CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Coleção Formação Contínua

Direito da contratação pública: execução, modificação, incumprimento e extinção do contrato

novembro 2026

Jurisdição de

Direito Adimistrativo e Fiscal

CEJ

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Diretor
Edgar Taborda Lopes, *Juiz Conselheiro*

Diretores Adjuntos
Diogo Ravara, *Juiz Desembargador*
Fernando Martins Duarte, *Juiz Desembargador*
Margarida Amadinho da Paz, *Procuradora da República*
Pedro Raposo de Figueiredo, *Juiz Desembargador*

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais
Fátima Baptista, *Procuradora da República*

Coordenadora do Departamento da Formação
Ana Paula Conceição, *Juiza Desembargadora*

Direito da contratação pública: execução, modificação, incumprimento e extinção do contrato

Coleção Formação Contínua

Jurisdição Direito Administrativo e Fiscal

Organização Jurisdição de Direito Administrativo e Fiscal

Coordenação Fernando Duarte, *Juiz Desembargador*

Intervenientes
Filipe Veríssimo Duarte, *Juiz de Direito do Juízo de Contratos Públicos do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto; docente no Centro de Estudos Judiciários*
Helena Canelas, *Juíza Desembargadora na Subsecção de Contratos Públicos do Tribunal Central Administrativo Norte*
Raquel Carvalho, *Professora da Faculdade de Direito da Escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa*
Licínio Lopes Martins, *Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*
Noémia Santos, *Juíza de Direito no juízo de contratos públicos do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto*

Revisão final Edgar Taborda Lopes

Notas
Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização de um programa leitor de PDF. Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico. Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são de exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas. A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4)
Exemplo: Direito dos animais [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2022. [Consulta: 12 mar. 2026]. Disponível na Internet: https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=VpuQj7jZ-us%3d&portalid=30
ISBN: 978-989-9018-69-3.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
19/11/2026	

Notas iniciais

Um e-book do CEJ tem sempre de ser sinónimo de reflexão útil para o trabalho dos/as magistrados/as portugueses/as (e da restante comunidade jurídica).

A Contratação Pública fornece um manancial de processos aos Tribunais Administrativos e Fiscais que impõem ao Centro de Estudos Judiciários uma particular atenção na formação inicial e na contínua.

Este e-book é mais um resultado deste esforço.

Que as todos/as seja útil!

Edgar Taborda Lopes

Atenta a relevância que a Contratação Pública tem em sede de contencioso administrativo, o Centro de Estudos Judiciários tem nos últimos anos incluído sempre, nos sucessivos planos de formação, ações de formação contínua dedicadas ao tema. Foi assim também no plano de formação contínua de 2025/2026, embora a ação que organizámos em dezembro de 2025 se tenha focado não no contencioso pré-contratual, como tem sido mais frequente, mas desta feita na execução, modificação, incumprimento e extinção dos contratos públicos e, nas questões que maior debate têm suscitado em tribunal. Contámos com os contributos quer de professores universitários que refletem habitualmente sobre estas matérias, quer de magistrados que exercem funções em juízos de competência especializada de contração pública.

Partilhamos agora com a comunidade jurídica as reflexões que naquele âmbito tiveram lugar.

Fernando Duarte

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Índice

Direito da contratação pública: execução, modificação, incumprimento e extinção do contrato

1. Jurisprudência administrativa em matéria de execução de contratos públicos 7
Filipe Veríssimo Duarte

1. Introdução 8
2. Revisão de preços lato sensu 9
   2.1. Revisão ordinária de preços 11
   2.2. Revisões extraordinárias 14
   2.3. Reposição de equilíbrio financeiro (REF) 18
3. Indemnização em procedimentos de injunção 30
4. Lei dos compromissos 32
5. Poder sancionatório contratual 35
   5.1. Necessidade de tipificação 35
   5.2. Resolução contratual: proporcionalidade e *ultima ratio* 41
   5.3. Multas contratuais 42

2. A modificação objetiva do contrato administrativo 104
Helena Canelas

1. Introdução e enquadramento 104
2. Fontes da modificação objetiva dos contratos 107
3. Fundamentos (razões) da modificação 109
4. Requisitos (pressupostos) da modificação conforme os fundamentos (e fontes?) 112
5. Efeitos (consequências) 121
6. Consequências da inobservância dos requisitos 123
7. Referencias bibliográficas 123

3. A modificação subjetiva do contrato administrativo 158
Raquel Carvalho

4. O incumprimento do contrato 198
Licínio Lopes Martins

5. A extinção do contrato 224
Noémia Santos

1. Nota introdutória 224
2. Dos fundamentos gerais de extinção do contrato 224
   2.1. Das causas reconhecidas pelo direito civil 226
   2.2. Da extinção *ope legis* 230
   2.3. Do cumprimento 231
   2.4. Da impossibilidade definitiva 234
   2.5. Da revogação 235
   2.6. Da resolução 237
      2.6.1. Por iniciativa do Cocontratante 239
      2.6.2. Por decisão do Contraente Público 246
3. Dos fundamentos específicos/especiais de extinção do contrato 258
   3.1. Da causa específica de caducidade 258
   3.2. Da resolução do contrato na empreitada 258
   3.3. Das causas especialmente previstas no contrato 260
4. Nota final 260

1. JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA DE EXECUÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS[1]

Filipe Veríssimo Duarte*

1. Introdução
2. Revisão de preços *lato sensu*
  2.1. Revisão ordinária de preços
    I – Desideratos essenciais da revisão ordinária de preços
    II – Caráter imperativo e obrigatório
    III – Possível cumulação com outros institutos (REF, revisão extraordinária)
  2.2. Revisões extraordinárias:
    I – Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias: requisitos e natureza
    II – Regime especial do Decreto-Lei n.º 36/2022: caráter negocial da recusa de pagamento
    III – Revisão de preços para assegurar a remuneração mínima mensal garantida (RMMG)
  2.3. Reposição de equilíbrio financeiro (REF)
    2.3.1. O tempo e sua repercussão no REF: a caducidade do pedido (artigo 354.º do CCP)
      I – Caracterização como caducidade por decurso do tempo e não caducidade-sanção
      II – Termo inicial do prazo de caducidade em eventos duradouros
      III – Caráter excecional do pedido de reposição de equilíbrio financeiro
      IV – Necessidade de densificação do pedido de reposição para impedir o efeito da caducidade
      V – Caráter inalienável e irrenunciável da caducidade pelo contraente público
    2.3.2. A REF nos contratos de concessões: três questões
      I – Da admissibilidade de estipulação prévia de um limiar a partir do qual se justifique a REF
      II – Da consideração do fator temporal na medição do desequilíbrio financeiro
      III – A pandemia ou a guerra e os pedidos de REF nas concessões
3. Indemnização em procedimentos de injunção
4. Lei dos compromissos
5. Poder sancionatório contratual:
  5.1. Necessidade de tipificação
  5.2. Resolução contratual: proporcionalidade e *ultima ratio*
  5.3. Multas contratuais:
    I – Caracterização como ato administrativo
    II – Necessidade de promoção de audiência prévia
    III – (In)suscetibilidade de mobilizar o "aproveitamento" do ato administrativo (artigo 163.º/5 do CPA)
    IV – Brevíssimos excursos
      A) a propósito do regime do "aproveitamento" do ato administrativo
      B) a propósito da audiência prévia:
        i. a audiência prévia no CCP (Parte II e Parte III)
        ii. as diferentes audiências prévias do CPA à luz da CRP (32.º, n.º 10, e 267.º)
        iii. traduzirá a violação de audiência prévia na aplicação de multas contratuais uma violação do artigo 32.º, n.º 10, da CRP?
    V – Finalidades
    VI – Preclusão temporal
Vídeos da intervenção
Apresentação *Power Point*

[1] O presente texto corresponde, com algum desenvolvimento, à apresentação do mesmo tema na ação de formação contínua promovida pelo Centro de Estudos Judiciários, em dezembro de 2025, dedicada à Contratação Pública.

* Juiz de Direito do Juízo de Contratos Públicos do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto; Docente no Centro de Estudos Judiciários.

Lista de abreviaturas utilizadas

Ac. – Acórdão
Art. – artigo
CEJ – Centro de Estudos Judiciários
CCP – Código dos Contratos Públicos
CJA – Cadernos de Justiça Administrativa
CPA – Código de Procedimento Administrativo
CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP – Constituição da República Portuguesa
REF – Reposição de equilíbrio financeiro
STA – Supremo Tribunal Administrativo
TAC – Tribunal Administrativo de Círculo
TAF – Tribunal Administrativo e Fiscal
TC – Tribunal Constitucional
TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte
TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul
TdC – Tribunal de Contas
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

1. Introdução

O presente texto corresponde, com algum desenvolvimento, à apresentação do mesmo tema na ação de formação contínua promovida pelo Centro de Estudos Judiciários (doravante CEJ), em dezembro de 2025, dedicada à Contratação Pública.

Não foi esta, naturalmente, a primeira edição que o CEJ subordinou à temática. No entanto, as edições anteriores foram mais dedicadas, porventura compreensivelmente, à matéria do contencioso pré-contratual – matéria muito densa, muito técnica, e à qual os tribunais administrativos dedicam também particular atenção.

A edição de dezembro de 2025, ao invés, privilegiou a matéria de interpretação, validade e execução de contratos públicos. Partindo, porém, desta magna questão, e não obstante o interesse de que tal se revestiria, seria incomportável proceder neste escrito (e menos ainda o foi na apresentação expositiva, oralmente, a que o mesmo se reporta, atenta a delimitação de tempo que comportou) à análise exaustiva de todos os problemas que o tema suscita, considerando, quer a extensão e âmbito (limitados), quer a economia e o escopo (essencialmente descritivos e de recensão jurisprudencial) deste trabalho. Importa, pois, a título preliminar, enunciar (ainda que sumariamente) os critérios que nortearam a escolha dos tópicos.

Desde logo, importa reter a delimitação apriorística, decorrente da opção da presente edição em circunscrever-se à matéria de execução de contratos. Naturalmente, constitui esta uma

delimitação negativa do âmbito da exposição, que não versará sobre o contencioso pré-contratual ([2]).

Além disso, houve um esforço no sentido de tentar não sobrepor em demasia as matérias que vão ser abordadas no âmbito do presente escrito com matérias que seriam abordadas nos outros tópicos e pelos demais oradores da ação de formação (e autores das demais exposições constantes do presente *ebook*), para evitar repetições e redundâncias – ainda que cumpra reconhecer ser inevitável tocar nalgumas questões, mesmo que tangencialmente, que também vão ser abordadas nas exposições específicas dos demais oradores.

