

Ação de Fiscalização Concomitante

Contratos Adicionais

RELATÓRIO N.º 2/2020 - Audit

1.ª SECÇÃO



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

PROCESSO N.º 1/2018 – AUDIT. 1.ª SECÇÃO

ANÁLISE GLOBAL DOS CONTRATOS ADICIONAIS REMETIDOS PARA O
TRIBUNAL DE CONTAS

(Triénio 2017-2019)

LISBOA

2020

ÍNDICE

I.	ÂMBITO, OBJETIVOS, METODOLOGIA E CONDICIONANTES DA AÇÃO	9
II.	OBSERVAÇÕES	13
	Contratos analisados	
	Observação 1: No triénio de 2017-2019, o número de adicionais a contratos de empreitada, remetidos ao TdC diminuiu no ano de 2017 e voltou a subir nos anos de 2018 e 2019, o montante financeiro do acréscimo de encargos aumentou e o da supressão de trabalhos contratuais diminuiu.	15
	Observação 2: Diminuiu ligeiramente a percentagem de contratos de empreitada de obras públicas em que não foram assinaladas alterações, 71,54%.	18
	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 número e valor, aos tipos “Vias de Comunicação” e “Edifícios/Reabilitação”, respetivamente.	19
	Observação 4: No universo dos contratos alterados, o maior número de contratos foi outorgado pela administração local, mas o montante mais elevado (inicial e de alterações) ocorreu no setor empresarial do Estado.	22
	Observação 5: Os adicionais analisados representaram, globalmente, um acréscimo de encargos, a preços contratuais.	24
	Observação 6: O aditamento de trabalhos ocorreu sobretudo no setor empresarial do Estado, embora, se conjugado com trabalhos suprimidos, tenha tido uma maior expressão líquida na administração local.	27
	Observação 7: No triénio de 2017-2019, o valor dos trabalhos adicionados foi muito superior ao dos trabalhos suprimidos.	32
	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”.	36
	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 adicionados e trabalhos suprimidos.	39
	Observação 10: O limite quantitativo para o aditamento de trabalhos qualificados como trabalhos a mais continua, em geral, a ser respeitado. Porém, o limite legal para aditamento de trabalhos de suprimento de erros e omissões continua a ser desrespeitado em alguns dos contratos.	40

Observação 11: O regime introduzido pelo CCP para identificação dos erros e omissões dos cadernos de encargos e dos projetos e a partilha de responsabilidades pelos mesmos não tem sido nem devidamente observado nem eficaz para induzir maior rigor nos projetos de obras públicas.	48
Observação 12: Diminuiu o número de contratos adicionais remetidos ao TdC em que não foi prestada informação sobre a natureza dos trabalhos alterados.	52
Observação 13: Continua a ser necessário maior rigor na elaboração dos projetos de obras públicas e na interpretação do conceito de circunstâncias imprevistas/imprevisíveis.	52
Nota Final: O envio eletrónico dos atos e contratos adicionais.	56
III. Recomendações	57
IV. Parecer do Ministério Público	59
V. Decisão	60
Ficha Técnica	62
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 -	Regime legal aplicável aos contratos de empreitada com alterações	14
Quadro 5 -	Contratos adicionais registados no TdC entre 03.09.2006 a 31.12.2009 e 01.01.2011 a 31.12.2016	15
Quadro 6 -	Contratos adicionais registados no TdC, no triénio 2017-2019	16
Quadro 7 -	Contratos de empreitada sem alterações, por setor	19
Quadro 8 -	Contratos de empreitada com e sem alterações, por setor	19
Quadro 9 -	Entidades com maior número de contratos sem alterações	20
Quadro 10 -	Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas sem alterações	22
Quadro 11 -	Contratos de empreitada com acréscimo e/ou supressão de trabalhos, por setor	23
Quadro 12 -	Valor dos acréscimos/supressão de trabalhos registados no TdC, no triénio de 2017-2019	25
Quadro 13 -	Entidades com maior volume de trabalhos adicionais	26
Quadro 14 -	Entidades com maior volume de trabalhos suprimidos	26
Quadro 15 -	Entidades com o maior volume de trabalhos adicionais a preços novos	27
Quadro 16 -	Contratos de empreitada com acréscimo global de custos, por setor	28
Quadro 17 -	Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (sem “compensação” com trabalhos suprimidos)	28
Quadro 18 -	Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (com “compensação” com trabalhos suprimidos)	29
Quadro 19 -	Entidades da administração local com maior volume de acréscimo de trabalhos	30
Quadro 20 -	Entidades da administração local com maior volume de acréscimo de trabalhos (com “compensação” com trabalhos suprimidos)	30
Quadro 21 -	Entidades do SEL com maior volume de acréscimo de trabalhos	31
Quadro 22 -	Entidades da administração central com maior volume de acréscimo de trabalhos	32
Quadro 23 -	Contratos de empreitada com acréscimo e maior supressão de trabalhos, por setor	33
Quadro 24 -	Entidades do SEE com maior volume de supressão de trabalhos	34
Quadro 25 -	Entidades da administração local com maior volume de supressão de trabalhos	34
Quadro 26 -	Entidades do SEL com maior volume de supressão de trabalhos	35
Quadro 27 -	Entidades da administração central com maior volume de supressão de trabalhos	35
Quadro 28 -	Tipologia dos contratos de empreitada de obras públicas com alterações	36
Quadro 29 -	Modificações de trabalhos por tipos de obra	37
Quadro 30 -	Contratos de empreitada de obras públicas do tipo “Vias de Comunicação” com alterações na sua execução	38
Quadro 31 -	Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos a mais (executados ao abrigo do DL 149/2012)	42
Quadro 32 -	Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos de suprimento de erros e omissões (executados ao abrigo do DL 149/2012)	43
Quadro 33 -	Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos complementares (“trabalhos a mais”) executados ao abrigo do DL 111-B/2017	45

Quadro 34 -	Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos complementares (“erros e omissões”) executados ao abrigo do DL 111-B/2017	46
--------------------	---	----

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 31.12.2016	16
Gráfico 2 -	Evolução do volume de trabalhos adicionais e de trabalhos suprimidos	17
Gráfico 3 -	Contratos de empreitada com e sem alterações	18
Gráfico 4 -	Acréscimo e supressão de trabalhos, “compensados”, por setor	29

SIGLAS/ACRÓNIMOS

AC	Administração Central
AL	Administração Local
Assoc	Associações
CCP	Código dos Contratos Públicos ¹
DCC	Departamento de Controlo Concomitante
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
Fund	Fundações
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ²
RJEOP	Regime Jurídico de Empreitadas e Obras Públicas ³
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 Diário da República, 1.ª Série, 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 2.10, 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, pelos Decretos-Lei n.ºs 149/2012, de 12.07, 214-G/2015, de 2.10, 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 Série, n.º 209/2017, de 30.10, e n.º 231/2017, de 30.11, respetivamente), 33/2018, de 15.05, e 170/2019, de 04.12, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03.

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 e 27-A/2020, de 24.07.

³ Decreto-Lei n.º 59/99, de 02.03, alterado pela Lei n.º 163/99, de 14.09, e pelos Decretos-Lei n.º 159/2000, de 27.07, 13/2002, de 19.02 e 245/2003, de 07.10.

I. ÂMBITO, OBJETIVOS, METODOLOGIA E CONDICIONANTES DA AÇÃO

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 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 execução⁴.
2. No quadro dos seus poderes de controlo concomitante sobre a execução de contratos visados⁵, 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, a 1.ª Secção deste Tribunal, nos três relatórios já aprovados⁶, formulou 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 do TdC inscreveu no seu plano trienal 2017-2019 (Resolução n.º 2/2016 – 02.NOV – 1.ª Secção/Plenário) a presente ação de fiscalização concomitante, no decurso da qual se analisou de forma global a informação relativa a trabalhos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas remetidas ao Tribunal durante esse triénio.

⁴ Cfr. artigo 47.º, n.º 1, alínea d), e n.º 2, da LOPTC.

⁵ Cfr. artigo 49.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

⁶ Relatórios n.ºs 8/2010, 1/2016 e 3/2017 – Audit. 1.ª Secção.

ÂMBITO E METODOLOGIA

5. A ação consistiu na análise da informação relativa a atos e contratos adicionais, registados no TdC, nos anos de 2017 a 2019, bem como aos contratos de empreitada de obras públicas a que os mesmos respeitaram⁷ e, em especial, aos registados e visados ou homologados conforme (incluindo também os tacitamente visados) nos mesmos anos⁸.
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 (1580) e que foram remetidos para o Departamento de Controlo Concomitante, no triénio em apreço.
8. Nas auditorias, entretanto, realizadas foram abrangidos 20⁹ dos 1580 adicionais referidos no número anterior, tendo, nessas 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 dos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas relativamente à observada e relatada nos Relatórios n.ºs 8/2010, 1/2016 e 3/2017 – Audit. 1.ª Secção;
 - ✓ Comparar, quando pertinente, as situações de trabalhos adicionais 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-Lei n.º 149/2012, de 12.07 (a quase totalidade) e pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08;

⁷ Foram analisados 242 contratos de empreitada dos anos de 2009 a 2016 e 529 do triénio 2017-2019.

⁸ Para efeitos de identificação dos contratos de empreitada de obras públicas sem adicionais, estabeleceu-se para o ano de 2019, a data limite de 31.10.2017, uma vez que, se os trabalhos adicionais são adjudicados no decurso da execução das obras, considerou-se adequado estabelecer uma dilação de 2 meses (entre a data para a concessão de visto, 31.10.2019, e a do termo do período de recolha da informação relativa a trabalhos adicionais, 31.12.2019) para concluir se a empreitada tinha tido (ou não) alterações na sua execução (apuraram-se, no triénio em apreço, 1938 contratos).

⁹ Proc.º n.º 2/2017 – Audit. 1.ª Secção (Relatório n.º 1/2019 - 8 dossiês), Proc.º n.º 4/2017 – Audit. 1.ª Secção (Relatório n.º 2/2019 – 5 dossiês), Proc.º n.º 2/2018 – Audit. 1.ª Secção (Relatório n.º 1/2020 – 3 dossiês). Encontra-se em curso o Proc.º n.º 1/2019 – Audit. 1.ª Secção – 4 dossiês.

