1 304 786,93), lazer (€ 231 549,99) e justiça (€ 201 679,51).

OBSERVAÇÃO 9: Diminuiu o número de entidades que ainda procedem à formalização dos contratos adicionais sem respeitar o regime legal, o qual não permite a compensação entre trabalhos complementares e trabalhos a menos. Em contratos adicionais que integram trabalhos complementares adjudicados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017 e da Lei n.º 30/2021, os seus valores não estão autonomizados.

91. Vimos já que nas obras públicas existem, com frequência, não apenas acréscimos com trabalhos adicionais/complementares, mas também redução de custos por trabalhos não realizados, designados como trabalhos a menos. A possibilidade da sua compensação é relevante para a definição dos montantes dos trabalhos adicionados e para a respetiva contabilização, designadamente para efeitos da aferição de limites legais aplicáveis.
92. Ainda que se possa fazer uma leitura global (compensada) dos acréscimos e decréscimos financeiros resultantes de trabalhos aditados e suprimidos, como, aliás, até agora se tem vindo a fazer neste relatório, a verdade é que, em termos legais e para os efeitos referidos, a compensação desses trabalhos e montantes obedece a um regime específico.
93. O CCP, na sua versão inicial, 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 [vide artigo 370.º, n.º 2, alínea c)].
94. O Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, que introduziu alterações ao CCP, veio estender a impossibilidade de compensação também aos trabalhos a mais.
95. 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 designados por complementares com os trabalhos contratuais suprimidos ou a menos. Igual situação resulta

- das alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21.01, e pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7.11.
96. Ou seja, atualmente, não é possível, para efeitos do cálculo de percentagem de acréscimo verificado em cada obra, compensar trabalhos a menos ou suprimidos com trabalhos complementares, razão por que os contratos ou documentos devem respeitar e mencionar os valores de uns e de outros.
97. Ora, o que se observa é que o regime aplicável à compensação entre o valor dos trabalhos não é rigorosamente observado pelas entidades contratantes, como já se mencionou, designadamente nos Relatórios n.ºs 2/2019, 1/2020 – Audit. 1.ª Secção e 2/2020 – 1.ª Secção, embora no final deste triénio de 2020-2022 e por força das recomendações efetuadas por este Tribunal se verifique uma tendência crescente para respeitar o regime legal.
98. Outra situação relacionada com a formalização dos contratos adicionais coloca-se nas empreitadas precedidas de procedimento realizado, ainda, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, mas cuja execução já decorre na vigência da Lei n.º 30/2021, atenta a norma de aplicação da lei no tempo, prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º desta Lei.
99. Ou seja, nestes casos, em que o objeto do contrato adicional incluiu trabalhos complementares autorizados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017 e da Lei n.º 30/2021, não se autonomizou o valor dos trabalhos complementares por cada um destes regimes legais, com vista a permitir a sua identificação (como acontecia com os trabalhos complementares não previstos e imprevisíveis), uma vez que os requisitos e percentagens legais para a aferição da sua legalidade são diferentes.

OBSERVAÇÃO 10: O limite quantitativo atual, de 50%, para o aditamento de trabalhos complementares continua, em geral, a ser respeitado.

100. Para aferir do cumprimento dos limites legais ao aditamento de trabalhos, importa atender ao regime previsto no CCP e às alterações nele introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05. 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. Mas este critério, data da decisão de contratar, não é aplicável da

mesma forma quanto às empreitadas executadas na vigência da Lei n.º 30/2021, atento o disposto na alínea b) do n.º 2 do seu artigo 27.º

- 101.** 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 marítimas-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).
- 102.** Por sua vez, a alínea d) do n.º 2 do citado artigo 370.º e o n.º 3 do artigo 376.º 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.
- 103.** 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.
- 104.** Os trabalhos a menos deveriam ser abatidos ao preço contratual inicial (artigo 379.º do CCP).
- 105.** Em qualquer dos casos, quando fosse excedida qualquer 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).
- 106.** Recorde-se que 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, salientando-se, como então nova disposição na matéria em apreço, que:
- ✓ O preço atribuído aos trabalhos a mais numa empreitada não podia ultrapassar 40% do preço contratual;
 - ✓ O 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;

- ✓ Não se fez qualquer referência à possibilidade de compensação entre trabalhos a mais e a menos;
- ✓ Manteve-se o regime já vigente de que os trabalhos a menos deviam ser abatidos ao preço contratual inicial (artigo 379.º do CCP);
- ✓ Caso 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 9).

107. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, veio prever que:

- ✓ Todos os trabalhos adicionais passaram a ser qualificados como trabalhos complementares;
- ✓ Trabalhos complementares são aqueles cuja, espécie ou quantidade não foi prevista no contrato de empreitada - art.º 370.º, n.º 1;
- ✓ Podem resultar de circunstâncias não previstas e, neste caso, podem ser ordenados pelo dono de obra, desde que não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra e, no seu total, não podem exceder 10% do preço contratual, bem como o seu valor somado ao do contrato inicial não pode 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 tiverem sido publicitados no JOUE) - art.º 370.º, n.º 2;
- ✓ Podem ser ocasionados por circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que não possam ser separados do contrato inicial, nos mesmos termos acima referidos, e não excedam, na sua globalidade, 40% do preço inicial – artigo 370.º, n.º 4.
- ✓ Não se faz qualquer referência à possibilidade de compensação entre trabalhos complementares e trabalhos suprimidos ou a menos;
- ✓ Mantém-se o regime já vigente de que os trabalhos suprimidos/menos devem ser abatidos ao preço contratual inicial (artigo 379.º do CCP) e só depois podem ser calculadas as percentagens de acréscimo, tendo em vista o cumprimento dos limites legais estabelecidos;
- ✓ Caso seja excedida qualquer uma daquelas percentagens legais, os trabalhos adicionais devem ser contratualizados mediante procedimento pré-contratual legalmente previsto no título I da parte II do CCP (artigos 370.º, nº 5).

108. Segundo alguma doutrina²⁸, os trabalhos não previstos (eram previsíveis, mas não foram previstos, precisamente por causa do erro) correspondem aos anteriores trabalhos de suprimento de erros e omissões e, por sua vez, os trabalhos resultantes de circunstâncias imprevisíveis correspondem aos anteriormente denominados trabalhos a mais.

109. Por seu turno, na versão conferida ao artigo 370.º do CCP, pela Lei n.º 30/2021, de 21.05, 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, são trabalhos complementares todos aqueles que não se encontrem, quantitativa ou qualitativamente previstos no contrato, podendo o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro, caso a mudança de cocontratante preencha, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

- i) Não possa ser efetuada por razões técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes; e [alínea a) do n.º 2].
- ii) Provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra [alínea a) do n.º 2].

A norma consagrou um único limite, estabelecendo que o somatório dos trabalhos complementares não pode exceder 50% do preço contratual inicial.

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, continua a ser necessário distingui-los dos demais.

110. A par desta alteração do artigo 370.º, o n.º 1 do artigo 313.º, 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 pode traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto.

²⁸ Neste sentido *vide* Pedro Fernández Sánchez, *in* Seminário – Código dos Contratos Públicos Revisto, em 30.01.2018. *In* http://spms.min-saude.pt/wp-content/uploads/2018/02/Regras-de-tramitacao-dos-procedimentos-de-contratacao-apos-revisao-do-CCP_Pedro-Fernandez-Sanchez.pdf.

111. Refira-se que, mais recentemente, a Lei n.º 78/2022, de 07.11, alterou, de novo, o CCP, tendo, no entanto, em relação ao artigo 370.º do CCP, introduzido meras precisões²⁹ que já decorriam, aliás, da interpretação da norma, mantendo-se o sentido da mesma.

112. 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. 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, leva a que o apuramento dos limites legais para este efeito só seja possível efetuar em auditoria (que não é o caso desta ação).

113. Assim, sem atender a qualquer distinção entre trabalhos complementares e ao regime legal que em concreto lhes fosse aplicável, identificam-se os casos de maior percentagem de acréscimo de custos na execução da empreitada.