Depois, recolhemos, junto de alguns colegas do Juízo de Contratos Públicos do TAC de Lisboa e do TAF de Porto, alguns tópicos que pretendessem ver aqui refletida nesta panorâmica e neste discurso sobre a jurisprudência, considerando as questões com que mais recorrentemente se deparassem no dia-a-dia do contencioso nesta área.

Por último, houve uma preocupação em tentar ir mais ao encontro daquela que é a jurisprudência mais recente, sem prejuízo da alusão, quando necessária ou pertinente, a arestos mais antigos.

Da conjugação destas preocupações resultou a eleição dos tópicos enunciados no início desta exposição.

Vejamos, pois, qual tem sido a jurisprudência que tem sido proferida por alguns tribunais superiores em matéria de execução de contratos a propósito das temáticas em apreço.

2. Revisão de preços

Preliminarmente, cumpre deixar estabelecido que, contrariamente ao que porventura se poderia intuir, o instituto da revisão de preços não contempla apenas uma modalidade, nem assume um regime único. São diversas, pois, as aceções de revisão de preços (aqui entendia com alguma generosidade jurídica). Sobre todas se pronunciaram os tribunais superiores da jurisdição administrativa na recensão que de seguida se empreenderá.

Assim e por um lado, temos os mecanismos que o legislador optou por consagrar para intervir na repartição dos riscos do contrato, independentemente de vicissitudes excecionais.

Assim sucede com a revisão ordinária de preços, que tem bases normativas distintas: artigo 300.º do CCP, para a generalidade dos contratos (se o contrato o determinar e fixar os respetivos termos); artigo 382.º do CCP, para a empreitada de obras públicas em particular (obrigação de revisão dos preços); e o Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, com redação alterada pelo Decreto-Lei n.º 73/2021, de 18 de agosto, cujo artigo 1.º estabelece que o preço da empreitada de obra pública fica sujeito *«a revisão, em função das variações, para mais ou para menos, dos custos de mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos de apoio»*.

[2] Salvo num ponto em particular, relativo à audiência dos interessados, e apenas para fazer o contraponto com essa temática ao nível da execução contratual.

Por outro lado, temos os mecanismos de revisão extraordinária, que se destinam a corrigir desvios à normal repartição de riscos do contrato por vicissitudes e eventos excecionais, a que o próprio legislador conferiu relevância.

Também aqui, à semelhança, *mutatis mutandis*, com o que se viu acima, a propósito da revisão ordinária de preços, são distintas as bases e credenciais normativas. Assim, o regime "geral" de revisão extraordinária resultante de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias encontra o seu respaldo nos artigos 312.º, alínea *b*), e 314.º, n.º 2, do CCP.

Por seu turno, o regime *«excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos»* decorrente da *«situação excecional nas cadeias de abastecimento e [d]as circunstâncias migratórias resultantes da pandemia da doença COVID-19, da crise global na energia e dos efeitos resultantes da guerra na Ucrânia»* está enquadrado e regulado pelo Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio.

Por último, para assegurar a viabilidade dos contratos de aquisição de serviços de limpeza e de serviços de refeitórios com duração plurianual, através da revisão (*recte*, atualização extraordinária) do preço dos contratos devido ao aumento de custos laborais, temos, por exemplo, o artigo 74.º da Lei do Orçamento de Estado para 2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro), posteriormente regulamentado pela Portaria n.º 605-B/2021, de 15 de novembro.

Por outro lado ainda, a revisão de preços (entendia em sentido latíssimo) pode abranger o mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro (REF) do contrato a favor do cocontratante (artigo 282.º, n.º 3, do CCP), no quadro da modificação unilateral do contrato pelo contraente público (dono da obra) ou se este der causa a facto de que resulte maior dificuldade na execução da obra (cfr. artigos 282.º, 312.º, alínea *c*), 314.º, n.º 1, alínea *a*), e 354.º, n.º 1, todos do CCP).

Com efeito, é comum o entendimento de que a REF se traduz numa exigência jurídico-constitucional que visa tutelar a posição jurídico-contratual do cocontratante / concessionário / parceiro privado de um contrato administrativo, sobretudo considerando a sujeição, por força da lei, deste aos poderes contratuais unilaterais do contraente público / concedente / parceiro público.

Considera-se inadequada, por isso, a compreensão do instituto da REF através do seu estrito enquadramento na temática da responsabilidade contratual (por factos lícitos) da entidade administrativa ([3]).

---

[3] Com reservas sobre este entendimento, *vide* MIGUEL ASSIS RAIMUNDO (*Direito dos Contratos Públicos, Volume 2, Regime Substantivo*, AAFDL Editora, 2022, página 162, nota 301). Não afastando esta abordagem dogmática segundo a qual não se considera a REF como uma mera questão de responsabilidade contratual, *vide*, ainda assim, a posição de HONG CHENG LEONG / LUÍS BRANDÃO, para quem, recorrendo à posição da doutrina de responsabilidade civil que, mais recentemente, propõe uma abordagem metodológico-conceptual que opera a cisão entre a "*causalidade fundamentadora*" e a *"causalidade preenchedora"* da responsabilidade (MAFALDA MIRANDA BARBOSA, *Causalidade Fundamentadora e Causalidade Preenchedora da Responsabilidade Civil*, GestLegal, 2025), se afigura *«útil e conveniente recorrer à visão metodológica desenvolvida pela doutrina da responsabilidade civil, a qual distingue, no plano problemático, entre a "fundamentação de uma pretensão de responsabilidade" e o "preenchimento do conteúdo de uma pretensão de responsabilidade devidamente fundamentada". Com efeito, um tema é analisar a viabilidade*

Sobre cada uma destas modalidades se pronunciaram os tribunais superiores da jurisdição administrativa. Vejamos, de seguida, algumas decisões jurisprudenciais que abordaram algumas questões relativas a cada uma das referidas modalidades.

2.1. Revisão ordinária de preços

I – Desideratos essenciais dos mecanismos de revisão de preços

A justificação subjacente ao estabelecimento dos diversos mecanismos de revisão de preços reside, sem segredo, na constatação de que, sendo a execução do contrato prolongada no tempo, podem modificar-se as circunstâncias económicas gerais em que as partes fundaram a decisão de contratar.

Este *parti pris* para a delimitação da *ratio* das revisões de preços, enunciado de modo tão lacónico (mas lapidar) na forma, quanto incontestável (e incontestado) no conteúdo, quase que se assume como uma platitude.

Porém, sem que se possa negar pertinência a essa asserção apriorística, transversal e comum a todos os aludidos mecanismos de revisão de preços, não surpreende também, em contrapartida, que cada um destes seja tributário de desideratos, propósitos ou finalidades distintos e específicos.

Assim, e no que em concreto tange à revisão ordinária de preços, podemos asseverar, seguindo de perto os ensinamentos há muito sedimentados da doutrina da especialidade ([4]), que o objetivo principal passa por conferir estabilidade na execução do contrato, o que se alcança pela regulação de situações nem anormais, nem imprevisíveis, mas que o legislador quis regular, intervindo na repartição do risco, a fim de evitar o desinteresse dos particulares na contratação com a Administração Pública.

Sobre os objetivos específicos da revisão ordinária de preços pronunciou-se o **Ac. do TCAS de 06.05.2014 (proc. n.º 08906/12 – relatora: Desembargadora ANA CELESTE CARVALHO)** ([5]).

Partindo de um caso em que estava em causa o regime do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, o TCAS deixou estabelecido que a finalidade subjacente ao regime de revisão de preços consiste na criação de um mecanismo que vise assegurar o equilíbrio económico e financeiro do contrato, inserido na fase de discussão do mesmo.

---

jurídica de um pedido de REF submetido pelo concessionário, o que implica a necessidade de indagar os pressupostos constitutivos (quer substanciais, quer procedimentais) deste pedido; outro tema é, após a devida comprovação da viabilidade do pedido do concessionário, aferir sobre o modo juridicamente admissível e financeiramente adequado para corrigir ou suprir o desequilíbrio contratual causado pelo evento que fundamentou o pedido de REF. Dito de forma mais simples, enquanto o primeiro tema visa averiguar se o concessionário tem direito à REF peticionada, o segundo tema coloca-se a jusante, indagando como é que a REF (devidamente fundamentada) deve ser realizada» (HONG CHENG LEONG / LUÍS BRANDÃO, «Modos de Reposição do Equilíbrio Financeiro em Contratos de Concessão – Uma Análise Jurídica e Financeira», revista *e-publica,* Vol. 12, No. 1, jun 2025, página 190 e *passim*).

[4] MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo, I,* Almedina, 1984, páginas 715-716.

[5] Acessível *online in* https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/A6DF4684A3B4473380257CF2003385D3.

Mais esclareceu o referido acórdão – em benefício do rigor dogmático-exegético e da clareza e metodologia expositiva, num labor de delimitação negativa da figura, por oposição à revisão extraordinária – que esta revisão ordinária de preços não pretende abranger (e muito menos regular) situações nem anormais nem imprevisíveis; daí que se destaque e se distinga esta revisão ordinária daquela revisão extraordinária de preços, em que aquelas circunstâncias e vicissitudes relevam.

A asserção mais relevante do aresto (para os efeitos que interessam à economia da presente exposição) é a de que *«[o] direito à revisão de preços constitui um direito de ordem pública, visando evitar injustos e excessivos sobrelucros»*, subordinado ao *«[…] fim público que o contrato de empreitada de obra pública visa realizar e que é determinante da sua disciplina jurídica, submetida a normas e princípios de direito público»*.

A partir das citadas constatações (da natureza pública deste mecanismo e da prossecução de interesse público ao mesmo subjacente), e porventura por causa delas, concluiu o aresto que *«[o] regime de revisão de preços tanto pode atuar a favor do contraente particular, como a favor da Administração, em função do sentido que tenha em cada caso a variação dos preços».*

Neste conspecto, apesar de a autoridade pública (entidade adjudicante e contraente público) também figurar na relação contratual, tendencialmente corporizando (ou pretendendo corporizar) o interesse público, não é configurável, pois, uma tendência (mesmo que apriorística e abstrata) de considerar o mecanismo da revisão ordinária de preços como pretendendo favorecer em exclusivo a posição do contraente público, em detrimento da posição e expectativa do cocontratante particular.

E percebe-se que assim seja posto que o que se pretende é conferir estabilidade na execução do contrato e tutelar a confiança de ambas as partes, quer do dono da obra ou contraente (no sentido de que a execução da empreitada não implicará um sobre-pagamento com o qual não pudesse previsivelmente contar), quer do adjudicatário ou empreiteiro ou cocontratante (agora, no sentido de que a execução do contrato não lhe será ruinosa).

II – Caráter imperativo e obrigatório

Bem pertinente e relevante se prefigura ser o **Ac. do STA de 04.11.2021 (proc. n.º 01003/12.8BEBRG – relator: Conselheiro ADRIANO CUNHA)** ([6]), a propósito do carácter imperativo e obrigatório da revisão ordinária de preços.