- ✓ 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 continental¹⁰.
- ✓ Os adicionais 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, anualmente, nas leis do orçamento¹¹ ou do valor estipulado no artigo 47.º, n.º 1, da LOPTC¹². Assim sendo, a análise não incidiu sobre a totalidade das obras públicas executadas pelas entidades sujeitas ao controlo prévio do Tribunal no período em causa, mas apenas sobre as suas obras públicas de maior valor¹³.
- ✓ Atendeu-se, apenas, à informação remetida no triénio de 2017 - 2019, o que significa que, em alguns casos, os acréscimos ou supressão de trabalhos que se indicam, podem não

¹⁰ Não se incluem quaisquer entidades da administração regional, as quais são fiscalizadas pelas respetivas Secções Regionais deste Tribunal.

¹¹ Cfr. artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º da LOPTC.

¹² Nos anos relevantes para a auditoria este valor era de € 350.000,00 (ou € 750.000,00, quando se tratasse de contratos que aparentassem estar relacionados entre si) ou € 5.000.000,00, consoante o caso. Atualmente, 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.

¹³ Foram analisados também 333 contratos com valor individual inferior a € 350.000,00 €, que foram submetidos a fiscalização prévia por se encontrarem relacionados com outros de valor superior a este montante, os quais ascenderam a € 55.782.912,97.

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 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 3/2017 – Audit. 1.ª Secção, para melhor se visualizar a evolução ocorrida nos atos/contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas remetidas ao TdC.

II. OBSERVAÇÕES

Contratos analisados

12. Tal como consta detalhadamente dos anexos I e IV ao relatório, na presente ação foi analisada informação relativa a 2709 contratos (iniciais) de empreitada de obras públicas remetidos por 395 entidades públicas.

Quadro 1 – Contratos de empreitada de obras públicas analisados

Setor	N.º entidades	N.º Obras	Valor inicial (€)
AL	280	1964	1.866.025.367,73
SEE	38	386	1.393.207.598,58
SEL	26	156	242.349.004,47
AC	42	176	202.881.521,06
Fund + Assoc	9	27	90.966.937,13
Totais	395	2709	3.795.430.428,97

13. Nos anos de 2017 a 2019, foram registados no TdC 1580 atos/contratos adicionais relativos a 771 daqueles contratos de empreitada¹⁴, outorgados por 185 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	13	170	803.464.150,74
AL	147	505	598.960.909,67
SEL	9	45	81.503.994,31
AC	14	37	42.117.511,41
Fund	2	14	18.866.820,12
Totais	185	771	1.544.913.386,25

14. Verificou-se que, dos contratos de empreitada decididos favoravelmente pelo TdC, nos anos de 2017 a 2019 (até 31.10.2019¹⁵), não se registaram alterações na sua execução (conhecidas neste Tribunal, até ao final do ano de 2019), em 1938, outorgados por 364 entidades (anexos I e II).

¹⁴ Recorde-se que 242 contratos destes contratos de empreitada foram registados e visados por este Tribunal nos anos de 2009 a 2016 e 529 no triénio 2017-2019.

¹⁵ Vide nota de rodapé n.º 8.

Quadro 3 – Contratos de empreitada de obras públicas sem alterações

Setor	N.º entidades	N.º Obras	Valor inicial (€)
AL	258	1459	1.267.064.458,06
SEE	34	216	589.743.447,84
SEL	23	111	160.845.010,16
AC	40	139	160.764.009,65
Fund + Assoc	9	13	72.100.117,01
Totais	364	1938	2.250.517.042,72

15. Refira-se que, destas 364 entidades que não remeteram adicionais para 1938 obras, houve 154 que também enviaram 703 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 (771), com exceção de 1 que ainda observou o RJEOP, todos os outros decorreram já na vigência do CCP.

Importa observar que a maioria dos contratos (657) foi precedida de procedimento desencadeado ao abrigo das alterações introduzidas no CCP pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07, sendo que um número significativo de contratos (108) já foi outorgado já abrigo das alterações efetuadas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08.

Quadro 4 – Regime legal aplicável aos contratos de empreitada com alterações

Regime legal	N.º contratos iniciais	Valor (€)
CCP - DL 149/2012	657	1.300.764.300,08
CCP –(e DL 34/2009)	5	133.314.232,64
CCP - DL 111-B/2017	108	108.774.853,53
RJEOP	1	2.060.000,00
Totais	771	1.544.913.386,25

17. A análise da informação referida permite formular as observações que se seguem.

OBSERVAÇÃO 1: No triénio de 2017-2019, o número de adicionais a contratos de empreitada remetidos ao TdC, diminuiu no ano de 2017 e voltou a subir nos anos de 2018 e 2019, o montante financeiro do acréscimo de encargos aumentou e o da supressão de trabalhos contratuais diminuiu.

18. Nos 3 relatórios anteriores reportaram-se os seguintes dados sobre adicionais a empreitadas de obras públicas.

Quadro 5 – Contratos adicionais registados no TdC entre 03.09.2006 a 31.12.2009¹⁶ e 01.01.2011 a 31.12.2016

Ano	N.º contratos adicionais	Montante (€) ¹⁷		
		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
Totais	5758	211.601.673,69	-151.575.319,38	319.732.770,21

¹⁶ 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 o DCC.

¹⁷ 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 nos anos de 2006 e 2007 se verificou uma subida no número de contratos adicionais e no respetivo montante financeiro.

A partir do ano de 2008, quer o número dos adicionais remetidos a este Tribunal, quer o acréscimo de encargos que deles resulta apresentou, até ao ano de 2013 (com exceção, quanto ao ano de 2011), uma diminuição significativa. No ano de 2013, o volume financeiro total recomeçou a subir, embora o número de adicionais, no ano de 2014, ainda estivesse a decrescer.

No ano de 2015, o número de adicionais recomeçou a subir, bem como o valor dos acréscimos financeiros que implicaram. No entanto, estes valores continuavam distantes dos verificados em 2007, 2008 e 2011. No ano de 2016, o número de adicionais voltou a reduzir (igualou o número verificado nos 4 meses de 2006), bem como o respetivo valor total (embora o valor dos acréscimos tivesse aumentado, “compensado” com o montante dos trabalhos suprimidos, foi inferior ao do ano de 2015).

Gráfico 1 – Evolução do número de contratos adicionais registados no TdC entre 03.09.2006 a 31.12.2009 e 01.01.2011 a 31.12.2016



20. No triénio 2017-2019 apuraram-se os seguintes dados.

Quadro 6 – Contratos adicionais registados no TdC, no triénio de 2017-2019

Empreitadas			Atos/Contratos Adicionais			
Ano	N.º	Valor inicial (€)	N.º	TAdicionados (€)	TSuprimidos (€)	Total (€)
2017	175	455.161.012,32	297	22.001.109,08	-13.076.209,24	8.924.899,84
2018	235	338.404.532,44	454	36.894.803,38	-18.563.304,38	18.331.499,00
2019	361	751.347.841,49	829	47.484.587,61	-12.783.816,22	34.700.771,39
Totais	771	1.544.913.386,25	1580	106.380.500,07	-44.423.329,84	61.957.170,23

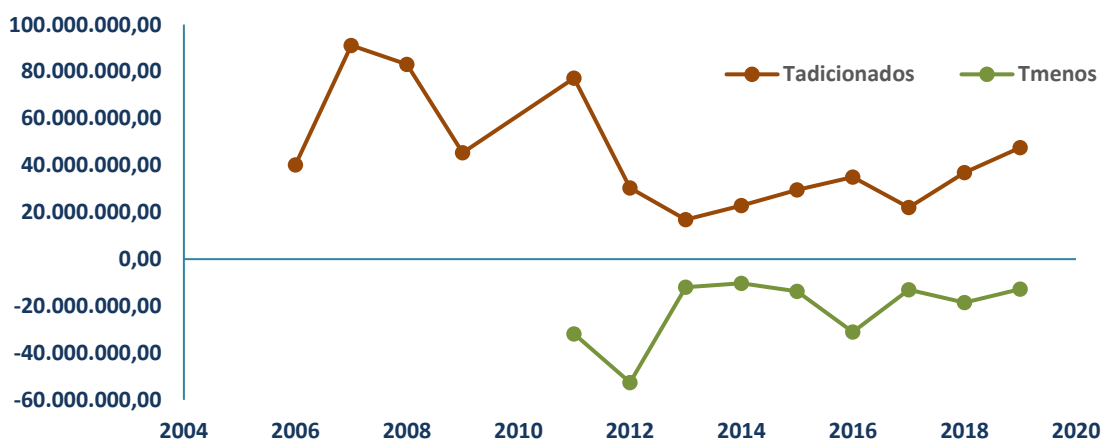
21. Como se verifica no quadro supra, o número de adicionais em 2017 voltou a reduzir, embora o volume financeiro já estivesse a aumentar e nos anos seguintes manteve-se a tendência crescente quer quanto ao número de adicionais quer quanto ao montante financeiro de acréscimo.

Quanto ao valor da supressão de trabalhos contratuais (que, por força da lei não podem ser compensados com trabalhos positivos), o mesmo voltou a aumentar do ano de 2017 para 2018, tendo diminuído no ano de 2019. Não obstante se continuar a verificar, essencialmente, nas obras contratualizadas pela Infraestruturas de Portugal, SA e pela Parque Escolar, EPE, neste período temporal também ocorreu com expressão significativa (superior a 1 milhão de euros) em obras contratualizadas pelo Município de Lisboa e pela EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM, SA. Nos três anos em apreço os valores negativos têm uma expressão muito inferior à dos anos de 2016, 2012 e 2011, apresentando uma tendência decrescente.

22. Refira-se, no entanto, que o montante dos trabalhos suprimidos nos contratos de empreitada, como se mencionou nos relatórios de 2016 e de 2017, 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.