Quadro 31 – Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos complementares

Entidade	Objeto do contrato	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	%	Tcomplementares (global) €	%
Município de Loures	Escola Básica da Flamenga - Remodelação do edifício - Santo António dos Cavaleiros	1 730 593,87	-48 095,98	-2,78	865 296,91	50,00
Município de Leiria	Execução de Infraestruturas do Sistema Viário da Avenida Nossa Senhora de Fátima e Avenida General Humberto Delgado - PEDU	2 479 001,92	-381 340,10	-15,38	1 237 388,63	49,91
Município de Vila Nova de Famalicão	Melhoria das acessibilidades às áreas de localização empresarial de Famalicão Sul - Rua Montoito/E.N. 14 Lousado/Ribeirão	948 832,51			473 449,00	49,90
Município de Lisboa	Obra de beneficiação da sede da 3.ª Companhia do RSB Alvalade	1 295 489,18	-1 118,25	-0,09	638 440,05	49,28
Município de Ferreira do Zêzere	Requalificação do Espaço Público em Ferreira do Zêzere - 1.ª Fase - Lote 2 (Rua Maria Vasques e Rua Pena Monteiro Batista)	224 345,70	-34 620,82	-15,43	110 062,85	49,06

²⁹ No n.º 1, mantém-se a definição de trabalhos complementares constante da versão da Lei 30/2021, tendo-se acrescentado “São trabalhos complementares (...) e cuja realização se revele necessária para a sua execução; na alínea a) do n.º 2 em vez de “não possa ser efetuada”, passou a constar “não seja viável”; no início da alínea b) do n.º 2 foi acrescentado “Seja altamente inconveniente ou (...)”.

Entidade	Objeto do contrato	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	%	Tcomplementares (global) €	%
Município de Oeiras	Palácio Marquês de Pombal (Oeiras) - Recuperação de Fachadas, Cantarias e Ornamentos	748 706,60	-94 080,50	-12,57	348 543,22	46,55
Município de Albufeira	Requalificação de muros, escadaria e estabilização da arriba da Praia do Peneco	945 762,59	-22 644,54	-2,39	424 142,91	44,85
Município de Oeiras	Ciclovia da Medrosa, entre a Estação da CP de Oeiras e a Praia da Torre	913 164,76	-86 053,59	-9,42	393 207,74	43,06
Município de Aveiro	Qualificação da Estrada de ligação do C Mia à Marinha da Troncalhada	1 750 000,00			744 527,33	42,54
Infraestruturas de Portugal, S.A.	IC2/EN1 - Beneficiação entre Asseiceira (65+200) e Freires (85+500)	8 465 962,29	-589 224,85	-6,96	3 458 472,54	40,85
Município de Braga	Variante do Cávado entre os KMS 3 + 366.185 e 3+625.000 e regularização do Rio Torto entre a Rotunda da Av. do Estádio e a EN 201	1 648 994,23	-28 078,11	-1,70	669 091,56	40,58

114. Atento o limite legal atualmente vigente para adjudicação de trabalhos complementares, 50%, o mesmo está respeitado.

115. Importa também mencionar que esta matéria dos limites pressupõe e tem de ser vista em ligação com o cumprimento de outras exigências legais fixadas, de cariz qualitativo, nomeadamente quanto à natureza e justificação dos trabalhos adicionais envolvidos, a qual também só pode ser aferida em sede de auditoria.

OBSERVAÇÃO 11: O regime introduzido pelo CCP para identificação de trabalhos de suprimento de erros e omissões dos cadernos de encargos e dos projetos e a partilha da respetiva responsabilidade não tem sido devidamente observado.

116. No relatório de 2016, foi apontado que, em 56,93% dos casos, as alterações contratuais tinham decorrido da deficiente conceção dos projetos, mas não existia nem uma prática dos donos de obra acionarem os projetistas nem de corresponsabilizarem os empreiteiros por trabalhos de

suprimento de erros e omissões que podiam ter sido detetados na fase pré-contratual e não o tinham sido³⁰.

117. Um dos objetivos do CCP é o de assegurar o rigor dos projetos, impondo, por isso, o dever de identificar os erros e omissões desses projetos logo na fase pré-contratual. Esse dever foi estabelecido para todos os interessados no procedimento, os quais, se afirma, devem atuar *“com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas”*.

118. Este poder/dever de identificação dos erros e omissões dos projetos na fase pré-contratual tem posterior influência no regime de partilha da responsabilização pelo suprimento de eventuais erros e omissões que venham a ser considerados necessários na fase de execução da obra. Com este mecanismo e como já se disse nos 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 beneficiem 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.