O caso que reclamou a pronúncia do STA pode resumir-se, em termos muito sucintos, nos seguintes termos: no âmbito de um procedimento pré-contratual de concurso público para adjudicação de uma empreitada de obras públicas, a entidade adjudicante consignou e estipulou no respetivo caderno de encargos uma cláusula que previa que todos os concorrentes se obrigassem a não pedir a revisão de preços em termos ordinários.

[6] Acessível *online*.

O procedimento prosseguiu termos, e nenhum dos concorrentes (incluindo o que viria a ser o adjudicatário) suscitou quaisquer reservas a esta estipulação, nomeadamente em sede de esclarecimentos a erros e omissões. Entretanto, deu-se a adjudicação e a subsequente celebração do contrato de empreitada de obra pública, que viria a ser integralmente executado.

No final da execução, o empreiteiro reclamou da conta precisamente alegando que não foram tidas em conta as medidas decorrentes da revisão ordinária de preços.

O dono da obra, contudo, recusou-se a pagar, louvando-se do estabelecimento no caderno de encargos de uma cláusula que previa o afastamento da revisão ordinária de preços e da circunstância de o empreiteiro adjudicatário, à semelhança dos demais concorrentes, ter-se conformado e, no fundo, implicitamente aceitado essa cláusula ao não estabelecer qualquer reserva, pelo que a reclamação de tal quantia ao abrigo daquele mecanismo configurava inclusive um abuso de direito por parte do particular.

Impugnada tal recusa de pagamento junto de um tribunal administrativo, e interpostos posteriormente recursos de apelação (para o TCAN) e de revista (para o STA), e admitida esta, o Supremo teve poucas dúvidas em asseverar, de forma enfática e perentória, que este regime da revisão ordinária de preços é um regime imperativo, injuntivo, que decorre de forma cogente da lei, designadamente dos artigos 382.º, n.º 1, do CCP e 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro. Como tal, o regime é indisponível para ambas as partes no âmbito do contencioso pré-contratual.

Por conseguinte, prosseguiu o STA, não pode a entidade adjudicante (na fase pré-contratual) estabelecer ou consagrar nos documentos do concurso uma cláusula que afasta a revisibilidade ordinária de preços, como condição de participação no concurso. Assim como não pode a mesma autoridade pública, já em sede de execução do contrato, agora nas vestes de dono da obra ou contraente público, consignar no referido contrato cláusula com aquele teor – e muito menos impô-lo ao cocontratante ou empreiteiro. Assim é por estar a autoridade administrativa obrigada a observar o princípio da legalidade. Na certeza, de resto, de que tal cláusula, por ser contrária à lei, pode ter-se por não escrita, nos termos do artigo 51.º do CCP.

Correspetivamente, também não pode o empreiteiro ou cocontratante particular configurar a aceitação, expressa ou tácita, de uma tal cláusula, pelo simples motivo de que também não pode antecipadamente renunciar de uma forma eficaz e válida a esta revisão ordinária de preços.

Dito isto, decidiu o STA que, no caso concreto, o empreiteiro cocontratante, ao reclamar da conta da empreitada executada com fundamento na não consideração da revisão ordinária dos preços, não violou as regras da boa-fé nem atuou em abuso de direito. Ainda que o caderno em cargos tivesse e prefigurasse esta cláusula de irreversibilidade e irrevisibilidade, sendo esta ilegal, devia ter-se por não escrita, pelo que a suposta aceitação pelo empreiteiro dessa cláusula era totalmente ineficaz.

Logo, ao reclamar da conta da empreitada com tal fundamento e com respaldo no artigo 401.º do CCP, não só não estava o empreiteiro a atuar em abuso de direito ou *venire contra factum*

proprium, como o fez adequada e tempestivamente, ou seja, no momento e moldes para tanto legalmente previstos.

III – Possível cumulação com outros institutos

Ainda a propósito da revisão ordinária de preços, veio o **Ac. do STA de 07.05.2025 (proc. n.º 0716/11.6BECBR – relatora: Conselheira HELENA RIBEIRO)** ([7]) – aresto a que regressaremos a propósito de outros tópicos ([8]) – deixar estabelecida a admissibilidade da cumulação do instituto da revisão ordinária de preços com outros institutos que também tenham como desiderato último acautelar ou corrigir o desequilíbrio financeiro que decorra da execução contratual, seja o pedido de reposição do equilíbrio financeiro (REF), seja de revisão extraordinária.

> O acórdão citado, apesar de ser de 2025, reporta-se a um processo de 2011 e a uma empreitada regulada pelo regime substantivo anterior ao CCP, nomeadamente o regime jurídico de empreitada de obras públicas do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março (adiante RJEOP). Não obstante, no excurso do acórdão – cuja leitura se recomenda também pelo caráter pedagógico –, é feita uma análise em cotejo com as soluções do CCP. Ou seja, também se aflora particularmente o regime atualmente vigente nesta matéria.

Na decisão citada vingou a ideia segundo a qual o mecanismo de revisão ordinária de preços não exclui o direito do empreiteiro a ser compensado por outro tipo de prejuízos adicionais.

O Ac. do STA do proc. n.º 0716/11.6BEBCRB especifica em que circunstâncias pode ser tal cumulação admitida: desde logo, em casos de suspensão de trabalhos, por circunstância imputável ao dono da obra; e, também por circunstâncias imputáveis ao dono da obra, nos casos de compensação por prejuízos decorrentes de maiores dificuldades na execução da empreitada, quer decorra desses prejuízos a suspensão do trabalho ou não.

Seja como for, sempre que haja uma alteração ou uma onerosidade na execução do contrato imputável ao dono da obra, sem prejuízo do mecanismo da revisão ordinária de preços, podem ser mobilizados outros mecanismos para ressarcir ou compensar o particular, o empreiteiro, o cocontratante.

2.2. Revisão/ões extradordinária(s)

I – Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias: requisitos e natureza

Ainda o mesmo **Ac. do STA de 07.05.2025 (proc. n.º 0716/11.6BECBR**), acima citado, debruçou-se sobre a densificação dos requisitos de especialidade e de anormalidade do evento "fautor" da compensação – portanto, já não em sede de revisão ordinária, mas sim a propósito do mecanismo da revisão extraordinária de preço. A decisão fá-lo tendo por base o já revogado artigo 198.º do

[7] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7b32dffc53581db980258c83004acbd3?OpenDocument&ExpandSection=1.
[8] *Vide infra*, pontos 2.2., I – Requisitos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias.

RJEOP de 1999, sem deixar de, no respetivo excurso de fundamentação jurídica, fazer a ponte para o regime atualmente vigente (nomeadamente, para os pertinentes artigos 312.º, alínea *b*), e 314.º, n.º 2, ambos do CCP).

Os critérios de densificação propostos neste acórdão foram os seguintes: a anormalidade mede-se pela gravidade e o impacto no contrato; por seu turno, a imprevisibilidade exige uma análise diligente dos riscos contratuais.

Seguidamente, após deixar estabelecida novamente a referência ao caráter imperativo deste regime – que se revela, pois, também indisponível às partes, não podendo ser afastado –, o aresto abordou a questão em concreto que estava no caso dos autos.

O caso decorreu, relembramos, ao abrigo do RJEOP de 1999, e estava em causa o aumento do preço do betume, causado pelo aumento do preço do petróleo que ocorreu nessa altura.

Não obstante reconhecer que, em tese, a subida abrupta de preços pode justificar a aplicação do instituto, desde que não esteja dentro dos riscos normais assumidos pelo empreiteiro, o STA, depois de analisar as circunstâncias, declinou a possibilidade de operar o mecanismo da revisão extraordinária de preços.

Segundo o Supremo, o aumento do preço do betume, causado pelo aumento do preço do petróleo, deve ser considerado uma questão conjuntural do setor, algo de que a empresa requerente do mecanismo de revisão extraordinária deveria estar ciente como operadora do setor.

Por outro lado, tendo esse aumento determinado um aumento de custos de € 61 859,42 num contrato de € 907 376,58, e em que o pedido de revisão só foi apresentado após a execução do contrato, não configura uma alteração anormal e imprevisível, por tal variação do preço do betume não exceder os riscos normais do contrato.

Em suma: o aumento do preço decorrente do aumento do petróleo deveria considerar-se, em caso, compreendido nos riscos do contrato, pelo que o próprio empreiteiro deveria ter previsto esta possibilidade.

Por se revelar de interesse, aqui se deixa reproduzido, *data venia,* parte do excurso do acórdão do STA acima citado:

> *«Apenas quando a flutuação desses fatores de produção tenha subjacente circunstâncias anormais e imprevisíveis, como as antes referidas, é que haverá lugar à aplicação do regime do artigo que na altura era o 198.º do RJEOP. Não assim quando estejamos perante alterações dos custos com que o empreiteiro não contou, mas que ainda assim podia contar, como é o caso do aumento do custo do petróleo que não tenha subjacente qualquer circunstância anómala e por isso imprevisível, mas antes as flutuações de mercado próprias daquela matéria-prima.*
> *Se assim não fosse, eliminar-se-ia o risco que é próprio a todo o negócio jurídico principalmente daqueles que sejam de execução continuada, como é o caso de um contrato*

de empreitada, em que a execução da obra se desenvolve ao largo de meses e até anos, durante os quais ocorrem flutuações de preços, como é normal de um mercado liberal.»

E concluiu o STA, de forma aforística: *«A revisão extraordinária exige mais do que um simples agravamento de custos: exige uma verdadeira "convulsão" contratual»*.

*

O regime da imprevisibilidade e anormalidade das circunstâncias, nos termos previstos nos artigos 312.º, alínea *b*), e 314.º, n.º 2, ambos do CCP, não é o único que pode fundamentar uma pretensão, por parte de cocontratantes particulares, ao regime de revisão extraordinária de preços; o mesmo pode decorrer, além do mais, quer do regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio (que estabelece um regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços com impacto em contratos públicos, decorrente da situação excecional nas cadeias de abastecimento e as circunstâncias migratórias resultantes da pandemia da doença COVID-19, da crise global na energia e dos efeitos advindos da guerra na Ucrânia), quer do artigo 74.º da Lei do Orçamento de Estado para 2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro), posteriormente regulamentado pela Portaria n.º 605-B/2021, de 15 de novembro, constituindo este um regime jurídico especial e autónomo, que visa salvaguardar o equilíbrio económico-financeiro dos contratos públicos face aos impactos decorrentes das sucessivas atualizações da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG).

Vejamos seguidamente dois acórdãos distintos que se pronunciam especificadamente sobre cada um dos aludidos regimes.