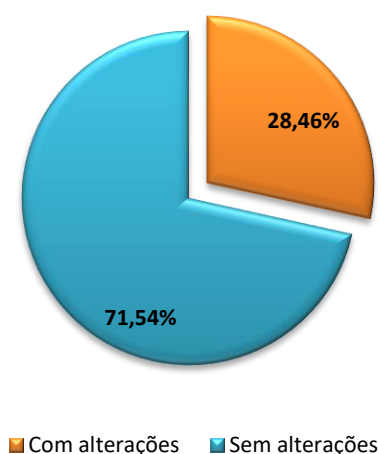
Gráfico 2 – Evolução do volume de trabalhos adicionados e de trabalhos suprimidos



OBSERVAÇÃO 2: Diminuiu ligeiramente a percentagem de contratos de empreitada de obras públicas em que não foram assinaladas alterações, 71,54%.

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).
25. Na presente ação que contempla o triénio 2017-2019 observa-se que, dos 2709 contratos de empreitada analisados, em 1938 deles não foi registada, até 31.12.2019, qualquer modificação ao seu objeto, tendo, ao invés, ocorrido modificação do objeto contratual em 771 contratos¹⁸.
- Assim, os contratos de empreitada sem alterações conhecidas no TdC ascenderam a 71,54%.

Gráfico 3 – Contratos de empreitada com e sem alterações



¹⁸ Recorde-se que, deste total de contratos, apenas, 529 foram registados e visados pelo TdC no triénio 2017-2019. Os restantes 242 foram decididos em anos anteriores, mas como tiveram adicionais neste triénio foram também analisados nesta ação.

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 número e valor, aos tipos “Vias de Comunicação” e “Edifícios/Reabilitação”, respetivamente.

26. Relativamente aos 1938 contratos de empreitada que não apresentaram quaisquer alterações no decurso da sua execução, até ao final do ano de 2019, retira-se do quadro 3 (que se reproduz como quadro 7) o seguinte:

Quadro 7 – Contratos de empreitada de obras públicas sem alterações, por setor

Setor	N.º entidades	N.º Obras	Valor inicial (€)
AL	258	1459	1.267.064.458,06
SEE	34	216	589.743.447,84
SEL	23	111	160.845.010,16
AC	40	139	160.764.009,65
Fund + Assoc	9	13	72.100.117,01
Totais	364	1938	2.250.517.042,72

27. Verifica-se, assim, que as entidades que outorgaram maior número de contratos sem modificações ao seu objeto integram-se na 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 (no período anterior tinha sido no setor empresarial do Estado), mas o maior montante contratualizado alterado ocorreu no setor empresarial do Estado (anexo VIII).

Quadro 8 – 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	147	505	598.960.909,67	258	1459	1.267.064.458,06
SEE	13	170	803.464.150,74	34	216	589.743.447,84
SEL	9	45	81.503.994,31	23	111	160.845.010,16
AC	14	37	42.117.511,41	40	139	160.764.009,65
Fund + Assoc	2	14	18.866.820,12	9	13	72.100.117,01
Totais	185	771	1.544.913.386,25	364	1938	2.250.517.042,72

29. Importa mencionar que, do total das 395 entidades (quadro 1), houve 154 que celebraram contratos de empreitada de obras públicas com modificação no seu objeto, por força de trabalhos adicionados e/ou suprimidos (703) e contratos sem qualquer alteração no seu objeto (1220).

Por outro lado, 210 entidades remeteram, apenas, contratos de empreitada (718) nos quais não foi registada qualquer alteração (até 31.12.2019).

Por fim, identificaram-se 31 entidades que autorizaram modificações no objeto de todos os contratos de empreitada que outorgaram e enviaram ao Tribunal (68).

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

Quadro 9 – Entidades com maior número de contratos sem alterações

Setor	Entidade	N.º contratos	Valor (€)
SEE	Infraestruturas de Portugal, SA	146	418.171.589,78
AL	Município de Sintra	94	47.124.525,27
AL	Município de Vila Nova de Gaia	74	11.293.495,73
AL	Município de Lisboa	67	68.765.007,34
SEL	CMPH - DomusSocial - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E.M.	37	43.371.574,28

31. Mencione-se que estas entidades dos setores empresarial do Estado, administração local e empresarial local outorgaram o maior número de contratos sem alterações e também os maiores volumes financeiros, com exceção do Município de Vila Nova de Gaia que, neste critério (valor financeiro) é substituído pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (administração central) que celebrou 15 contratos sem alterações, no montante global de € 45.805.872,11 (anexos I e II).

32. Das obras contratualizadas e sem registo de alterações, salientam-se pelo seu maior valor, as seguintes empreitadas¹⁹ (anexo I):

- ✓ “Modernização dos blocos V e VI do aproveitamento hidroagrícola da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira”, adjudicada pela Associação de Beneficiários da Lezíria Grande de Vila Franca de Xira, no montante de € 26.230.000,00;
- ✓ “IP5 - Vilar Formoso/Fronteira”, adjudicada pela Infraestruturas de Portugal, SA, no montante de € 13.207.512,67;
- ✓ “Conceção/construção da remodelação da ETAR do Choupal”, adjudicada pela Águas do Centro Litoral, SA, no montante de € 12.350.000,00;
- ✓ “IP3- Nó de Penacova (km 59+000) ponte sobre o rio Dão (km 75 +160) – reabilitação”, adjudicada pela Infraestruturas de Portugal, SA, no montante de € 11.847.000,00;
- ✓ “Reabilitação e modernização da rede de rega do bloco de Lagoa”, adjudicada pela Associação de Regantes e Beneficiários de Silves, Lagoa e Portimão, no montante de €11.299.245,54.

33. Mas, 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 em 6 dos contratos de empreitada de obras públicas de valores elevados e que constariam do elenco descrito no ponto 32 deste relatório, caso não se tivesse confirmado que, já no decurso do ano de 2020, foram modificados por contratos adicionais remetidos para o TdC²⁰.

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

¹⁹ No decurso da elaboração deste relatório e, apenas, para identificação dos contratos de maior valor sem alterações, atualizou-se a informação sobre registo de adicionais no TdC até 22.08.2020.

²⁰ Proc.ºs de fiscalização prévia n.ºs 1677/2019, 1193/2019, 1709/2018, 1430/2019, 1087/2019 e 2977/2018.

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	416	0	258	149	9	0	612.234.885,46
Edifícios/Reabilitação	538	81	364	20	68	5	607.691.694,27
Infraestruturas	332	4	304	7	14	3	314.838.428,44
Obras de Urbanização	349	4	332	4	8	1	249.613.368,30
Edifícios	142	12	113	7	7	3	200.129.069,44
Obras hidráulicas/Obras marítimas	81	30	27	19	0	5	173.777.175,38
Instalações elétricas e mecânicas	65	4	46	11	4	0	78.557.100,02
Outros trabalhos	15	0	15	0	0	0	13.675.321,41
Totais	1938	135	1459	217	110	17	2.250.517.042,72

35. Saliente-se que a tipologia “Edifícios/Reabilitação” era a que registava maior número de obras e valor no relatório anterior, logo seguida do tipo “Vias de Comunicação” (Relatório n.º 3/2017-Audit. 1.ª Secção). Ora, quanto ao primeiro destes tipos, 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 foi outorgado pela administração local, mas o montante mais elevado (inicial e de alterações) ocorreu no setor empresarial do Estado.

36. 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.

37. 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 pertenciam 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 SEE foi o responsável por 50% dos mesmos, tendo a administração local sido responsável por 36,41%.

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, 72,50% do total das empreitadas (1964, em 2709), bem como o maior volume financeiro, € 1.866.025.367,73 (49,17% do total de € 3.795.430.428,97).

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 empreitada, 65,50%, foi o setor empresarial do Estado que contratualizou o maior volume financeiro, 52,00% (a administração local, 38,77%), 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	170	803.464.150,74	49.920.427,98	-28.354.343,64
AL	505	598.960.909,67	44.223.351,33	-11.645.890,95
SEL	45	81.503.994,31	7.874.655,88	-2.890.070,88
AC	37	42.117.511,41	3.197.246,15	-1.217.673,69
Fund	14	18.866.820,12	1.164.818,73	-315.350,68
Totais	771	1.544.913.386,25	106.380.500,07	-44.423.329,84

40. Nos relatórios de 2016 e 2017, 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 atual confirma essa mesma evolução, tendo sido responsáveis por estas empreitadas com alterações 13 entidades, assumindo posição predominante a Infraestruturas de Portugal, SA, a Parque Escolar, EPE, a Águas do Algarve, SA, a EPAL - Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA e o Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho, EPE.
42. As obras contratualizadas no setor empresarial local com modificações tiveram um peso de 5,28%.
43. Se atendermos à administração central, as suas obras com modificações representaram, apenas, 2,73% e as das fundações, 1,22%.

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

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%.
45. 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 obras²¹.

46. 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.

²¹ Não se indicou a percentagem do acréscimo, uma vez que não tinha sido identificado o valor dos contratos iniciais a que o mesmo respeitou.

47. No triénio agora em análise, como se vê do quadro 6 (que se reproduz como quadro 12), continua-se a verificar a tendência crescente nos acréscimos de custos com trabalhos adicionais, diminuindo consideravelmente o montante dos trabalhos contratuais suprimidos (embora ainda tenham uma subida do ano de 2017 para 2018, mas distante dos valores atingidos nos anos de 2011, 2012 e 2016).