119. Com este desiderato, os artigos 376.º e 378.º do CCP³¹ 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

³⁰ 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.

³¹ Até à revisão do CCP operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017.

tivessem sido identificados pelos concorrentes e não tivessem sido expressamente aceites pelo dono da obra³²;

- 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.

120. Na vigência do CCP com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, esta matéria dos erros e omissões das peças do procedimento/trabalhos complementares e responsabilização encontravam-se reguladas nos artigos 50.º e 378.º.

121. Da análise destas normas legais conclui-se que, com exceção do afirmado nas alíneas iii e iv do ponto 119, 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 competissem elaborar (exceto quando eles tivessem sido induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra);

³² 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.

- ✓ 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 esse incumprimento 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, não se previa expressamente no artigo 378.º do CCP qualquer sanção para o incumprimento deste poder/dever.
- ✓ 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).

122. Ora, esta versão do artigo 378.º do CCP não se afigurou clara, mantendo a referência a trabalhos de suprimento de erros e omissões a executar no decurso da realização da obra quando no artigo 370.º, que tratava desta matéria, se optou por denominar todos os trabalhos adicionais por trabalhos complementares (denominação única que, embora decorra da diretiva europeia³³ não se considerou adequada à nossa cultura em que sempre se distinguiram as duas realidades) e “esqueceu” a sanção para o incumprimento do poder/dever de identificar os erros e omissões do caderno de encargos na fase procedimental, apresentando uma nova forma de responsabilização relacionada com a consignação da obra.

123. A Lei n.º 30/2021, de 21.05, manteve o regime então vigente e veio repor 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 nessa fase identificados pelos interessados mas não tivessem sido expressamente aceites pelo dono da obra.

Igualmente veio prever que o empreiteiro seja responsável por metade do preço dos trabalhos de suprimento de erros e omissões cuja deteção lhe seja exigível, no prazo de 60 dias a contar

³³ Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26.02.2014.

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.

124. No conjunto dos contratos (1192) 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.
125. 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 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% daquele acréscimo de custos (€ 36 289 825,16).
126. Quanto ao acionamento de projetistas para ressarcimento de danos por prejuízos resultantes da necessidade de efetuar trabalhos de suprimento de erros e omissões, com exceção de um município que identificou a quantia de € 16 377,62, continua a não ser prestada informação pelas entidades fiscalizadas.
127. 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 exijam o respetivo ressarcimento³⁴.

OBSERVAÇÃO 12: Continua a ser necessário maior rigor na elaboração dos projetos de obras públicas e, nos casos em que ainda seja aplicável o regime do CCP, na versão do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, na interpretação do conceito de circunstâncias imprevistas/imprevisíveis.

128. Nos relatórios anteriores, bem como nos relatórios de auditorias específicas à execução dos contratos de empreitada de obras públicas, o Tribunal reconheceu que cerca de 50% dos trabalhos adicionais então considerados decorriam de os projetos conterem erros, omissões e deficiências manifestas, que podiam e deviam ter sido acauteladas por uma atuação

³⁴ Relatórios n.ºs 1/2017, 1/2018 e 2/2018 - Audit. 1.ª Secção.

medianamente diligente por parte dos projetistas e por um cuidado acompanhamento e revisão dos projetos por parte dos donos de obra.

129. Na análise efetuada no triénio 2017-2019 constatou-se que 35,86% dos acréscimos de custos verificados no decurso da execução das obras derivou de trabalhos qualificados pelas entidades adjudicantes como de suprimento de erros e omissões (integrados na denominação 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 deixa de ser significativo.
130. No presente relatório relativo ao triénio de 2020-2022 não se procede à distinção/quantificação entre trabalhos complementares e trabalhos de suprimento de erros e omissões, pelas razões já apontadas, mas não se deixa de salientar que o acréscimo de custos derivados da adjudicação de trabalhos complementares (no seu todo), 7,41%, correspondente a € 274 434 634,85, tem ínsito projetos com deficiências (mesmo que não justifiquem a totalidade dos acréscimos).
131. Assim, recorda-se, como já mencionado nos relatórios anteriores, 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.
132. O necessário rigor dos projetos impõe também que os donos de 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.
133. Esta obrigação, para além de ser uma decorrência dos vários princípios aplicáveis à contratação pública, à atividade financeira e à boa gestão pública, tem clara consagração no artigo 43.º do CCP, que estabelece:
- ✓ 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.