II – Caráter negocial da recusa de pagamento pelo Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20.05

A propósito do regime de revisão extraordinária de preços decorrente do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio, entendeu-se por relevante fazer aqui alusão ao **Ac. do TCAN de 25.10.2024 (proc. n.º 01720/23.7BEPRT – relatora: Desembargadora MARIA CLARA ALVES AMBRÓSIO)** ([9])**.**

Decidiu-se neste aresto que, quando um contraente público recuse um pedido para operar o mecanismo da revisão extraordinária de preços ao abrigo deste regime especial do Decreto-Lei n.º 36/2022, fá-lo através de uma declaração negocial e não de um ato administrativo.

Traduzir-se-á tal recusa do contraente público, em rigor, numa declaração sobre a execução do contrato em causa, mais propriamente de não aplicação do regime de revisão extraordinária de preços, nos termos nela definidos no diploma acima aludido, sempre mediante o uso de um direito potestativo que lhe assiste e que surge em termos de vinculação paritária, *«no contexto de uma típica lógica de contrato, de consenso ou* de pactum*, em que as partes manifestam as suas vontades e interesses através de declarações negociais»* ([10]).

---

[9] *In* https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5a4f192047f77a5780258bd9004cbc29.

[10] O Ac. do TCAN aludido cita neste ponto contributos da doutrina da especialidade, nomeadamente PEDRO COSTA GONÇALVES, *O Contrato Administrativo — Uma Instituição de Direito Administrativo do Nosso Tempo»*, Almedina, 2003, p. 121.

Prossegue a decisão, no sentido de que não se vislumbra nem se reconhece naquela recusa o exercício de poderes especiais de interesse público ou de supremacia.

Como tal, conclui-se no Ac. do TCAN que as declarações de não aplicação do regime de revisão extraordinária de preços não configuram atos administrativos, mas antes declarações negociais que podem ser objeto de ação administrativa, nos termos do disposto no artigo 37.º, n.º 1, alínea *l*) do CPTA, ação essa que pode sempre ser proposta a todo o tempo – cf. artigo 41.º do CPTA.

Na certeza, porém, de que ainda assim o TCAN não deixou de fazer consignar que o tribunal de primeira instância, que havia entendido que havia um erro na forma de processo, deveria, ao abrigo do princípio *pro actionem* ou *pro habilitate instantiae* (artigo 7.º do CPTA), ter convolado o pedido de anulação num pedido de reconhecimento do direito à revisão de preços ao abrigo deste instituto.

III – Revisão de preços para assegurar a remuneração mínima mensal garantida (RMMG)

Ainda do mesmo Tribunal de apelação, merece agora referência o **Ac. do TCAN de 21.02.2025** (**proc. n.º 000819/22.1BELSB – relator: Desembargador RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA)** ([11]), que faz uma panorâmica e estabelece o enquadramento do regime de atualização extraordinária estabelecido pelo artigo 74.º da Lei do Orçamento de Estado para 2021 (Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro), posteriormente regulamentado pela Portaria n.º 605-B/2021, de 15 de novembro, constituindo um regime jurídico especial e autónomo, que visa salvaguardar o equilíbrio económico-financeiro dos contratos públicos face aos impactos decorrentes das sucessivas atualizações da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG).

Depois de, pedagogicamente, esclarecer o que é que motivou este regime e quais as suas origens (remota e próxima), o TCAN assevera que, embora o regime possa partilhar algumas semelhanças conceptuais com o mecanismo de reposição do equilíbrio financeiro, que vamos ver de seguida, ainda assim se distingue deste por se tratar de um regime especial com pressupostos e requisitos próprios, distintos tanto do regime da reposição do equilíbrio financeiro, que está consagrado no artigo 282.º do CCP, como do regime ordinário de revisão de preços, que está consagrado no artigo 300.º do mesmo diploma.

E enuncia quais são os critérios e os requisitos de procedibilidade (temporais e materiais) para fazer operar este mecanismo, de verificação concomitante e cumulativa, a saber:

i) a plurianualidade do contrato;
ii) a preponderância da componente de mão-de-obra indexada à RMMG;
iii) a demonstração de um impacto substancial; e
iv) a demonstração de que tal impacto não está coberto pelos riscos próprios do contrato.

[11] Que se encontra integralmente acessível e disponível pra consulta em linha *in* https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/1863030183c3f9ca80258c420039f516?OpenDocument.

No caso em concreto sobre que versava o acórdão, não se levantavam dúvidas acerca do primeiro requisito, o requisito temporal e de plurianualidade, porque o contrato tinha sido celebrado em data anterior a 01.01.2021 e tinha-se prolongado no tempo.

Também não havia dúvidas quanto à preponderância da componente da mão de obra, dada a percentagem de trabalhadores que auferiam a RMMG (94% dos trabalhadores afetos à execução do contrato) e a representatividade dos custos compulsórios no valor global do contrato, que era 90%. Assim como também não havia dúvidas acerca de um impacto substancial, porque do aumento da RMMG decorreu um aumento mensal de custos de € 869,20, totalizando um impacto anual de € 10 428,00.

A questão que se colocava era a propósito do último requisito e que traduziu o *punctum saliens* abordado pelo acórdão: demonstração de que este impacto não estava coberto pelos riscos próprios do contrato.

O caráter controvertido a este respeito resultava da circunstância de o caderno de encargos prever na sua cláusula 7.3 uma componente variável para a atualização do salário mínimo nacional.

E todos os concorrentes, incluindo o adjudicatário empreiteiro, apresentaram a proposta contemplando essa cláusula.

Designadamente, a proposta do empreiteiro previa para os anos de 2020 e 2021, respetivamente, componentes variáveis no montante de € 4024,00 e € 4019,00.

A tarefa que se ofereceu ao TCAN foi a de apurar se esta previsão desta cláusula e a apresentação de propostas subordinadas à mesma permitiam afastar o aumento da remuneração mensal garantida e não fazer operar o mecanismo da atualização extraordinária de preço.

E a resposta foi negativa, porque o relatório financeiro que a recorrente apresentou evidenciava o impacto total do aumento da remuneração mínima da inspeção em mais de € 10 000,00, e a atualização para cada um dos anos era de sensivelmente € 4000,00, quer para 2020, quer para 2021.

Portanto, verificava-se uma *decalage* de cerca de € 6000,00, o que permitia considerar um impacto para além das previsões normais e dos riscos contratuais que estavam previstos pela tal cláusula.

Por conseguinte, o TCAN concedeu razão ao particular e atribuiu-lhe a atualização extraordinária de preço ao abrigo deste mecanismo, não obstante ter sido estabelecido em concreto naquele momento e naquela cláusula do caderno de encargos uma previsão que já acomodava, no fundo, a variação do custo com encargos laborais.

2.3. Reposição do equilíbrio financeiro (REF)

Segundo o disposto no artigo 282.º do CCP, o cocontratante tem direito à REF quando, tendo em conta a repartição do risco entre as partes, o facto invocado como fundamento desse direito altere os pressupostos nos quais o cocontratante determinou o valor das prestações a que se obrigou,

desde que o contraente público conhecesse ou não devesse ignorar esses pressupostos (n.º 2), efetuando-se, na falta de estipulação contratual, designadamente, através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, da revisão de preços ou da assunção, por parte do contraente público, do dever de prestar à contraparte o valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas ou ao agravamento dos encargos previstos com a execução do contrato (n.º 3).

Na certeza, porém, de que a REF não pode colocar qualquer das partes em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido, não podendo cobrir eventuais perdas que já decorriam desse equilíbrio ou eram inerentes ao risco próprio do contrato (n.º 6).

Por seu turno, à luz do artigo 354.º do CCP, se:

i) por *circunstâncias imputáveis ao dono da obra*, o empreiteiro tiver de enfrentar
ii) *maiores dificuldades na execução* dos trabalhos,
iii) com *custos adicionais (sobrecustos)* para o empreiteiro, este tem direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato (cfr. artigo 354.º, n.º 1, do CCP), isto é, ao *«restabelecimento da equação financeira inicial»* ([12]).

Seguindo aqui de perto os ensinamentos da doutrina da especialidade, quanto ao primeiro pressuposto – circunstâncias imputáveis ao dono da obra –, estão em causa *«situações alheias ao empreiteiro [que] têm, essencialmente, por base a ocorrência de factos (lícitos ou ilícitos) praticados pelo dono da obra, ou a que este deu azo, e que conduzem a uma suspensão da execução dos trabalhos»* ([13]).

Relativamente ao segundo pressuposto – maior dificuldade na execução dos trabalhos –, *«ponto é que cada uma das situações descritas dificulte e/ou impeça a execução dos trabalhos, de acordo com o plano de trabalhos inicial, o que significa que, muito frequentemente, fica comprometido o cumprimento do próprio prazo (originário) da execução da obra»* ([14]).

O terceiro e último pressuposto corresponde ao agravamento dos encargos, implicando, pois, *«um prejuízo patrimonial (isto é, com expressão financeira)»* ([15]).

Segue-se que, reunidos os aludidos pressupostos, e sob pena de caducidade, o exercício do direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato depende da apresentação, pelo empreiteiro, de uma "reclamação", junto do dono da obra, no prazo de 30 dias a contar do evento que o constitua ou do momento em que o empreiteiro dele tome conhecimento, ainda que desconheça a extensão integral dos danos (cfr. artigo 354.º, n.º 2, do CCP).

---

[12] MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op. cit.,* p. 156.
[13] PEDRO MELO / MARIA ATAÍDE CORDEIRO, «O direito à reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos da obra: reflexões de ordem prática», *Revista de Contratos Públicos*, n.º 24 (Ago. 2020), p. 143.
[14] *Idem*, páginas 143-144.
[15] *Idem.*

2.3.1. O tempo e sua repercussão na REF: a caducidade do pedido de REF

I – Caracterização como caducidade por decurso do tempo e não caducidade-sanção

Como acabámos de deixar estabelecido no enquadramento preliminar que antecede, nos termos previstos no artigo 354.º, n.º 2, do CCP, o direito a pedir a REF caduca se não for exercido pelo empreiteiro no prazo de 30 dias a contar do evento que o constitua ou do momento em que o empreiteiro dele tome conhecimento.

Para esse efeito o empreiteiro deverá reclamar os danos correspondentes mediante requerimento no qual deve expor os fundamentos de facto e de direito e oferecer os documentos ou outros meios de prova que considere convenientes.

Mas qual a concreta e correta definição da natureza jurídica desta declaração de caducidade?