**Quadro 12 – Valor dos acréscimos/supressão de trabalhos registados no TdC,
no triénio 2017-2019**

Empreitadas			Atos/Contratos Adicionais			
Ano	N.º	Valor inicial (€)	N.º	TAdicionados (€)	TSuprimidos (€)	Total (€)
2017	175	455.161.012,32	297	22.001.109,08	-13.076.209,24	8.924.899,84
2018	235	338.404.532,44	454	36.894.803,38	-18.563.304,38	18.331.499,00
2019	361	751.347.841,49	829	47.484.587,61	-12.783.816,22	34.700.771,39
Totais	771	1.544.913.386,25	1580	106.380.500,07	-44.423.329,84	61.957.170,23

48. Se se tomar como referência o universo dos 771 contratos objeto de alterações, o acréscimo significa 6,89%, do preço inicial ea redução de trabalhos contratuais, 2,88%. No cômputo final temos um acréscimo global de custos das empreitadas de 4,01%, valor ainda distante do identificado no relatório de 2010, 9,85%.
49. Importa lembrar que foram analisados os desvios financeiros resultantes, apenas, de trabalhos adicionais ou supressão de trabalhos contratuais.
50. 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.
51. 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.
52. Ainda quanto ao número e ao montante de acréscimos de trabalhos nas obras, constantes do quadro supra, salienta-se que os mesmos se devem essencialmente à Infraestruturas de Portugal, SA, 42,16% e ao Município de Lisboa, 7,19% (como já acontecia no relatório de 2017, embora então com percentagens superiores, 52,21% e 19,97%) e à EMEL- Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM, SA, 3,72% (anexo VII).

Quadro 13 – Entidades com maior volume de trabalhos adicionais

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Infraestruturas de Portugal, SA	137	540.626.707,11	362	44.847.586,58
Município de Lisboa	72	121.782.305,13	221	7.652.111,65
EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM, SA	1	8.899.249,82	3	3.952.150,16
Município de Braga	12	22.729.929,48	16	3.355.122,21
Parque Escolar, EPE	14	193.683.804,14	35	1.587.997,58

53. No que respeita à supressão de trabalhos contratuais, verificamos que, com exceção do Município de Braga e da Gebalis - Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa, as entidades que adjudicaram os maiores acréscimos são as mesmas que autorizaram também os maiores volumes de trabalhos suprimidos (embora, com exceção da Infraestruturas de Portugal, SA, por ordem diversa).

Quadro 14 – Entidades com maior volume de trabalhos suprimidos

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	Tsuprimidos (€)
Infraestruturas de Portugal, SA	137	540.626.707,11	362	-24.495.212,86
Parque Escolar, EPE	14	193.683.804,14	35	-3.008.520,45
Município de Lisboa	72	121.782.305,13	221	-2.092.636,40
EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM-SA	1	8.899.249,82	3	-1.050.573,71
Gebalis - Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa	11	9.316.564,12	21	-963.175,27

54. Como se pode constatar, quer a Infraestruturas de Portugal, SA, quer a Parque Escolar, EPE, apresentam supressões significativas 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.

55. Se atendermos ao modo de fixação dos preços da maioria dos trabalhos adicionados às obras (€ 106.172.154,10), observamos que 54,54% foram preços contratuais (€ 57.909.590,22) e 45,46% (€ 48.262.563,88) foram preços novos, acordados entre as partes.
56. 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).
57. 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

Organismo	N.º Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)	Preços contratuais (€)	Preços novos (€)
Infraestruturas de Portugal, SA	137	540.626.707,11	362	44.847.586,58	35.041.414,79	9.806.171,79
Município de Lisboa	72	121.782.305,13	221	7.652.111,65	3.207.676,55	4.444.435,10
EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM-SA	1	8.899.249,82	3	3.952.150,16	1.364.265,39	2.587.884,77
Município de Braga	12	22.729.929,48	16	3.355.122,21	1.740.290,70	1.614.831,51
Parque Escolar, EPE	14	193.683.804,14	35	1.587.997,58	253.004,91	1.334.992,67

58. 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 da Parque Escolar, EPE que não consta desta tabela, sendo substituída pelo Município de Maфра que adjudicou, a preços contratuais, o montante de € 673.078,45.

OBSERVAÇÃO 6: O aditamento de trabalhos ocorreu sobretudo no setor empresarial do Estado, embora, se conjugado com trabalhos suprimidos, tenha tido uma maior expressão líquida na administração local.

59. Como se constata pelo quadro 6 (reproduzido também como quadro 12), se atendermos apenas aos trabalhos acrescidos, estes representaram, no conjunto dos 771 contratos alterados, um acréscimo de despesa de 6,89%.

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	147	505	598.960.909,67	44.223.351,33	-11.645.890,95	32.577.460,38
SEE	13	170	803.464.150,74	49.920.427,98	-28.354.343,64	21.566.084,34
SEL	9	45	81.503.994,31	7.874.655,88	-2.890.070,88	4.984.585,00
AC	14	37	42.117.511,41	3.197.246,15	-1.217.673,69	1.979.572,46
Fund	2	14	18.866.820,12	1.164.818,73	-315.350,68	849.468,05
Totais	185	771	1.544.913.386,25	106.380.500,07	-44.423.329,84	61.957.170,23

60. Verifica-se que foi no setor empresarial do Estado que se verificou o maior volume de acréscimo de trabalhos decorrentes de adicionais, 46,93%, bem como de supressão de trabalhos contratuais 63,83%.
61. Esse acréscimo resultou essencialmente dos contratos da Infraestruturas de Portugal, SA, que adjudicou 42,16% do total de trabalhos adicionados.

Quadro 17 – Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (sem “compensação” com trabalhos suprimidos)

Organismo	N.º Obras	Valor contratual inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Infraestruturas de Portugal, SA	137	540.626.707,11	362	44.847.586,58
Parque Escolar, EPE	14	193.683.804,14	35	1.587.997,58
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	1	10.557.957,75	4	1.092.267,23
Águas do Algarve, SA	2	24.249.000,00	5	935.695,86
Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA	2	5.618.979,74	3	491.081,26

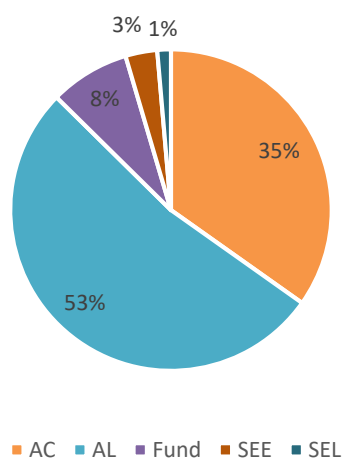
62. No entanto, alguns dos acréscimos foram acompanhados da supressão de outros trabalhos. Se atendermos à “compensação” com trabalhos suprimidos, a situação é a descrita no quadro seguinte, continuando a Infraestruturas de Portugal, SA a destacar-se. Quanto à Parque Escolar, EPE deixa de constar da tabela, uma vez que por força dos trabalhos contratuais que suprimiu passou a registar um saldo global negativo de € -1.420.522,87.

Quadro 18 – Entidades do SEE com maior volume de acréscimo de trabalhos (com

Entidade	N.º Obras	Valor contratual inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global €
Infraestruturas de Portugal, SA	137	540.626.707,11	362	44.847.586,58	-24.495.212,86	20.352.373,72
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia/Espinho	1	10.557.957,75	4	1.092.267,23	-11.418,19	1.080.849,04
Águas do Algarve, SA	2	24.249.000,00	5	935.695,86	0,00	935.695,86
Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA	2	5.618.979,74	3	491.081,26	-155.762,45	335.318,81
Polis Litoral Sudoeste - Sociedade para a Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, SA	2	2.502.802,40	3	400.390,72	-187.904,42	212.486,30

- 63.** No polo oposto, a entidade pública empresarial que registou o menor acréscimo de trabalhos na execução de 1 empreitada (na importância de € 509.465,55) foi a Unidade Local de Saúde de Castelo Branco, EPE, que aditou trabalhos no montante de €30.353,95 (0,03% do total aditado).
- 64.** Caso se proceda à “compensação” entre o valor dos trabalhos aditados e dos suprimidos, é na administração local que se verifica o maior volume líquido de acréscimo de custos relativamente ao previsto inicialmente, respeitando a maioria dos contratos a municípios.

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



65. No setor administração local, destacam-se, por ordem decrescente de valor adicional, por entidade, as seguintes:

Quadro 19 – Entidades da administração local com maior volume de acréscimo de trabalhos

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
Município de Lisboa	72	121.782.305,13	221	7.652.111,65
Município de Braga	12	22.729.929,48	16	3.355.122,21
Município de Mafra	5	9.869.428,14	6	1.464.835,81
Município de Matosinhos	10	18.630.221,83	10	1.378.064,21
Município de Santo Tirso	14	11.409.188,57	22	1.144.952,02

66. Se olharmos para o resultado da conjugação de trabalhos adicionais com trabalhos suprimidos, observamos que o Município de Lisboa se mantém como o que autorizou mais trabalhos e que o Município de Santo Tirso que autorizou o quarto maior volume de supressão de trabalhos, na importância de € -1.036.736,65, saiu desta tabela.

Quadro 20 – Entidades da administração local 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 €
Município de Lisboa	72	121.782.305,13	221	7.652.111,65	-2.092.636,40	5.559.475,25
Município de Braga	12	22.729.929,48	16	3.355.122,21	-339.260,11	3.015.862,10
Município de Mafra	5	9.869.428,14	6	1.464.835,81	-15.196,44	1.449.639,37
Município de Matosinhos	10	18.630.221,83	10	1.378.064,21	-137.705,22	1.240.358,99
Município de Aveiro	11	10.189.012,76	33	855.333,65	-77.109,64	778.224,01

67. Se compararmos estas listas com as constantes do relatório de 2017, há uma significativa variação dos municípios que mais recorreram a adicionais, continuando, apenas, o Município de Lisboa a contar entre os que introduziram modificações mais significativas nos seus contratos de empreitada.

68. Importa, por outro lado, mencionar que os Municípios de São Pedro do Sul e Sobral de Monte Agraço foram as entidades locais que registaram menor volume de acréscimo de trabalhos, € 4.408,00, para 1 empreitada contratualizada pelo montante de € 459.383,48 e €4.576,38 também para 1 empreitada com o preço de € 495.000,08.
69. No setor empresarial local, que no relatório anterior era composto por, apenas, 2 entidades, uma delas a Lisboa Ocidental, SRU, EM, SA, integra agora 9 entidades, das quais se destacam as seguintes com maior montante adicional adjudicado.