134. Por sua vez, a Portaria n.º 701-H/2008, de 29.07, que aprovou as “Instruções para a elaboração de projetos de obras”, fixava o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução referido naquele artigo 43.º e estabelecia ainda os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas.

135. Nas Instruções aprovadas por esta Portaria definiam-se as várias fases para a elaboração do projeto, que previam a apresentação de diversos documentos preliminares³⁵, os quais iam sendo aprovados pelo dono da obra antes da elaboração do projeto de execução. Estes documentos visavam estabelecer um permanente e progressivo diálogo entre o dono da obra e o projetista até à fixação da solução final. O projeto de execução era o produto desse diálogo e era definido como *“o documento elaborado pelo Projetista, a partir do estudo prévio ou do anteprojecto aprovado pelo Dono da Obra, destinado a facultar todos os elementos necessários à definição rigorosa dos trabalhos a executar”*³⁶.

136. Esta Portaria n.º 701-H/2008, de 29.07, foi, entretanto, revogada pela Portaria n.º 255/2023, de 07.08 (em vigor desde 06.09.2023), que pretende:

“(…)

- a) *Atualizar e completar os conceitos e definições;*
- b) *Aperfeiçoar e desenvolver os requisitos mínimos exigidos em cada fase do projeto;*
- c) *Completar e atualizar as especificações de projeto definidas para cada tipo de obra;*
- d) *Atribuir maior responsabilização aos autores do projeto;*
- e) *Ajustar as fases de projeto aos atuais conceitos de gestão na execução das obras;*
- f) *Introduzir maior rigor nas estimativas orçamentais elaboradas nas diferentes fases do projeto;*
- g) *Completar e atualizar as especificações de projeto definidas para cada tipo de obra;*

³⁵ Programa Preliminar, Programa Base, Estudo Prévio e Anteprojecto.

³⁶ Cfr. artigos 1.º, alínea t), e 7.º da Portaria n.º 701-H/2008.

h) Introduzir os modelos paramétricos desenvolvidos com recurso à metodologia BIM na elaboração dos projetos de obra pública.”

137. As modificações ao objeto de uma empreitada podem também decorrer de situações não previsíveis aquando da elaboração dos projetos, os designados trabalhos a mais, decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, hoje denominados trabalhos complementares e justificáveis com o facto de a mudança de cocontratante não ser viável por razões económicas ou técnicas e ser altamente inconveniente ou provocar um aumento considerável de custos para o dono da obra.
138. Na análise efetuada neste relatório e reportada ao triénio 2020-2022 constatou-se que foram adjudicados como trabalhos complementares (salienta-se que esta qualificação foi feita pelas entidades fiscalizadas e que nesta ação não se procede a qualquer análise de legalidade, a qual só ocorre em sede de auditoria específica ao contrato de empreitada), € 168 915 971,02, que representaram 61,55 % do total de acréscimo de custos apurado (€ 274 434 634,85).
139. O TdC para considerar legais os trabalhos complementares imprevisíveis, designadamente para concluir pela verificação do requisito da circunstância então designada de imprevista, tem entendido de forma uniforme (desde a vigência do artigo 26.º do Regime Jurídico de Empreitadas e Obras Públicas³⁷, relativo à execução de trabalhos a mais) que só se está perante uma “*circunstância imprevista*” quando ela seja qualificável como inesperada ou inopinada, como uma circunstância que o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.
140. 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 Tribunal³⁸, 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. Logo a denominação então vertida no CCP, circunstâncias imprevisíveis, vinha encontrar assento integral na jurisprudência deste Tribunal.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

141. Atualmente e por força das alterações introduzidas no CCP, pela Lei n.º 30/2021, e pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, alterou-se o conceito de trabalhos complementares que passou a compreender 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).

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 do “já agora”, trabalhos novos, uma vez que não integram no segmento da norma “*necessários para a sua execução*”.

142. Acresce que também é necessário (artigo 370.º, n.º 2) que o dono da obra fundamente as concretas razões para se concluir que a mudança de cocontratante preenche, cumulativamente, os seguintes pressupostos:

iii) Não seja viável por razões económicas ou técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes; e [alínea a) do n.º 2].

iv) Seja altamente inconveniente ou provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra [alínea a) do n.º 2].