Na verdade, e como é consabido, se no âmbito do direito civil, a caducidade – entendida, no seu sentido mais estrito e rigoroso, como «*o instituto pelo qual os direitos que, por força da lei ou de convenção, se devem exercer dentro de certo prazo, se extinguem pelo não exercício durante esse prazo*» ([16]) – se encontra exaustivamente tratada já há largos anos, sobretudo no confronto com a prescrição extintiva ([17]), já quando transposta para o direito público, em especial o administrativo, depara-se com algumas dificuldades, nomeadamente em virtude da heterogeneidade das suas manifestações ([18]).

De tal sorte que, se, no seu sentido tradicional e típico (relativa à perda ou cessação de direitos temporais ou a termo, por efeito da verificação desse termo), visa garantir a certeza ou a estabilidade de uma situação, independentemente das causas do não exercício do direito, noutras ocasiões, ao invés, visa apenas reprimir uma negligência objetiva na utilização de certas vantagens.

Nestes últimos casos, não se poderá deixar de ter em conta o contexto e a causa do não exercício do direito, aparecendo aí a caducidade associada a uma atuação (*recte,* omissão) do titular do direito, que a lei permite configurar como um dever, caso em que se trata de uma verdadeira sanção por incumprimento ([19]).

A dimensão sancionatória consiste na perda ou impedimento de exercício de situações jurídicas de vantagem (seja constituídas por ato administrativo anterior, seja a constituir por permissão normativa dependente do exercício do "dever" pelo particular que a elas pretende aceder).

---

[16] CARVALHO FERNANDES, «Caducidade», *Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado,* Lisboa, Verbo, 1983, páginas 666-667.

[17] VAZ SERRA, *Prescrição extintiva e caducidade*, Lisboa, 1961; JOSÉ DIAS MARQUES, «Teoria Geral da Caducidade», *O Direito*, Ano LXXXIV, 1952, n.º 1, páginas 11 ss.; ANÍBAL DE CASTRO, *A Caducidade*, Lisboa, 1962.

[18] *Vide* Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 40/94, DR., II Série, de 14.01.2003, *in* https://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/556a622dcd760e4480256b4c00387a71?OpenDocument, cuja exposição se segue de perto.

[19] ROGÉRIO SOARES, *Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito de Coimbra no ano lectivo de 1977/78*, páginas 11-12.

Pois bem, sobre a específica natureza da caducidade aqui em apreço pronunciaram-se duas decisões de tribunais superiores desta jurisdição: o **Ac. do TCAN de 25.02.2022 (proc. n.º 00534/19.3BEBRG-S1 – relatora: Desembargadora MARIA FERNANDA ANTUNES APARÍCIO DUARTE BRANDÃO)** ([20]) e o já citado **Ac. do STA de 07.05.2025 (proc. n.º o716/11.6BECBR)**.

De acordo com este último, subjaz à previsão normativa do artigo 354.º do CCP a necessidade de se alcançar uma definição o mais atual possível da situação económico-financeira e de execução da empreitada, visando-se também com o *«reforço da exigência de rápida estabilização, diminuir tensão crescente na atuação de todos os sujeitos na perspetiva de uma aquisição expedita de certezas jurídicas»* ([21]).

Partindo desta premissa, o já citado **Ac. do STA de 07.05.2025 (proc. n.º o716/11.6BECBR)**, agora por remissão expressa no seu excurso para o teor do **Ac. do TCAN de 25.02.2022 (proc. n.º 00534/19.3BEBRG-S1),** expressamente deixa estabelecido que *«[e]sta estabilização é de tal forma fundamental para o interesse público visado tutelar que se impõe ao empreiteiro a definição do seu entendimento sobre determinada vicissitude, comunicando-o à contraparte/dono da obra, naqueles termos legais, sob pena de, não o fazendo no prazo de 30 dias contados da verificação do evento ou do seu conhecimento, aquele direito caducar.* ***Trata-se de uma caducidade por decurso do tempo****».*

Fica, pois, afastada de cogitação a possibilidade de conferir a esta caducidade a natureza de caducidade-sanção, à luz da jurisprudência aludida.

II – Termo inicial do prazo de caducidade em eventos duradouros

Tratando-se de um contrato de execução instantânea ou praticamente instantânea, será a partir desse evento que se começa a contar o prazo de caducidade de 30 dias para pedir o REF.

Porém, a questão não é tão linear no que respeita à definição do termo inicial dessa caducidade nos contratos duradouros.

O acima aludido **Ac. do TCAN de 25.02.2022 (proc. n.º 00534/19.3BEBRG-S1)** aborda esta questão ([22]), citando doutrina que se pronunciou especificamente sobre esta temática, nos termos que, *data venia*, também aqui deixamos reproduzidos:

> *«Assim, em primeiro lugar, sobretudo em eventos continuados, […] dir-se-á, naturalmente (até por uma questão de cautela), que se deverá contar desde o início do evento em causa, seja ele uma tempestade ou uma pandemia como se vive atualmente ou a instrução para executar uma diferente solução de projeto. Porém, a verdade é que, não raras vezes, é a*

[20] *In* https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/806b8781e7bdd98b802587f90050c423?OpenDocument.

[21] LUÍS FÁBRICA, «O tempo e a caducidade em Direito Administrativo», in AA.VV., *V Encontro dos professores de Direito Público* (organização: CARLA AMADO GOMES), Publicação digital, ICPJ, 2012, acessível *online in* https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_encontrodp_final2.pdf.

[22] Embora não tenha necessidade de a resolver, porque entendeu, no caso concreto, que o pedido da reposição do equilíbrio financeiro tinha sido apresentado muito antes dos 30 dias sequer do evento.

continuação do evento que impõe um dano e não o evento por si só, pelo que seria totalmente desrazoável impor ao empreiteiro que, relativamente a todos os potenciais eventos, apresente uma reclamação, ainda que à cautela. Donde, em relação a eventos continuados, propendemos a considerar, ainda que com cautelas, que o momento relevante apenas poderá ser o final daquele. Com efeito, não é igual, por exemplo, o empreiteiro receber uma instrução que implica a olho nu uma maior onerosidade na execução dos trabalhos ou, por exemplo, o atual estado de pandemia que nem se sabe bem quando verdadeiramente começou e que tem efeitos cumulativos e, por isso, só se pode afirmar a existência de um dano com a continuação do evento.

Por outro lado, também não é claro o significado normativo da exigência no sentido de que "o empreiteiro deve expor os fundamentos de facto e de direito e oferecer os documentos ou outros meios de prova que considere convenientes". Se, por uma banda, deste segmento normativo se pode retirar uma exigência acrescida sobre o empreiteiro de fundamentação da sua reclamação, por outra banda, verdadeiramente, não se parece retirar que sobre o mesmo impenda uma exigência de, desde logo, contabilizar todos os seus danos, sendo admissível que o mesmo se limite a reservar os seus direitos (seja de extensão de prazo seja monetário). Com efeito, a lei ao impor expressamente que o empreiteiro apresente uma reclamação sobre os danos ainda que desconheça a extensão integral dos mesmos, não pode ao mesmo tempo impor que nessa reclamação, desde logo, se liquidem todos os danos que podem até ainda não ser conhecidos. Também nesse sentido aponta uma interpretação teleológica da norma, como facilmente se demonstra. O problema pressuposto pela norma prende-se, em geral, em não acumular eventos indemnizatórios na esfera jurídica do dono da obra. Como muito bem se compreende sem uma norma como aquela em análise, o dono da obra poderia ser confrontado, a final, com um conjunto de reclamações relativamente a eventos que não sabia suscetíveis de criar danos (e que por isso não documentou ou teve em especial consideração).

Ora, para responder ao problema pressuposto pela norma não se exige mais do que a descrição do concreto evento e das potenciais consequências, sejam monetárias sejam no prazo de execução do contrato, mas já nos parece excessivo a sua liquidação final (que pode até não ser possível). Acresce, por último, que a uma imposição maior sobre o empreiteiro implicaria, no fundo, negar-lhe o direito a ser ressarcido por potenciais danos por se terem de considerar caducos, o que significa sempre aceitar um enriquecimento do dono da obra.» ([23])

Depois de citar o excerto acima transcrito, o TCAN, reconhecendo que, *«[…] não raras vezes, é a continuação do evento que impõe um dano e não o evento por si só, pelo que seria totalmente desrazoável impor ao empreiteiro que, relativamente a todos os potenciais eventos, apresente uma reclamação, ainda que à cautela […]»*, aceita que na asserção do termo inicial do prazo de caducidade se devam ponderar, em alternativa, dois momentos distintos:

[23] DIOGO DUARTE CAMPOS / JOANA BRANDÃO, «O reequilíbrio económico-financeiro dos contratos de empreitada decorrentes da maior permanência em obra», disponível in https://portal.oa.pt/media/131417/diogo-duarte-decampos.pdf, fls. 99.

i) ou o momento em que se verifica que a continuação do evento é suscetível de impor o dano (ou, nos termos do artigo 329.º do CC, o momento em que o direito pode legalmente ser exercido), sendo esse o termo *a quo* do prazo de caducidade em apreço;
ii) ou, em alternativa, louvando-se da citada doutrina, o termo do evento deverá reportar-se, *«com cautela»,* ao termo do evento.

Seja como for, o TCAN, ao menos neste **Ac. de 25.02.2022 (proc. n.º 00534/19.3BEBRG-S1)**, apesar de não se ter furtado a abordar a questão e a enunciar propostas alternativas de solução, não teve de, em concreto, recorrer a nenhuma delas, acabando por decidir que, no caso *sub judicio*, o empreiteiro exercera tempestivamente o seu direito, sem necessidade de recorrer a e nenhum dos termos iniciais enunciados ([24]).

Fê-lo o TCAN, todavia, noutro acórdão, proferido nesse mesmo ano: no **Ac. do TCAN de 25.11.2022 (proc. n.º 00435/18.2BECBR – relator: Desembargador Luís Migueis Garcia)** ([25]), foi afastada a sugestão que a doutrina e o anterior aresto tinham deixado em aberto, de ponderar a estipulação do termo inicial do prazo de caducidade ao termo do evento, e reportou-se, antes, ao momento em que se verifica que a continuação do evento é suscetível de impor o dano, ou ao momento em que o direito pode legalmente ser exercido, na formulação do artigo 329.º do CC.

Para tanto, apelou à necessidade de se ter em conta a perceção manifestada pelo empreiteiro ou cocontratante, na execução do contrato, dos danos que pretende ver compensados no âmbito do pedido de REF.

Assim, perante eventos duradouros – que numa fase inicial poderão não motivar qualquer agravamento de encargos, não justificando, à partida, uma reclamação de REF –, existirá seguramente um momento, algures na linha temporal do desenvolvimento da vicissitude, ou da sua manutenção, em que a equação financeira que suporta o contrato se começa a desequilibrar.

Tal desequilíbrio não pode ser ignorado, nessa altura, por um gestor habilitado com a diligência mínima exigível para a execução do contrato em causa; e será esse o momento que deverá constituir o termo inicial do prazo de caducidade.