Quadro 21 – Entidades do SEL com maior volume de acréscimo de trabalhos

Entidade	N.º de Obras	Valor inicial (€)	N.º adicionais	TAdicionados (€)
EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM-SA	1	8.899.249,82	3	3.952.150,16
Gebalis - Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa	11	9.316.564,12	21	1.127.236,35
Gestão de Obras do Porto, EM	9	30.265.375,62	19	977.415,05
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, SA	12	23.059.344,05	78	938.908,36
VRSA - SGU - Sociedade de Gestão Urbana de Vila Real de Santo António, EM, SA	3	3.878.566,02	5	422.980,38

70. Neste mesmo SEL a entidade com menor valor adicional adjudicado foi a Inova - Empresa de Desenvolvimento Económico e Social de Cantanhede, EM, SA, com € 12.530,00, numa empreitada de € 566.535,18 (0,01% do total aditado).
71. No âmbito da administração central (anexo VII), identificam-se os organismos que procederam ao maior aditamento de trabalhos, salientando-se que o Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP já constava neste tipo de 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	5	8.120.744,21	7	639.960,22
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP	10	13.275.413,79	15	433.034,31
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	5	4.259.312,78	6	407.223,52
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	2	1.361.600,00	4	373.600,83
Instituto Politécnico do Porto	1	2.888.960,14	2	262.676,64

72. Na administração central, ainda, se atendermos ao valor global dos trabalhos aditados, verifica-se que, com exceção da Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros (que também autorizou supressão de trabalhos no valor de € -334.534,45) e que é substituída pela Direção-Geral do Património Cultural (adjudicou € 256.980,18), se mantêm as mesmas entidades indicadas no quadro anterior.
73. Neste setor observa-se que o organismo que menor acréscimo de trabalhos autorizou foi a Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas, apenas, € 10.187,54 numa empreitada de € 529.578,30, o que representou 0,01% do total aditado.
74. Nas **fundações** mantêm-se a Universidade do Porto que adjudicou trabalhos adicionais no valor de € 1.035.636,64, em 11 empreitadas e surge, neste triénio, a Universidade do Minho com € 129.182,09, em 3 empreitadas.

OBSERVAÇÃO 7: No triénio de 2017-2019, o valor dos trabalhos adicionados foi muito superior ao dos trabalhos suprimidos.

75. 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 (€ -4.5551.235,57 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.

76. Na presente ação (anexo VI) apura-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 no triénio 2017-2019 - 2,88% do valor contratualizado (€ -44.423.329,84 e € 1.544.913.386,25).
77. Feita a “compensação” com trabalhos aditados, a diminuição efetiva de despesa ocorreu em 136 contratos (17,64% do universo dos contratos alterados), na importância de € -7.540.378,97, que representou 0,49% daquele valor inicial (€ 1.544.913.386,25).
78. Em 30 daqueles 136 contratos adicionais, a modificação contratual foi exclusivamente no sentido da supressão de trabalhos contratuais (€ - 3.307.552,50) e representou um decréscimo de despesa inicial de 2,24% (preço inicial destes 30 contratos, € 147.987.055,96). Os outorgantes públicos da maioria destes contratos, como sucedia nos relatórios anteriores, foram a Infraestruturas de Portugal, SA (15) e a Parque Escolar, EPE (5).
79. Conforme se constata do quadro infra, a tendência para a supressão de trabalhos distribuiu-se por todos os setores, mas foi no setor empresarial do Estado 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 (€)
SEE	13	170	803.464.150,74	49.920.427,98	-28.354.343,64	21.566.084,34
AL	147	505	598.960.909,67	44.223.351,33	-11.645.890,95	32.577.460,38
SEL	9	45	81.503.994,31	7.874.655,88	-2.890.070,88	4.984.585,00
AC	14	37	42.117.511,41	3.197.246,15	-1.217.673,69	1.979.572,46
Fund	2	14	18.866.820,12	1.164.818,73	-315.350,68	849.468,05
Totais	185	771	1.544.913.386,25	106.380.500,07	-44.423.329,84	61.957.170,23

80. Apesar de estarmos perante uma tendência geral, deve notar-se que, em termos financeiros, reitera-se o que se afirmou nos relatórios de 2016 e de 2017, no sentido de que os valores globais negativos acima identificados resultam em muito da supressão de trabalhos efetuada em empreitadas contratualizadas por duas entidades do setor empresarial do Estado – Infraestruturas de Portugal, SA e Parque Escolar, EPE, como a seguir se visualiza.

Quadro 24 – Entidades do SEE com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Infraestruturas de Portugal, SA	137	540.626.707,11	-24.495.212,86	20.352.373,72
Parque Escolar, EPE	14	193.683.804,14	-3.008.520,45	-1.420.522,87
Polis Litoral Norte - Sociedade para a Requalificação e Valorização do Litoral Norte, SA	5	5.203.095,56	-430.215,63	-195.576,92
Polis Litoral Sudoeste - Sociedade para a Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, SA	2	2.502.802,40	-187.904,42	212.486,30
Empresa de Desenvolvimento Mineiro, SA	2	5.618.979,74	-155.762,45	335.318,81

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

Quadro 25 – Entidades da administração local com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Município de Lisboa	72	121.782.305,13	-2.092.636,40	5.559.475,25
Município de Oeiras	7	9.137.086,37	-712.951,31	149.048,79
Município de Fafe	4	10.512.265,19	-698.675,36	136.561,84
Município de Santo Tirso	14	11.409.188,57	-497.765,06	647.186,96
Município de Águeda	9	9.019.080,21	-369.733,90	705.500,73

82. Comparando com o relatório de 2017, verifica-se que o Município de Lisboa e o Município de Santo Tirso já apareciam neste tipo de tabela, embora com valores negativos menores (respetivamente, € -1.036.736,65 e € -135.297,68).

Quadro 26 – Entidades do SEL com maior volume de supressão de trabalhos

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, EM-SA	1	8.899.249,82	-1.050.573,71	2.901.576,45
Gebalis - Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa	11	9.316.564,12	-963.175,27	164.061,08
VRSA - SGU - Sociedade de Gestão Urbana de Vila Real de Santo António, EM, SA	3	3.878.566,02	-335.665,30	87.315,08
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, SA	12	23.059.344,05	-275.203,74	663.704,62
Gestão de Obras do Porto, EM	9	30.265.375,62	-180.572,66	796.842,39

83. Comparando com o relatório de 2017, verifica-se que também a VRSA - SGU - Sociedade de Gestão Urbana de Vila Real de Santo António, EM, SA e a Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM, SA já constavam neste tipo de tabela, embora com valores negativos menores, € - 274.337,35 e € -22.440,45, respetivamente.

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

Entidade	N.º Obras	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	Valor global (€)
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	2	1.361.600,00	-334.534,45	39.066,38
Direção de Finanças da Força Aérea	3	4.565.218,07	-298.981,80	-39.677,71
Administração Regional de Saúde do Norte, IP	5	4.259.312,78	-227.243,00	179.980,52
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, IP	10	13.275.413,79	-152.535,06	280.499,25
Instituto Politécnico do Porto	1	2.888.960,14	-67.911,17	194.765,47

84. Comparando com o relatório anterior, nenhuma destas entidades aparecia então na tabela.

85. No setor das **fundações**, a Universidade do Porto autorizou, no cômputo de 11 contratos, com o valor inicial de € 13.617.027,62 a supressão de € -314.627,49 (acrécimo global de € 721.009,15) e a Universidade do Minho, em 3 obras, no valor de € 5.249.792,50, autorizou € -723,19 (acrécimo global de € 128.458,90).

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”.

86. 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”.

87. Na presente ação, observa-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						
	N.º contratos	Adm. Central	Adm. Local	SEE	SEL	Fund.	Valor Inicial (€)
Vias de comunicação	202	0	72	130	0	0	619.886.862,56
Edifícios/Reabilitação	257	24	178	16	30	9	501.671.693,39
Edifícios	77	10	56	3	5	3	119.317.737,12
Obras de urbanização	108	1	100	1	4	2	107.105.387,26
Infraestruturas	76	1	64	7	4	0	83.781.363,31
Instalações elétricas e mecânicas	19	0	16	3	0	0	74.175.164,26
Obras hidráulicas / Obras marítimas	24	1	13	9	1	0	26.562.219,68
Outros trabalhos	8	0	6	1	1	0	12.412.958,67
Totais	771	37	505	170	45	14	1.544.913.386,25

88. Também como se observa no quadro supra, o maior número de obra relativas ao tipo “Vias de Comunicação” foi contratualizado no setor empresarial do Estado. Já na tipologia de “Edifícios/Reabilitação” e nos demais tipos de obra, o maior número pertenceu à administração local (anexos VI e X).
89. 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 ocorreu no tipo “Infraestruturas” e maior percentagem de supressão no tipo “Obras Hidráulicas/Obras Marítimas”.

Quadro 29 – Modificações de trabalhos por tipos de obra

Tipo obra	N.º contr. iniciais	Valor inicial (€)	Valor acréscimo (€)	% Acréscimo	Valor supressão (€)	% Supressão	Valor global (€)	% Valor global
Vias de comunicação	202	619.886.862,56	50.237.023,69	8,10	-25.348.323,03	-4,09	24.888.700,66	4,02
Edifícios/Reabilitação	257	501.671.693,39	25.100.795,43	5,00	-8.751.370,93	-1,74	16.349.424,50	3,26
Infraestruturas	76	83.781.363,31	8.673.414,76	10,35	-3.176.717,43	-3,79	5.496.697,33	6,56
Obras de urbanização	108	107.105.387,26	8.500.313,90	7,94	-2.370.295,43	-2,21	6.130.018,47	5,72
Edifícios	77	119.317.737,12	8.079.018,95	6,77	-2.516.685,73	-2,11	5.562.333,22	4,66
Instalações elétricas e mecânicas	19	74.175.164,26	3.043.355,49	4,10	-801.202,00	-1,08	2.242.153,49	3,02
Obras hidráulicas/Obras marítimas	24	26.562.219,68	2.062.120,91	7,76	-1.377.981,66	-5,19	684.139,25	2,58
Outros trabalhos ²²	8	12.412.958,67	684.456,94	5,51	-80.753,63	-0,65	603.703,31	4,86
Totais	771	1.544.913.386,25	106.380.500,07	6,89	-44.423.329,84	-2,88	61.957.170,23	4,01

90. Os contratos de empreitada relativos à tipologia “Vias de Comunicação” que foram os que tiveram maior volume financeiro de alterações, foram outorgados na sua maioria pela Infraestruturas de Portugal, SA, e reportaram-se, com maior expressão de alterações, à subcategoria estradas.