E respeite o limite de 50% do preço contratual inicial, não desvirtuando este limite com a autorização de supressão de trabalhos contratuais para acomodar mais trabalhos complementares que, no limite, possibilitem a execução de uma obra completamente diferente da que foi concursada e adjudicada.

NOTA FINAL: O envio eletrónico dos atos e contratos adicionais para o TdC.

143. Por último, salienta-se que, desde 01.01.2020, é obrigatória a remessa dos processos relativos aos atos e contratos adicionais por meios eletrónicos através da aplicação informática eContas-CC, disponibilizada no sítio do TdC na internet, em <https://www.tcontas.pt> – artigo 5.º das Instruções aprovadas em anexo à Resolução n.º 4/2022 - PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 68, de 06.04.2022.

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.º 8/2010, 1/2016, 3/2017 e 2/2020 - Audit. 1.ª Secção

1. Nos relatórios aprovados em 2010, 2016, 2017 e 2020 este Tribunal formulou recomendações aos donos de obras públicas e também à Assembleia da República e ao Governo.
2. Quanto às recomendações de 2010, dirigidas à Assembleia da República e ao Governo, deve assinalar-se que foram maioritariamente cumpridas, como se assinalou no relatório de 2016.
3. No que respeita às recomendações formuladas aos donos de obras públicas, os quais estão integrados num conjunto vasto e indeterminado de entidades, apurou-se o tendencial cumprimento de algumas delas, designadamente:
 - ✓ Um crescente cumprimento do dever de remessa dos atos, contratos ou instrumentos adicionais ao TdC, no prazo fixado no artigo 47.º, n.º 2, da LOPTC;
 - ✓ O crescente cumprimento do referido dever por parte das entidades do setor público empresarial;
 - ✓ O crescente cumprimento do regime legal dos trabalhos a mais e de suprimento de erros e omissões, designadamente em matéria de não compensação com trabalhos contratuais suprimidos.
4. Em relação às restantes recomendações, a análise global da evolução da situação, no triénio 2020-2022, identificou que continuam a ocorrer situações que justificam a reiteração dessas recomendações.

Recomendações formuladas

Considerando os aspetos já cumpridos e as observações formuladas na análise agora efetuada, constantes da parte II do presente relatório, o TdC reitera as seguintes recomendações:

1. Às entidades que sejam donos de obras públicas que:
 - 1.1. Cumpram a sua obrigação legal e gestonária de aprovar projetos de obras públicas rigorosos, que definam, com a máxima precisão, as finalidades e características da obra a realizar e as características dos respetivos terrenos de implantação. Nesta matéria, deve, em especial, observar-se o disposto no artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos e nas Instruções aprovadas pela Portaria n.º 255/2023, de 07.08;

- 1.2. Obtenham previamente os pareceres obrigatórios de entidades externas e zelem para que os projetos cumpram as exigências legais e regulamentares aplicáveis ao tipo de obra em causa;
- 1.3. Acompanhem, nos termos legalmente estabelecidos, a elaboração dos projetos, mesmo quando realizados por entidades externas, e procedam à sua avaliação crítica, à luz do respetivo ajustamento às efetivas necessidades;
- 1.4. Promovam a cuidada revisão dos projetos antes da sua colocação a concurso, designadamente atualizando os projetos antigos e compatibilizando os projetos das várias especialidades ou de empreitadas relacionadas entre si;
- 1.5. Adotem, quando aplicável, o procedimento de revisão de projetos estabelecido no artigo 43.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos;
- 1.6. Pronunciem-se, expressa e cuidadosamente, sobre os erros e omissões identificados pelos concorrentes nos procedimentos para adjudicação de empreitadas durante o prazo para apresentação de propostas e identifiquem os termos de suprimento dos mesmos;
- 1.7. Observem os requisitos legais fixados nos artigos 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos para a realização dos trabalhos complementares e procedam à sua verificação rigorosa antes da respetiva adjudicação;
- 1.8. Respeitem escrupulosamente o limite quantitativo para trabalhos complementares, fixado no artigo 370.º do CCP, não procedendo a quaisquer operações de compensação com trabalhos a menos que também possam existir;
- 1.9. Observem, nas supressões de trabalhos que possam ser consideradas como modificações dos projetos, os princípios constantes dos artigos 379.º a 381.º do Código dos Contratos Públicos;
- 1.10. Formalizem, em contrato ou qualquer documento adicional aos contratos de empreitada, as alterações por trabalhos complementares ou suprimidos, discriminando-os sem operações de compensação, e, se for o caso, autonomizem os trabalhos complementares adjudicados ao abrigo de regimes legais distintos;
- 1.11. Observem e promovam a adequada imputação de responsabilidades por erros e omissões detetados durante a execução da obra, nos termos do artigo 378.º do Código dos Contratos Públicos, assegurando a responsabilização do cocontratante quando aplicável;