Naturalmente, isto reclama que casuisticamente cada tribunal aprecie o momento a partir do qual esse desequilíbrio se torna percetível para o empreiteiro, em termos tais que possa traduzir o termo inicial do prazo de caducidade.

O acórdão do TCAN, no caso que estava em causa, determinou esta circunstância, reportando-a ao momento da assinatura, pelo empreiteiro, do auto de suspensão que estava a ser imposta pelo dono da onda. Em concreto, o TCAN considerou, face à factualidade apurada, que, *«não [era]*

---

[24] *«A A. não apresentou a referida reclamação apenas em 23.4.2018, mas antes o fez já em 7.8.2017, tendo-se limitado em 23.4.2018 a dar nota da extensão e cômputo dos danos que, inicialmente, desconhecia. // Assim, à luz do disposto no art. 354.º, n.º 2 e 3 do CCP apresentou a A. em 7.8.2017, dentro do prazo de 30 dias contado de 25.7.2017, a reclamação que impediu a caducidade do seu direito à reposição do equilíbrio financeiro.»*

[25] https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/806b8781e7bdd98b802587f90050c423?OpenDocument.

verosímil que a A., enquanto empreiteiro razoável, não tenha tido conhecimento, pelo menos, desde a data em que assina o auto de suspensão dos trabalhos em 11.3.2016 e, portanto, em que a paralisação dos trabalhos lhe é formalmente imposta pelo R. (independentemente da respetiva razão/motivação), numa altura em que os trabalhos já se encontravam suspensos há quase 3 meses, que a mesma lhe determinava os sobrecustos que reclama nestes autos».

Mais considerou o TCAN que *«[e]ssa falta de verosimilhança [era] tão mais patente quanto, já em fevereiro de 2016, a fiscalização antevia que a suspensão daria direito à reposição do equilíbrio financeiro a favor da A.. De tal forma que um empreiteiro, na posição de uma entidade com experiência em construção civil e com um grau de diligência mediana, naturalmente que concluiria nos mesmos moldes, ou seja, de que teria direito a ser ressarcido pelos sobrecustos incorridos em decorrência da paralisação da obra. E de resto, assumindo a A. que ao elaborar o plano de trabalhos o fez no sentido de os trabalhos de execução da pavimentação ocorrerem em período climatericamente favorável, tendo-lhe sido imposta a execução desses trabalhos entre dezembro e março, período previsivelmente menos favorável, naturalmente que não se afigura que a A. seja empreiteiro com insuficiente perceção da realidade das obras e dos direitos que para si emergem de eventos que perturbando o normal desenvolvimento dos trabalhos são aptos a provocar-lhe danos».*

III – Caráter excecional do pedido de reposição de equilíbrio financeiro

A asserção do caráter excecional subjacente ao pedido de reposição do equilíbrio financeiro está patente no **Ac. do TCAS de 09.02.2023 (proc. n.º 2215/12.0BELSB – relator: FREDERICO MACEDO BRANCO)** ([26]), no qual se asseverou que a reposição do equilíbrio financeiro tem caráter excecional e residual, devendo ser aplicada de forma parcimoniosa e de modo a que seja apenas aplicado caso se verifique um patente desequilíbrio económico decorrente de factos ocorridos durante o desenvolvimento da empreitada contratualizada.

IV – Necessidade de densificação do pedido de reposição para impedir o efeito da caducidade

O mesmo **Ac. do TCAS de 09.02.2023 (proc. n.º 2215/12.0BELSB)** esclarece que é preciso densificar o pedido de reposição por forma a fazer operar um mecanismo que traduz uma vicissitude interruptiva do prazo da caducidade do exercício do pedido de REF, considerando que há um ónus de alegação factual que se impõe ao cocontratante particular que se pretenda fazer valer de tal benefício, nos termos do artigo 354.º, n.º 2, do CCP, no sentido de identificar o facto danoso constitutivo do direito à reposição do equilíbrio financeiro e de cálculo dos prejuízos originados.

No caso em apreço no aludido acórdão, entendeu-se que foi incumprido tal ónus, porque a metodologia que o empreiteiro tinha adotado para solicitar a indemnização traduzia a comparação da previsão de custos inicial com os custos efetivos suportados no momento da conclusão, sem individualizar os custos suportados pelas concretas suspensões de trabalhos que

[26] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/1b95b1f43d6267968025895500531 52b?OpenDocument.

ocorreram por diversas vezes em diferentes trabalhos, não cumprindo, portanto, o ónus de alegação. Se o cocontratante não cumpriu com tal ónus de impugnação, conclui-se na decisão mencionada, não pôde fazer operar o mecanismo nem interromper o prazo de caducidade.

V – Caráter inalienável e irrenunciável da caducidade

Revisitando um aspeto que tem sido abordado a propósito de outras figuras que têm igualmente por escopo compensar desequilíbrios financeiros verificados na execução de contratos públicos, também a propósito da caducidade do REF se pode colocar a questão de saber se lhe deve ser reconhecida natureza de interesse público, caráter imperativo e indisponibilidade para as partes.

A questão parece ser mais linear no que respeita à indisponibilidade por parte do contratante particular, independentemente de, como se viu já, a jurisprudência negar-lhe a natureza de caducidade-sanção.

Na verdade, se a lei estabelece expressamente um prazo de caducidade, que preclude o exercício do direito a pedir a REF, a consequência e o corolário inevitável é o de que está vedado ao particular lançar mão deste mecanismo para lá desse prazo de caducidade.

E quanto ao dono da obra ou contraente público? Poderá deferir um pedido de REF, ainda que o mesmo tenha sido extemporaneamente apresentado?

Poderá aqui operar, com as devidas (muitíssimas) adaptações, um raciocínio jurídico afim àquele que permite a transfiguração das obrigações civis em obrigações naturais, a propósito de um outro instituto de preclusão *ratione temporis* dos direitos de reclamar créditos pecuniários (*in casu*, a prescrição)?

O **Relatório n.º 1/2015 do TdC (processo n.º 7/2011 – Audit. 1.ª S. – relatora: Conselheira HELENA ABREU LOPES)** ([27]) não podia ser mais categórico na negação a esta questão:

> *«Decorrendo do princípio da legalidade (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo) que os poderes da Administração Pública têm todos eles a sua fonte imediata na lei e são inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis, e não existindo nenhuma disposição legal que, expressamente, atribua à Administração Pública a faculdade de renunciar, direta ou indiretamente, à invocação da caducidade determinada no n.º 2 do artigo 354.º do Código dos Contratos Públicos, ou de, por qualquer outra forma, afastar tal determinação, está tal matéria subtraída à sua disponibilidade, pelo que o Município (…), na sequência do decurso do prazo fixado naquele normativo, estava obrigado a indeferir a reclamação do empreiteiro com tal fundamento».*

[27] In https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/rel001-2015-1s.pdf.

2.3.2. A REF nos contratos de concessões: três questões

I – Da admissibilidade de estipulação prévia de um limiar a partir do qual se justifique a REF

Em particular no que respeita aos contratos de concessões, a jurisprudência já "validou" ou confirmou a legalidade da prática ou "tradição" administrativa de estipulação, nos contratos (ou nas peças pré-contratuais posteriormente incorporadas no clausulado dos contratos), de um "limiar quantitativo", referente ao valor do desequilíbrio financeiro devidamente quantificado, cuja superação constitui um pressuposto constitutivo do direito à REF.

Nomeadamente, o **Ac. do TCAN de 03.12.2021 (proc. n.º 01973/20.2BEPRT – relatora: Desembargadora HELENA RIBEIRO)** ([28]) decidiu o seguinte:

> *«Em bom rigor, o n.º 2 da Cláusula 45.ª do CE limita-se a estabelecer uma repartição do risco entre as partes, referente a adaptações menores das prestações (veja-se ao nível do impacto que produzem) que o dia-a-dia da execução do contrato aconselhem, no quadro de uma álea normal assumida pelo concontratante em contratos com este objeto e duração e, no que se afigura verdadeiramente relevante a definir os casos em que a AMP considera haver uma alteração dos pressupostos com base nos quais o concontratante determinou o valor das prestações a que se obrigou, assumindo-se que até um limiar de € 100.000,00, não há alteração dos pressupostos, o mesmo é dizer, que a equação financeira subjacente ao contrato não sofre qualquer modificação relevante, presumindo-se que apenas acima deste valor ocorre um alteração substancial dos pressupostos com base nos quais foi determinado o valor das prestações previsto na proposta adjudicada.*
>
> *Note-se que o limite de € 100.000,00 corresponde a uma redução da receita ou a um aumento de custo na ordem dos 0,1% do rendimento que o concontratante poderá retirar da execução do contrato, o que não é de molde a poder considerar-se como suscetível de alterar os pressupostos em que assentou o preço proposto, sendo que, as Apelantes não invocam que esse limite seja minimamente relevante. Por outro prisma, é apodítico que as Apelantes quando apresentaram as respetivas propostas, ao definirem o preço proposto, não terão deixado de levar em linha de conta o disposto no n.º 2 da cláusula 45.ª do CE.»*

II – Da consideração do fator temporal na medição do desequilíbrio financeiro

O fator "tempo" é um elemento determinante no equilíbrio financeiro de um contrato, ainda para mais nos contratos de concessão, tendencialmente de vigência e execução bastante prolongadas.

Daí que a REF também não possa deixar de ter em devida consideração o fator "tempo", até para garantir a plena observância do imperativo normativo constante do n.º 6 do artigo 282.º do CCP, que impõe que *«[a] reposição do equilíbrio financeiro não pode colocar qualquer das partes em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido»*.

[28] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument.

Assim, *«de uma forma resumida, quando o momento da consumação de um prejuízo não coincida com o momento da efetivação da REF, é necessário, após a quantificação do valor nominal dos prejuízos […], calcular o seu "valor atual" (também denominado valor atual líquido, ou VAL) à data de entrada em vigor do acordo/decisão de REF – para tal, os prejuízos consumados deverão ser capitalizados, enquanto os prejuízos futuros deverão ser descontados, ambos para o momento previsto para a produção dos efeitos do acordo/decisão de REF»* ([29]).