²² Corresponde a 1 obra de contenção e a 7 de muros de contenção.

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	80	240.018.932,27	29.310.616,42	12,21	-16.575.998,72	-6,91	12.734.617,70	5,31
Caminhos de ferro	30	281.182.159,28	13.647.058,02	4,85	-3.347.051,71	-1,19	10.300.006,31	3,66
Obras de arte	16	42.943.318,85	2.379.148,40	5,54	-2.103.927,91	-4,90	275.220,49	0,64
Segurança/Sinalização	41	22.919.861,12	2.362.999,52	10,31	-2.611.064,37	-11,39	-248.064,85	-1,08
Desporto e Atividades Lúdicas	15	11.431.685,20	872.727,62	7,63	-182.600,83	-1,60	690.126,79	6,04
Tratamento de Taludes	5	8.413.881,11	453.528,11	5,39	-206.648,62	-2,46	246.879,49	2,93
Passadiços	2	2.446.828,01	374.859,37	15,32	0,00	0,00	374.859,37	15,32
Pavimentação	8	3.194.668,47	362.148,09	11,34	-117.919,13	-3,69	244.228,96	7,64
Outras ²³	2	3.612.296,92	224.977,81	6,23	-200.539,24	-5,55	24.438,57	0,68
Caminhos rurais	1	629.168,27	156.659,16	24,90	-2.572,50	-0,41	154.086,66	24,49
Arruamentos	2	3.094.062,51	92.301,17	2,98	0,00	0,00	92.301,17	2,98
Totais	202	619.886.862,01	50.237.023,69	8,10	-25.348.323,03	-4,09	24.888.700,66	4,02

91. 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 “Infraestruturas”, 6,56%, que compreende as subcategorias de infraestruturas, propriamente ditas (€ 3.183.168,13), saneamento básico (€ 1.039.507,32), emissários (€ 553.488,11), serviços (€ 343.498,06), atividades desportiva, lúdicas e afins (€ 326.899,39) e tratamento ambiental (€ 50.136,32).

²³ Integra uma obra relativa a um caneiro e outra relacionada com o abate de árvores motivado pelos incêndios florestais.

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 adicionados e trabalhos suprimidos.

92. Vimos já que nas obras públicas existem, com frequência, não apenas acréscimos com trabalhos adicionais, 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 adicionais e para a respetiva contabilização, designadamente para efeitos da aferição de limites legais aplicáveis.
93. 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.
94. O CCP, na sua versão original, 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)].
95. 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.
96. O Decreto-Lei n.º 11-B/2017, de 31.08, que também introduziu alterações no CCP e o republicou em anexo, manteve a impossibilidade de compensação de trabalhos agora designados por complementares com os trabalhos contratuais suprimidos ou a menos.
97. 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.
98. 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 e 1/2020 – Audit. 1.ª Secção, embora no final do triénio de 2017-2019 e por força das recomendações efetuadas por este Tribunal se verifique uma tendência crescente para respeitar o regime legal.

OBSERVAÇÃO 10: O limite quantitativo para o aditamento de trabalhos qualificados como trabalhos a mais continua, em geral, a ser respeitado. Porém, o limite legal para aditamento dos trabalhos de suprimento de erros e omissões ainda continua a ser desrespeitado em alguns dos contratos.

99. Para aferir do cumprimento dos limites legais ao aditamento de trabalhos no período em análise, importa atender ao regime previsto na redação do CCP e às alterações nele introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07 e pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08. 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 (identificado no quadro 4).
100. 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).
101. 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 dos de suprimento de erros e omissões não podia exceder 50% do preço contratual inicial.
102. 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.
103. Os trabalhos a menos deveriam ser abatidos ao preço contratual inicial (artigo 379.º do CCP).
104. 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).

105. Na presente ação, identificaram-se 5 contratos de empreitada de obras públicas com decisão de contratar proferida na vigência da redação inicial do CCP²⁴.

Estes contratos foram todos outorgados pela Parque Escolar, EPE, para modernização do parque escolar, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 34/2009, de 06.02²⁵ (e subsidiariamente pelo CCP). Os 9 adicionais enviados neste triénio respeitaram exclusivamente a trabalhos suprimidos, na importância total de € -2.271.835,47 (em anos anteriores estas obras já tinham tido adicionais com valor positivo e que constaram dos relatórios de 2016 e 2017).

106. A maioria dos contratos de empreitada analisados (657) foram precedidos de procedimento regido pelas alterações introduzidas no CCP pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07.

107. 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);

²⁴ O único contrato de empreitada outorgado ao abrigo do RJEOP teve 1 contrato adicional registado em 2017, (Dossiê n.º 213/2017) registou um acréscimo de 14,86% (valor inicial de € 2.060.000,00, adicional enviado em 2016, 157.317,75 e adicional enviado em 2017, com valor legalmente compensado, € 148.864,10.

²⁵ Diploma que estabeleceu medidas excecionais de contratação pública, a vigorar nos anos de 2009 e 2010, destinadas à rápida execução dos projetos de investimento público considerados prioritários, entre os quais, a modernização do parque escolar.

- ✓ 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).

108. Confrontando 421²⁶ contratos iniciais de empreitada de obras públicas que sofreram alterações na sua execução, qualificadas pelas entidades como trabalhos a mais, com os limites legais que lhes eram aplicáveis, em termos quantitativos, de acordo com o Decreto-Lei n.º 149/2012, constatou-se que, apenas, em 1 deles, não foi respeitado o limite legal.

Quadro 31 – Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos a mais (executados ao abrigo do DL 149/2012)

Entidade	Valor inicial (€)	Trabalhos a Mais (€)	%
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	609.600,00	300.538,77	49,30
Município de Matosinhos	64.236,00	25.661,00	39,95
Município de Oliveira do Bairro	678.999,38	256.254,34	37,74
Infraestruturas de Portugal, SA	2.398.580,16	880.606,78	36,71
Município de Ponte de Lima	393.467,86	138.313,65	35,15
Município de Matosinhos	467.748,48	161.407,34	34,51
Polis Litoral Sudoeste - Sociedade para a Requalificação e Valorização do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, SA	706.575,01	242.248,70	34,28
Município da Figueira da Foz	599.786,97	201.348,41	33,57
Infraestruturas de Portugal, SA	414.217,77	135.450,72	32,70
Município de Loures	444.241,51	144.161,68	32,45
Município de Sesimbra	353.000,91	112.968,77	32,00

109. No caso da única empreitada em que o limite legal (40%) foi excedido, em 9,30% (€ 27.950,11), caso fosse legalmente possível a compensação com trabalhos suprimidos que também foram autorizados, no valor de € -332.503,10, tal limite tinha sido cumprido (6,01%).

110. Se atentarmos, agora, nos acréscimos de trabalhos adjudicados como trabalhos de suprimento de erros e omissões, verificamos o seguinte:

²⁶ Apenas se analisam, para este efeito, os contratos de empreitada remetidos e visados por este Tribunal no triénio de 2017-2019. Os restantes 236 contratos como foram outorgados nos anos 2012 a 2016, com grande probabilidade já tiveram adicionais absorvidos nos relatórios de auditoria anteriores, pelo que a indicação, agora, apenas dos adicionais deste triénio, induziria a conclusões erradas.

Quadro 32 – Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos de suprimento de erros e omissões (executados ao abrigo do DL 149/2012)

Entidade	Objeto do contrato	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	%	Erros e Omissões (€)	%
Município da Lourinhã	Substituição da Cobertura do Pavilhão Polidesportivo Municipal	486.353,63	-7.871,18	-1,62	143.700,00	29,55
Município de Leiria	Ampliação e Apetrechamento da E.B. Machados (ITI)	382.970,00			67.593,29	17,65
Universidade do Porto	Remodelação dos Pisos 3 e 4 da FMUP	493.952,58	-54.200,17	-10,97	68.118,46	13,79
Município da Guarda	Execução da rede de drenagem de águas residuais domésticas em Outeiro de S. Miguel e Quinta da Pocariça (Subsistema de Saneamento da Guarda - S. Miguel) - Outeiro de S. Miguel	389.664,41	-9.422,93	-2,42	51.840,72	13,30
Município de Vila Nova da Barquinha	Centro de Apoio à Atividade Empresarial e Ninho de Empresas	524.062,48	-21.727,78	-4,15	63.268,41	12,07
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	Reabilitação Parcial do Convento do Sacramento	609.600,00	-332.503,10	-54,54	68.592,88	11,25
Município de Lisboa	Construção do Restelo ECCO LAB	632.000,00	-1.275,00	-0,20	62.962,89	9,96
Município de Lisboa	Beneficiação Geral e Espaços Exteriores da Escola Básica n.º 36 nos Olivais	2.026.000,00	-13.434,22	-0,66	201.288,32	9,94
Município de Arraiolos	Reabilitação do Cineteatro de Arraiolos	1.065.138,90	-76.638,57	-7,20	103.484,93	9,72
Município de Matosinhos	Modernização, Manutenção e Conservação dos Edifícios Municipais - Obras do Siza Vieira em Leça da Palmeira - Reabilitação da Piscina da Quinta da Conceição	444.496,91	-13.213,57	-2,97	41.547,71	9,35
Gebalis - Gestão do Arrendamento da Habitação Municipal de Lisboa	Obras de Requalificação e conservação no Bairro Padre Cruz, lotes 76 a 90, CP 398/CM/2015, Ação n.º 20, Subação n.º 20.2	633.209,82	-44.729,65	-7,06	57.912,00	9,15
Município de Braga	Centro Escolar de Esporões - Requalificação e Ampliação	696.724,21	-40.017,00	-5,74	60.991,52	8,75
Município de Penedono	Centro de Inovação Social e Cultura	645.902,67	-7.381,61	-1,14	56.229,52	8,71
Universidade de Coimbra	Reabilitação e Conservação do Pavilhão II do Estádio Universitário da Universidade de Coimbra	998.572,99	0	0	86.428,82	8,66

111. Em 32 empreitadas, das quais se destacaram com maior percentagem as indicadas no quadro supra, verifica-se que o limite legal, 5%, para adjudicação de trabalhos de suprimento de erros e omissões, foi desrespeitado.
112. Porém, atendendo a que algumas destas empreitadas se inserem no tipo “Edifícios/Reabilitação” e, nesse caso, a percentagem de trabalhos de suprimento de erros e omissões podia ascender a 10% do preço inicial, as percentagens de 9,72%, 9,35%, 9,15%, 8,75% e 8,76%, não ultrapassaram esse limite legal (do total de 32 contratos indicados no ponto anterior só em 9 terá ocorrido, assim, desrespeito do limite legal).
113. Apurou-se, ainda, a existência de 108 contratos de empreitada analisados que foram precedidos de procedimento regido pelas alterações introduzidas no CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, regime legal atualmente em vigor, desde 01.01.2018 (artigo 13.º).
114. Analisando este regime legal atualmente em vigor, salientam-se os seguintes aspetos:
- ✓ 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;

- ✓ Mantem-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).