- 1.12. Acionem obrigatoriamente os pedidos de indemnização previstos no n.º 6 do artigo 378.º daquele Código, quando os erros e omissões decorram do incumprimento de obrigações de conceção perante si assumidas por terceiros;
 - 1.13. 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;
 - 1.14. Remetam os atos e contratos adicionais através da aplicação eContas-CC disponibilizada no sítio do TdC na internet, em <https://www.tcontas.pt> e na instrução observem, de forma rigorosa, o disposto nas Instruções aprovadas em anexo à Resolução n.º4/2022 - PG, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 68, de 6.04.2022.
2. À Assembleia da República e ao Governo que, no quadro das respetivas atribuições e competências:
- 2.1. Clarifiquem o regime de aplicação da lei no tempo para as modificações a contratos em execução e que está estabelecido na alínea b) do n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, de 21.05, por forma a evitar interpretações divergentes e insegurança na sua aplicação, atento o seu impacto no cumprimento dos requisitos e limites legais a observar pelos donos de obras públicas, na execução das empreitadas;
 - 2.2. Ponderem a não utilização de conceitos indeterminados na redação do n.º 2 do artigo 370.º do CCP;
 - 2.3. Criem exigências e condições acrescidas para um maior rigor dos projetos de obras públicas, regulando o regime jurídico da revisão de projetos;
 - 2.4. Regulamentem o seguro obrigatório de projeto, conforme exigido pelo artigo 24.º, n.º 3, da Lei n.º 31/2009, na redação da Lei n.º 40/2015, de 01.06;

IV. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 2 do artigo 110.º do Regulamento do Tribunal de Contas³⁹, foi, em 20.09.2023,

³⁹ 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.

emitido pelo Senhor Procurador-Geral-Adjunto, o Parecer n.º 58/2023, que se transcreve parcialmente:

“(…)

7. Assim, tratando-se de uma ação de fiscalização com uma natureza e âmbitos diferentes das tradicionais ações de fiscalização efetuadas pelo Tribunal de Contas e, particularmente pelo departamento de fiscalização concomitante, difícil se torna observar qualquer factualidade suscetível de enquadramento ao nível da responsabilidade financeira ou passível de investigação/apreciação em sede de outras jurisdições.

8. Nestes termos, considerando os objetivos da ação em causa e as recomendações previstas, temos que o Ministério Público só pode louvar o trabalho efetuado e, conseqüentemente, dar o seu aval ao presente 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 2020-2022;
- b) Aprovar as recomendações constantes do capítulo III;
- 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 de obras públicas sob a sua hierarquia e tutela, incluindo empresas públicas;
 - ✓ À Associação Nacional de Municípios Portugueses, para que os divulgue junto dos Municípios e respetivas Associações, os quais, por sua vez, os devem divulgar junto das entidades que integram os respetivos sectores empresariais;
 - ✓ À Associação Nacional de Freguesias, para que os 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, 17 de outubro de 2023

Os Juízes Conselheiros,

Maria de Fátima Mata-Mouros – Relatora

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos
Participou por videoconferência e votou favoravelmente o relatório

Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho

Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David

FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
Helena Santos <i>(que também coordenou a equipa)</i>	Auditora – Coordenadora	
Helena Fragoso	Auditora – Chefe	
Maria Palmira Ferrão e Marília Madeira (Engenheiras Cívicas)	Técnica Superior (Engenheira Civil) Técnica Verificadora Superior (Engenheira Civil)	DFCARF