No plano jurídico, não existem disposições que imponham ou proíbam a adoção de uma determinada taxa de atualização monetária em sede da REF. No plano financeiro, existem diversas opções quanto à mencionada taxa de atualização monetária:

i) a taxa de inflação é uma opção possível, que tem como função anular a variação de preços ocorrida entre o momento de ocorrência do prejuízo (quer presente, quer futuro) e o momento da efetivação da REF – embora a sua utilização seja *«limitada e não muito usual, porquanto, no plano das funções que a atualização monetária deve cumprir nos termos explanados, a atualização pela inflação apenas anula o impacto da variação dos preços ocorrida neste hiato temporal, mas não considera o impacto financeiro associado a oportunidades de investimento ou, no caso de prejuízos consumados, eventuais penalidades originadas pela mora no cumprimento das obrigações assumidas pelo concessionário perante as entidades terceiras (contratadas no âmbito do desenvolvimento das atividades concedidas)»* ([30]);

ii) a taxa de juro é uma segunda possibilidade à qual se pode recorrer para efeitos de atualização monetária, *«sendo a aplicabilidade prática da mesma mais frequente do que a da anterior, nomeadamente, por o seu valor ser (frequentemente) superior ao da taxa de inflação (já que as taxas de juro, tipicamente, têm já em consideração a evolução generalizada dos preços dos bens e serviços na sua formulação). Não obstante, trata-se ainda de uma opção não muito habitual na prática concessionária, mormente considerando que o recurso a uma taxa de juro não tem em consideração os potenciais investimentos que o concessionário poderia levar a cabo e com os quais pode obter, potencialmente, uma rentabilidade superior»* ([31]);

iii) nas concessões, *«a taxa mais comumente utilizada para proceder à atualização monetária é a "taxa interna de rentabilidade" (TIR), a qual reflete a rentabilidade associada a determinado investimento e que, tipicamente, é superior às duas taxas anteriormente mencionadas, em linha com o facto de, em regra, o risco associado a um projeto de investimento (*in casu*, uma concessão) ser mais elevado do que o risco associado a empréstimos de capital, o qual é remunerado à taxa de juro. A utilização da TIR para efeitos de atualização monetária é tão comum que o seu recurso se encontra consagrado, amiúde, no próprio clausulado contratual»* ([32]).

---

[29] *Vide* HONG CHENG LEONG / LUÍS BRANDÃO, «Modos de Reposição do Equilíbrio Financeiro em Contratos de Concessão…», *cit.*, p. 212.
[30] *Idem,* p. 214.
[31] *Idem,* páginas 214 - 215.
[32] *Idem,* p. 215. Os Autores mais esclarecem que *«a TIR pode ser calculada ao nível do acionista ou ao nível do projeto; a este propósito, não é raro o próprio clausulado contratual determinar qual das duas deverá*

Seja como for, qualquer que seja a taxa (legitimamente) adotada, a sua aplicação nunca pode conduzir à situação de "dupla compensação".

O **Ac. do TCAS de 05.07.2017 (proc. n.º 08873/12 – relatora: Desembargadora CATARINA JARMELA)** ([33]) já decidiu que, para o efeito da capitalização dos prejuízos ocorridos antes da data de produção dos efeitos do acordo/decisão de REF, ainda que seja admissível recorrer à taxa de inflação, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 566.º do Código Civil, será necessário ter em conta que *«a atualização ou correção monetária – prevista no artigo 566.º n.º 2, do Cód. Civil – [i.e., com base na taxa de inflação constante dos índices dos preços no consumidor, publicados pelo INE] e os juros sobre o valor da indemnização atribuída têm funções semelhantes, ou seja, ambos visam compensar o prejuízo resultante da desvalorização ou depreciação monetária pela demora no pagamento da indemnização e, por isso, como tem entendido maioritariamente a jurisprudência, não são cumuláveis – neste sentido, Ac. Uniformizador de Jurisprudência do STJ n.º 4/2002, de 9.5.2002, publicado no DR, I Série, de 27.6.2002, e Acs. do STA de 16.3.2004, proc. n.º 1611/02, 3.11.2004, proc. n.º 811/03, e 18.1.2005, proc. n.º 1703/02».*

Mais esclareceu o aresto citado o seguinte:

> *«Nestes termos, e tendo em conta o disposto no artigo 566.º n.º 2, do Cód. Civil, a quantia a pagar pelo réu às autoras – € 4 068 905,70, como decore do supra exposto – deverá ser atualizada até à data da prolação da sentença em 1.ª instância (14.12.2011), com base na taxa de inflação constante dos índices dos preços no consumidor, publicados pelo INE [neste sentido, Ac. do STA de 16.3.2004, proc. n.º 1611/02 ("V – A atualização monetária deve ser feita por aplicação da taxa de inflação constante dos índices dos preços no consumidor, publicados no INE")].*
>
> *Quanto aos juros, e como acima referido não pode haver cumulação da atualização monetária com o pagamento de juros, pelo que estes apenas são devidos a partir da data da prolação da sentença em 1.ª instância (artigo 805.º, do Cód. Civil, interpretado restritivamente, ou seja, o mesmo cede quando a indemnização for fixada em valor determinado por critérios contemporâneos da decisão), os quais ascendem a 4% ao ano (cfr. arts. 559.º n.º 1 e 806.º, ambos do Cód. Civil, e Portaria 291/2003, de 8 de abril, pois não é aplicável o DL 32/2003, de 17/2, nem o DL 62/2013, de 10/5).»*

III – A pandemia ou a guerra como justificação para operar pedidos de REF nas concessões

Nos contratos de execução duradoura, como o são tipicamente as concessões, o tempo assume relevância preponderante, como vimos já.

As vicissitudes que podem justificar uma alteração do equilíbrio financeiro, neste tipo de contratos duradouros e em que há um risco que é assumido pelo cocontratante, também devem merecer

---

ser considerada em sede da REF. Em qualquer caso, o cálculo do valor atual dos prejuízos deve estar coerente com o tipo da TIR escolhida, i.e., os prejuízos calculados para o acionista deverão ser atualizados à TIR acionista; por sua vez, os prejuízos calculados para o projeto deverão ser atualizados à TIR de projeto».

[33] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/8DA7021A09D72EBD80258183003AFB2A.

especial atenção, seja pelo legislador, seja pela autoridade contraente pública (nas cláusulas contratuais), seja pelos tribunais.

Neste conspecto, conceitos como o da «impossibilidade de cumprimento», «força maior» e «alteração das circunstâncias» têm estado na ordem do dia.

A década que atravessamos tem sido, aliás, particularmente (e infelizmente) rica na produção de eventos que justificam, em tese, a mobilização daquelas figuras, com o advento da pandemia da doença COVID-19 ou dos recentes cenários de guerra.

O próprio legislador não foi totalmente insensível a estas vicissitudes.

O Decreto-Lei n.º 19-A/2020, de 30 de abril, que estabelece um regime excecional e temporário de reequilíbrio financeiro de contratos de execução duradoura, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, prevê, no seu artigo 3.º, que, *«[n]os termos da alínea b) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, são suspensas, de dia 3 de abril de 2020 até ao termo da vigência do estado de emergência, as cláusulas contratuais e disposições normativas que preveem o direito à reposição do equilíbrio financeiro ou a compensação por quebras de utilização em qualquer contrato de execução duradoura em que o Estado ou outra entidade pública sejam parte, incluindo contratos de parceria público-privada, não podendo os contraentes privados delas valer-se por factos ocorridos durante o referido período»* (n.º 1), embora esclareça que, *«[s]em prejuízo do disposto no número anterior quanto ao período a que se reporta, nos contratos em que se preveja expressamente o direito do contraente ou parceiro privado a ser compensado por quebras de utilização ou em que a ocorrência de uma pandemia constitua fundamento passível de originar uma pretensão de reposição do equilíbrio financeiro, tal compensação ou reposição só pode ser realizada através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, não dando lugar, independentemente de disposição legal ou estipulação contratual, a revisão de preços ou assunção, por parte do contraente ou parceiro público, de um dever de prestar à contraparte»* (n.º 2).

No artigo 8.º, o diploma estatui ainda que *«[n]ão dão lugar a indemnização pelo sacrifício os danos resultantes de atos regularmente praticados pelo Estado ou outra entidade pública, no exercício das competências conferidas pela legislação de saúde pública e de proteção civil, ou no quadro do estado de emergência, para efeitos da prevenção e do combate à pandemia COVID-19, que constitui para o efeito causa de força maior»*.

Também o órgão de cúpula desta jurisdição já teve a oportunidade de se pronunciar em concreto sobre uma situação em que estava em causa um pedido de REF num contrato de concessão, no âmbito do qual sobreveio a pandemia.

No **Ac. do STA de 05.02.2024 (proc. n.º 0201/23.3BALSB1 – relatora: Conselheira SUZANA TAVARES DA SILVA)** ([34]) decidiu-se que *«[o] pedido de indemnização por alteração anormal das circunstâncias sustentado na situação decorrente da pandemia de COVID-19 reconduz-se, de acordo com as*

[34] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/3b8960920476a5748025 8b1500464863?OpenDocument.

cláusulas contratuais da concessão do SPU, ao regime de força maior previsto na cláusula 30.ª e, por isso, todos os fundamentos de indemnização imputáveis a esse facto teriam de seguir aquele regime jurídico». Considerando que *«a breve trecho, se colocará a questão de saber se a pandemia da Covid 19 consubstancia uma situação de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias […], ou, diversamente, um evento de força maior»*, o STA estribou-se, no caso concreto, com a definição contratual de força maior para concluir que a pandemia constitui um caso de força maior: regulando o contrato as situações de força maior, *«definindo-a como "todo o evento imprevisível e insuperável cujos efeitos se produzem independentemente da vontade ou das circunstâncias pessoais das partes, designadamente as situações de catástrofe natural, atos de guerra, declarada ou não, de subversão, alteração da ordem pública, bloqueio económico e incêndio" [cláusula 1.ª, alínea g) do contrato] […]»,* concluiu o aresto que tal *«[…] significa que a pandemia de COVID-19 se inscreve no conceito de "caso de força maior" definido pelas partes».*

Seguidamente, considerou o STA que o impedimento ao cumprimento das obrigações é apenas uma das consequências possíveis da força maior, ao lado de "eventuais encargos excessivos". Assim, sendo ambos consequência da pandemia, já qualificada como caso de força maior, a tutela apenas poderia ser a que viesse prevista na cláusula de força maior, que não compreendia a tutela indemnizatória ([35]).

3. Indemnização em procedimentos de injunção

Uma brevíssima nota a propósito da indemnização em procedimentos de injunção ([36]).

Não constitui realidade incomum que alguns operadores económicos se afadiguem na apresentação, junto do Balcão de Injunções, de requerimentos de injunção, identificando, as mais das vezes, inúmeras faturas por cada uma das injunções. Havendo oposição da entidade requerida, operar-se-á a remessa da injunção para os tribunais administrativos, que se têm confrontado com uma série de questões – desde logo, a propósito da (in)suficiência da causa de pedir e da (in)validade ou (ir)regularidade da pretensão.

Em particular, já em sede de apreciação do mérito, têm sido os tribunais administrativos confrontados com a interpretação devida do regime decorrente artigo 6.º da Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais.