115. Segundo alguma doutrina²⁷, os agora designados 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.

Nos pontos e quadros seguintes mantêm-se as designações de trabalhos a mais e erros e omissões para facilitar a comparação dos dados.

Quadro 33 – Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos complementares (“trabalhos a mais”) executados ao abrigo do DL 111-B/2017

Entidade	Valor inicial (€)	"Trabalhos a Mais" (€)	%
Município de Arouca	521.736,90	197.044,60	37,77
Município de Estremoz	1.517.000,00	528.228,76	34,82
Município de Matosinhos	70.500,00	22.450,00	31,84
Município de Ferreira do Zêzere	186.292,25	56.302,29	30,22
Município de Ferreira do Zêzere	361.546,41	81.353,38	22,50
Infraestruturas de Portugal, SA	892.500,00	195.661,70	21,92
Município de Matosinhos	104.912,67	17.417,50	16,60
Município de Leiria	114.947,00	19.031,00	16,56
Infraestruturas de Portugal, SA	894.050,00	144.700,00	16,18
Município de Oliveira de Frades	459.736,00	71.137,00	15,47
Município de Sesimbra	416.291,16	54.348,52	13,06

²⁷ 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.

116. Salienta-se que, em todos os casos foi respeitado o limite legal (40%) quantitativo para adjudicação de trabalhos complementares resultantes de circunstâncias imprevisíveis, “trabalhos a mais”, nos termos do artigo 370.º, n.º 4, do CCP.

117. Quanto aos trabalhos complementares resultantes de circunstâncias não previstas, “erros e omissões”, nos termos do n.º 2 do citado artigo 370.º do CCP, destacam-se os de maior percentagem de acréscimo.

Quadro 34 – Contratos com percentagem mais elevada de trabalhos complementares (“erros e omissões”) executados ao abrigo do DL 111-B/2017

Entidade	Valor inicial (€)	Tsuprimidos (€)	%	"Erros e Omissões" (€)	%
Município de Oliveira de Frades	548.105,35	-111.406,57	-20,33	88.371,16	16,12
Infraestruturas de Portugal, S.A.	432.236,18	-100.491,67	-23,25	69.682,90	16,12
Município de Arcos de Valdevez	1.000.608,65	-36.831,97	-3,68	136.646,60	13,66
Município de Matosinhos	157.889,00	0,00	0,00	15.786,00	10,00
Município de Matosinhos	104.912,67	0,00	0,00	10.360,00	9,87
Município de Leiria	321.212,88	-9.462,49	-2,95	31.672,82	9,86
Município da Marinha Grande	394.999,99	-6.405,08	-1,62	38.522,79	9,75
Município de Ferreira do Zêzere	318.409,79	-16.063,49	-5,04	30.395,81	9,55
Município da Marinha Grande	27.544,65	0,00	0,00	2.624,05	9,53
Parque Escolar, E.P.E.	9.055.000,00	-541.358,59	-5,98	813.698,67	8,99
Município de Sesimbra	416.291,16	0,00	0,00	37.145,64	8,92

118. Verifica-se, assim, que o Município de Oliveira de Frades, a Infraestruturas de Portugal, SA e o Município de Arcos de Valdevez desrespeitaram o limite legal, 10%, para adjudicação de trabalhos complementares resultantes de circunstâncias não previstas. Tal situação não teria ocorrido se fosse legalmente possível compensar aquele acréscimo com trabalhos suprimidos que também foram autorizados naquelas empreitadas.

119. Importa 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 só pode ser aferida em sede de auditoria (nesta ação atendeu-se, apenas, à qualificação dada pelas entidades).

120. Importa também salientar que, como se mencionou no Relatório n.º 1/2020 – Audit. 1.ª Secção, para o cálculo das percentagens de acréscimo de custos a título de trabalhos complementares, nos termos previstos no artigo 370.º, n.ºs 2 e 4, do CCP, importa atender a que:

- ✓ Não era (nem é) legalmente permitida a compensação entre trabalhos complementares (a mais ou trabalhos de suprimento de erros e omissões) com trabalhos contratuais suprimidos;
- ✓ Os trabalhos contratuais suprimidos, trabalhos a menos, autorizados no decurso da execução da empreitada devem, nos termos do artigo 379.º, n.º 2, do CCP, ser deduzidos ao preço contratual;
- ✓ Posteriormente, com base neste preço contratual corrigido é que são aferidas as percentagens de acréscimo de custos que se verifiquem na realização da obra;
- ✓ Por último, na medida em que vão sendo autorizadas supressões de trabalhos contratuais na empreitada, o cálculo da percentagem dos acréscimos de custos deve ser revisto para efeitos de acumulado e para aferir de legalidade de eventuais novas adjudicações de trabalhos complementares.

121. Situações de desrespeito do limite legal permitido para adjudicar trabalhos a mais e ou de suprimento de erros e omissões em virtude da correção do preço contratual inicial foram assinaladas nos relatórios da auditoria aos contratos de empreitadas outorgados na vigência do Decreto-Lei n.º 149/2012, com adicionais registados neste triénio:

- “Construção do parque de estacionamento e espaço público do Campo das Cebolas”, em que se apuraram acréscimos a título de trabalhos a mais, de 45,28%, e de suprimento de erros e omissões, de 5,07%, tendo-se qualificado a adjudicação dos trabalhos, na importância de € 2.538.367,48, de ilegal e com preterição do procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação²⁸.
- “Conservação corrente por contrato 2013/2016 – Distrito de Santarém”, em que se apuraram acréscimos a título de trabalhos de suprimento de erros e omissões, de 50,92%, tendo-se qualificado a adjudicação dos trabalhos, na importância de € 2.487.790,56, de ilegal e com

²⁸ Relatório n.º 1/2020 – Audit. 1.ª Secção.

preterição também do procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação²⁹.

122. Assim, a conclusão de que, atentos os valores dos acréscimos de trabalhos adicionais, só em 13 contratos de empreitada (dos 421 registados e visados no triénio 2017-2019) é que foram excedidos os limites legais pode ser posta em causa se, numa análise mais fina, se proceder à correção dos valores iniciais das empreitadas em função dos valores negativos decorrentes das supressões de trabalhos contratuais que se verificaram nas mesmas obras.

OBSERVAÇÃO 11: O regime introduzido pelo CCP para identificação dos erros e omissões dos cadernos de encargos e dos projetos e a partilha de responsabilidades pelos mesmos não tem sido nem devidamente observado nem eficaz para induzir maior rigor nos projetos de obras públicas.

123. 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 responsabilizarem os empreiteiros por trabalhos de suprimento de erros e omissões que podiam ter sido detetados na fase pré-contratual e não o tinham sido³⁰.

124. 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”*.

125. Este poder/dever de identificação dos erros e omissões dos projetos na fase pré-contratual tem posterior influência no regime de partilha da responsabilização por 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:

²⁹ Relatório n.º 2/2019 – Audit. 1.ª Secção.

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.

- ✓ 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.

126. 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 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;

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

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.

- 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.

127. Atualmente e 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 encontram-se reguladas nos artigos 50.º e 378.º.

128. Da análise destas normas legais conclui-se que, com exceção do afirmado nas alíneas iii e iv do ponto 126, o regime legal se mantém semelhante, isto é:

- ✓ O dono da obra é responsável pelos trabalhos complementares cuja execução ordene ao empreiteiro;
- ✓ O empreiteiro é responsável pelos trabalhos complementares que tenham por finalidade o suprimento dos erros e omissões dos projetos que lhe compitam elaborar (exceto quando eles tivessem sido induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra);
- ✓ O empreiteiro é responsável por metade do preço dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões cuja deteção não lhe seja objetivamente exigível na fase de formação do contrato, mas que não também não sejam por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que estava em condições de o fazer;
- ✓ Continua 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 prevê 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, prevê-se também, agora, a sua responsabilização por metade do valor dos trabalhos complementares relativos a erros e omissões do caderno de encargos quando não tenham sido ou não lhe

seja exigível que os detete, no prazo de 60 dias a contar da data da consignação (total ou da primeira parcial).

129. Ora, esta nova versão do artigo 378.º do CCP não se afigura 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 trata desta matéria, optou por denominar todos os trabalhos adicionais por trabalhos complementares (denominação única que, embora decorra da diretiva comunitária³³ não se afigura 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.
130. No conjunto dos contratos 770³⁴ objeto de alterações contratuais, 468 (60,78%) incluíram no seu objeto trabalhos qualificados como de suprimento de erros e omissões ou trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias não previstas. Estes trabalhos corresponderam a 35,86% dos acréscimos de trabalhos (€ 38.150.873,29 num universo de € 106.380.500,07).
131. Não obstante este valor, verificou-se que, em matéria de responsabilidades por este tipo de trabalhos, só foi prestada informação quanto ao valor de € 36.289.825,16. Desta importância, os empreiteiros/cocontratantes foram indicados como responsáveis, apenas, pela quantia global de € 1.471.267,32, o que representou 4,05% daquele acréscimo de custos.
132. Quanto ao acionamento de projetistas para ressarcimento de danos por prejuízos resultantes da necessidade de efetuar trabalhos de suprimento de erros e omissões nada foi informado pelas entidades fiscalizadas.
133. 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 procedam ao respetivo ressarcimento³⁵.

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

³⁴ Com exceção da empreitada contratualizada ao abrigo do RJEOP.

³⁵ Relatórios n.ºs 1/2017, 1/2018 e 2/2018 - Audit. 1.ª Secção.

OBSERVAÇÃO 12: Diminuiu o número de contratos adicionais remetidos ao TdC em que não foi prestada informação sobre a natureza dos trabalhos alterados.

134. Nos termos da Resolução n.º 1/2009, publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 9, de 14.01.2009³⁶ (aplicável no triénio 2017-2019), os atos/contratos adicionais devem ser remetidos a este Tribunal acompanhados de informação e documentação relevante, que, entre outros aspetos, permita identificar a natureza das alterações e dos trabalhos a que se reportam.

135. Nos relatórios anteriores observou-se que muitos dos contratos não tinham sido instruídos com a documentação necessária, nos termos das Instruções constantes da Resolução n.º 1/2009, publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 9, de 14 de janeiro de 2009, nomeadamente com o mapa de trabalhos ou qualquer outro documento com base no qual fosse possível identificar a natureza dos trabalhos envolvidos.

136. Na presente ação observou-se que essa omissão de informação ainda persiste, embora em menor número de casos, tendo sido colmatada com pedidos adicionais.

OBSERVAÇÃO 13: Continua a ser necessário maior rigor na elaboração dos projetos de obras públicas e na interpretação do conceito de circunstâncias imprevistas/imprevisíveis.

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

³⁶ Entretanto, revogada pela Resolução n.º 2/2019 – 1.ª Secção, publicada no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 204, de 23.10.2019

- 138.** 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 (agora 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.
- 139.** Assim, recorda-se o que foi mencionado nos relatórios anteriores, de 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.
- 140.** 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.
- 141.** 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 que o programa e o projeto de execução da obra fazem parte do caderno de encargos e que 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;
 - ✓ 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.
- 142.** Por sua vez, a Portaria n.º 701-H/2008, de 29.07, que aprovou as “Instruções para a elaboração de projetos de obras”, fixa o conteúdo obrigatório do programa e do projeto de execução

referido naquele artigo 43.º e estabelece ainda os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas.

143. Ora, nas Instruções aprovadas por esta Portaria definem-se várias fases para a elaboração do projeto, que preveem a apresentação de diversos documentos preliminares³⁷ que vão sendo aprovados pelo dono da obra antes da elaboração do projeto de execução. Estes documentos visam estabelecer um permanente e progressivo diálogo entre o dono da obra e o projetista até à fixação da solução final. O projeto de execução é o produto desse diálogo e é 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”*³⁸.

144. Da conjugação do teor das Instruções aprovadas pela portaria referida com o estabelecido nos vários n.ºs do artigo 43.º do CCP, resulta que os donos de obra, sob pena de nulidade do caderno de encargos e, conseqüentemente, do procedimento, da adjudicação e do contrato, devem realizar ou obter previamente à elaboração e aprovação dos projetos, os necessários:

- ✓ Estudos geológicos e geotécnicos;
- ✓ Estudos ou declarações ambientais;
- ✓ Estudos de impacto social, económico ou cultural;
- ✓ Pareceres vinculativos de entidades externas;
- ✓ Quaisquer outros elementos exigidos pela legislação e regulamentação aplicável ao tipo de obras em causa.

145. O não cumprimento de toda a regulamentação específica aplicável existente à data da aprovação dos projetos não é uma questão de mera deficiência, mas sim de invalidade jurídica dos cadernos de encargos em que os mesmos se integram e dos procedimentos por eles sustentados.

146. Mas as modificações ao objeto de uma empreitada podem também decorrer de situações não previsíveis aquando da elaboração dos projetos, os designados trabalhos a mais, hoje denominados trabalhos complementares decorrentes de circunstâncias imprevisíveis.

³⁷ Programa Preliminar, Programa Base, Estudo Prévio e Anteprojecto.

³⁸ Cfr. artigos 1.º, alínea t), e 7.º da Portaria n.º 701-H/2008.

147. O artigo 370.º, n.º 4, do CCP, menciona atualmente os trabalhos complementares resultantes de “*circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto*”.
148. Na análise efetuada neste relatório e reportada ao triénio 2017-2019 constatou-se que foram adjudicados como trabalhos a mais, decorrentes de circunstâncias imprevistas/imprevisíveis (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), € 68.229.626,78, que representaram 64,14% do total de acréscimo de custos apurado (se atendermos, apenas, aos contratos em que ocorreram trabalhos a mais, 576, com o valor global de € 1.112.470.740,25, essa percentagem é reduzida para 6,13%).
149. O TdC para considerar legais os trabalhos a mais, designadamente para considerar verificado o requisito da circunstância então designada de imprevista, desde o artigo 26.º do RJEOP, que entende de forma uniforme 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.
150. O TdC tem, assim, sempre rejeitado 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 o não podia nem devia ter sido prevista. Como se refere em vários Acórdãos e Relatórios do Tribunal³⁹, se a circunstância podia e devia ter sido prevista, o que se verificou não foi a ocorrência de uma circunstância imprevista mas sim um erro do decisor público. Logo a denominação agora vertida no CCP, circunstâncias imprevisíveis, vem encontrar assento integral na jurisprudência deste Tribunal.

Em harmonia com esta interpretação há doutrina que defende que “*o que vai para o imprevisível é aquilo que uma entidade adjudicante não pode diligentemente prever*”⁴⁰.

³⁹ 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.

⁴⁰ Licínio Lopes, in “os (novos) trabalhos complementares” http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_ContratacaoPublica2018.pdf.

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

151. 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 da Resolução n.º 2/2019 – 1.ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 204, de 23.10.2019 (alterada pela Resolução n.º 5/2019 - 1.ª Secção, publicada no Diário da República, 2.ª série, n.º 249, de 27.12).

A instrução dos processos também deve ser efetuada nos termos desta Resolução.

III. RECOMENDAÇÕES

Recomendações formuladas nos Relatórios n.º 8/2010, 1/2016 e 3/2017 - Audit. 1.ª Secção

1. Nos relatórios aprovados em 2010, 2016 e 2017 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 2017-2019, 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 701-H/2008, de 29 de julho;

- 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;
- 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 autorização;
- 1.8. Tenham em atenção, para esse efeito, que as circunstâncias agora denominadas imprevisíveis são apenas aquelas que sejam qualificáveis como inesperadas ou inopinadas, ou seja, como circunstâncias que o decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto;
- 1.9. Respeitem escrupulosamente os limites quantitativos para trabalhos complementares, fixados no artigo 370.º do CCP, não procedendo a quaisquer operações de compensação com trabalhos a menos que também possam existir;
- 1.10. 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;
- 1.11. Formalizem, em contrato ou qualquer documento adicional aos contratos de empreitada, as alterações por trabalhos aditados ou suprimidos, discriminando-os sem operações de compensação, em respeito do estabelecido nos n.ºs 2 e 4 do artigo 370.º do CCP;

- 1.12. 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;
 - 1.13. 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;
 - 1.14. 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;
 - 1.15. 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 na Resolução n.º 2/2019, publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 204, de 23.10.2019.
2. À Assembleia da República e ao Governo que, no quadro das respetivas atribuições e competências:
- 2.1. Criem exigências e condições acrescidas para um maior rigor dos projetos de obras públicas, regulando o regime jurídico da revisão de projetos;
 - 2.2. Regulem de forma clara o regime de responsabilidade do cocontratante pela não identificação de erros e omissões do caderno de encargos na fase de formação do contrato (artigos 50.º e 378.º do CCP);
 - 2.3. Regulem 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;
 - 2.4. Ponderem o estabelecimento de normas legislativas que, de forma clara e inequívoca, impeçam que as decisões dos tribunais arbitrais legitimem despesas efetuadas em violação do regime legal aplicável, designadamente o previsto no Código dos Contratos Públicos para os trabalhos complementares.

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 Contas, publicado no Diário da

República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, foi, em 29.09.2020, emitido pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, o Parecer n.º 73/2020, que se transcreve parcialmente:

“(…)

4. *Atenta a natureza e o âmbito da auditoria não se evidencia qualquer facticidade suscetível de análise em termos de responsabilidade financeira, nem passível de apreciação em sede de outras jurisdições.*
5. *Nada se opõe à aprovação do presente Projecto 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 n.º 98/97, de 26 de agosto, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório relativo a análise global dos contratos adicionais remetidos para o Tribunal de Contas, no triénio 2017-2019;
- b) Aprovar as recomendações constantes do ponto 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, 13 outubro de 2020

Os Juízes Conselheiros,

Fernando Oliveira Silva - Relator

Alziro Antunes Cardoso

Paulo Dá Mesquita

Mário Mendes Serrano

FICHA TÉCNICA

Equipa Técnica	Categoria	Serviço
<p>Supervisão</p> <p>Ana Luísa Nunes</p>	<p>Auditora – Coordenadora</p>	<p>DCPC</p>
<p>Equipa</p> <p>Helena Santos <i>(que também coordenou a equipa)</i></p> <p>Elisabete Luz</p> <p>Maria Lurdes Cardoso</p>	<p>Auditora – Chefe</p> <p>Técnicas Verificadoras</p>	<p>DCC</p>
<p>Apoio Técnico</p> <p>Maria Palmira Ferrão</p> <p>e</p> <p>Marília Madeira (Engenheiras Cívicas)</p> <p>Paula Rodrigues (Jurista)</p>	<p>Técnica Superior</p> <p>Técnicas Verificadoras Superiores</p>	