O artigo 6.º, n.º 1, desta Diretiva estabelece que *«[o]s Estados-Membros asseguram que, caso se vençam juros de mora em transações comerciais nos termos dos artigos 3.º ou 4.º, o credor tenha direito a receber do devedor, no mínimo, um montante fixo de 40 EUR»*. Entre nós, como é consabido, o regime foi transposto pelo Decreto-Lei n.º 62/2013, de 10 de maio, cujo artigo 7.º espelha este direito à indemnização de € 40,00.

---

[35] Para uma leitura crítica, *vide* MAFALDA CARMONA, «Impossibilidade e alteração das circunstâncias nos contratos de concessão», revista *e-publica*, Vol. 12 No. 1, jun 2025, páginas 74-93.

[36] Não sendo das questões mais pertinentes ou relevantes, é seguramente uma das questões com que os tribunais administrativos, em matéria de execução de contratos, se têm confrontado mais frequentemente.

A questão coloca-se quando, apesar de haver remissão para os tribunais por efeito da oposição das entidades requeridas, se verifica que as injunções são simplificadas, mesmo que agreguem a identificação de dezenas e até centenas de faturas, algumas das quais de montantes inferiores a esses € 40,00.

Muitos operadores judiciários, sejam nacionais, sejam de outros países da União Europeia, têm-se deparado com a questão hermenêutica em torno da quantia dos € 40,00 nessas situações, colocando junto do TJUE a seguinte questão: deve-se entender que esse montante é exigível por cada fatura, ou, ao invés, pelo próprio requerimento de injunção?

Na verdade, em termos de senso comum e de razoabilidade, provavelmente a solução apontaria para € 40,00 por requerimento de injunção.

No entanto, o TJUE, em sede de pronúncia no âmbito de dois pedidos de reenvio prejudicial, tem-se pronunciado reiteradamente em sentido diverso. Assim, no **Ac. do TJUE de 20.10.2022 (processo C-585/20 – caso *PT BFF Finance Iberia SAU* – relator: Juiz NUNO PIÇARRA)** ([37]), asseverou que *«[o] artigo 6.º da Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, deve ser interpretado no sentido de que: o montante fixo mínimo de 40 euros, a título de indemnização do credor pelos custos de cobrança suportados na sequência de um atraso de pagamento do devedor, é devido por cada transação comercial não remunerada na data de vencimento, comprovada numa fatura, incluindo quando essa fatura é apresentada conjuntamente com outras faturas numa reclamação administrativa ou judicial única»*; e, posteriormente, no **Ac. do TJUE de 11.07.2024 (processo C-279/23 – caso *Skarb Państwa* – relator: Juiz NUNO PIÇARRA)** ([38]), mais esclareceu, de forma enfática e perentória, que *«[o] artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, deve ser interpretado no sentido de que: se opõe a uma prática dos órgãos jurisdicionais nacionais que consiste em julgar improcedentes as ações destinadas a obter o montante fixo mínimo a título de indemnização pelos custos suportados com a cobrança da dívida previsto nesta disposição, com o fundamento de que o atraso de pagamento do devedor é insignificante ou de que o montante da dívida afetado pelo atraso de pagamento do devedor é reduzido»*.

Disso mesmo deram nota os mais recentes **Ac. do TCAN de 24.04.2025 (proc. n.º 03517/22.2BELSB – relatora: Desembargadora MARIA CLARA ALVES AMBRÓSIO)** ([39]) e **Ac. do TCAS de 22.01.2026 (proc. n.º 471/21.1BELSB – relatora: Desembargadora HELENA TELO AFONSO)** ([40]).

[37] In https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0585.
[38] In https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0279.
[39] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/eea030716e878b6480258c92004bfcc6?OpenDocument.
[40] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/ecff1c100fb2b10580258d8d0058f049?OpenDocument.

4. Lei dos compromissos

Em inúmeros litígios presentes nos tribunais administrativos em matéria de interpretação, execução e validade de contratos administrativos, tem-se colocado a questão da (in)validade da recusa de contraentes públicos efetuarem pagamentos devidos pela execução de contratos, com fundamento na violação da lei dos compromissos.

Alguns destes litígios, inclusive, têm conhecido pronúncias dos tribunais superiores, seja em apelação para os TCA, seja em revista para o STA – e nem sempre em sentido coincidente.

É sabido que a Lei n.º 8/12, de 21 de fevereiro (diploma que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, adiante designada abreviadamente por LCPA), regulamentada pelo Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, estabeleceu as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso por parte das entidades públicas.

Do conjunto de obrigações estipuladas nesses diplomas destacam-se as obrigações das entidades públicas de:

i) regularizarem os pagamentos em atraso pré-existentes à data da sua entrada em vigor;
ii) não aumentarem os pagamentos em atraso;
iii) não assumirem compromissos que excedam os fundos disponíveis; e
iv) verificarem a conformidade legal da despesa e dos pagamentos.

De acordo com estes diplomas, a celebração de um contrato administrativo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, sem a prévia e válida assunção do respetivo compromisso, tem como consequência a sua nulidade.

Em particular, nos termos do artigo 5.º da LCPA, *«[o]s sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos»* (n.º 3), sendo que *«[a] nulidade prevista no número anterior pode ser sanada por decisão judicial quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença, a nulidade do contrato ou da obrigação se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé»* (n.º 4).

Certo é ainda, em contrapartida, que, nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 2, do mesmo diploma, *«[o]s agentes económicos que procedam ao fornecimento de bens ou serviços sem que o documento de compromisso, ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente possua a clara identificação do emitente e o correspondente número de compromisso válido e sequencial, obtido nos termos do n.º 3 do artigo 5.º da presente lei, não poderão reclamar do Estado ou das entidades públicas envolvidas o respetivo pagamento ou quaisquer direitos ao ressarcimento, sob qualquer forma».*

Pois bem, que fazer quando, no âmbito de um contrato ou de um procedimento pré-contratual, um contraente público ou entidade adjudicante, respetivamente, decline responsabilidade por pagamentos com fundamento em incumprimento na LCPA?

No **Ac. do TCAS de 18.03.2021 (proc. n.º 1354/17.5BESNT – relatora: Desembargadora ANA CELESTE CARVALHO)** ([41]) propendeu-se para uma orientação mais favorável à tutela das expectativas e da posição jurídica do cocontratante particular.

Aí se entendeu que, uma vez assumidas obrigações nos termos do contrato celebrado, incluindo as obrigações de pagamento, passadas e futuras, desde que associadas ao contrato e aos serviços prestados pela cocontratante particular, terá o contraente público de cumprir as responsabilidades financeiras assumidas decorrentes da prestação de bens ou serviços.

Tanto mais não seja porque a outorga do contrato permite extrair a obrigação de pagamento da dívida, assim como dos seus respetivos juros, em consequência do incumprimento do prazo de pagamento.

Daí que o contraente público não se possa opor ao pagamento das responsabilidades financeiras e contratualmente assumidas com base no artigo 5.º, n.º 3, da Lei dos Compromissos, *«por tal preceito legal não o isentar dessa obrigação, pois a circunstância de não existir número sequencial de compromisso relativamente ao contrato em causa ou quanto aos juros de mora devidos em consequência do atraso de pagamento, não constitui justificação para a impossibilidade de o Réu pagar à Autora os bens ou serviços prestados»*, até porque *«[o] disposto no artigo 5.º, n.º 3 da Lei dos Compromissos não visa permitir que a parte se possa eximir às suas responsabilidades financeiras sobre bens ou serviços contratados e que beneficiou».*

Aliás, o referido Ac. do TCAS de 04.11.2021 asseverou mesmo que *«[a] invocação pelo Réu do incumprimento de uma formalidade, decorrente da não emissão do número de compromisso válido e sequencial, que é da sua iniciativa e responsabilidade, sem que a Autora nada possa fazer para que tal formalidade se concretize, por ser unicamente imputável ao Réu, constitui um claro* venire contra factum proprium*»*.

No entanto, com raras exceções (uma das quais o acórdão acabado de referir), não tem sido essa a orientação maioritária dos tribunais superiores da jurisdição administrativa, que, ao invés, têm propendido mais recentemente para uma orientação mais formalista e rigorosa no cumprimento da LCPA, e, por inerência, mais favorável às pretensões dos contraentes públicos.

Nesse mesmo ano de 2021, poucos dias após a prolação do Ac. do TCAS acima citado, no **Ac. do TCAN de 19.03.2021 (proc. n.º 00103/15.7BEVIS – relatora: Desembargadora HELENA RIBEIRO)** ([42]) asseverou-se que *«[s]ó perante circunstâncias específicas, que não se bastam com o facto de se*

[41] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/6da02346bf36fbe08025869d00405db9?OpenDocument.
[42] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ac12cd3d6ea2abf180258600565806?OpenDocument.

estar perante um fornecimento realizado ou serviço prestado, e de que a entidade pública tenha beneficiado, é que o Tribunal poderá decidir pela eventual sanação da nulidade decorrente do incumprimento da LCPA».

Poucos meses volvidos, o **Ac. do STA de 04.11.2021 (proc. n.º 063/18.2BEFUN – relatora: Conselheira ANA PAULA PORTELA)** ([43]) veio estabelecer que *«[a] violação do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho implica a nulidade do contrato»* e que, *«[n]os termos conjugados dos artigos 5.º, n.º 4 e 9.º n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, não é possível a sanação da referida nulidade nem aplicação da solução do artigo 289.º do CC de restituição do valor da prestação»*.

Sem surpresa, dada a formulação categórica da pronúncia do órgão de cúpula desta jurisdição acabado de citar, daí em diante os TCA passaram a assumir uma orientação muito menos favorável à posição do cocontratante particular, como denota o pequeno excurso (não exaustivo) que seguidamente se empreende.

Assim, no **Ac. do TCAN de 30.11.2023 (proc. n.º 01030/17.9BEPRT – relator: Desembargador RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA)** ([44]) desenvolveu-se o *iter* valorativo na ponderação da boa-fé que se iniciara no já citado no Ac. do TCAN de 19.03.2021 (proc. n.º 00103/15.7BEVIS), esclarecendo-se que, para efeito de verificação dos pressupostos de proteção da boa-fé e das situações de confiança, só é de relevar a aquisição processual da adoção de comportamentos por parte da Administração tendentes a convencer a cocontratante particular da garantia de recebimento da contrapartida de preço como contraprestação do serviço executado, numa situação de não prestação de compromisso não fiscalizada previamente pela mesma.

Ou seja: só nestas circunstâncias – *ie,* só se se demonstrasse que tinha havido um investimento de confiança justificado, também por condutas da própria entidade pública, com indícios suficientemente caracterizados de que a cocontratante se tinha convencido de que, apesar de o pagamento não estar assumido pela LCPA, o contraente público adotara comportamentos que justificavam essa expectativa de recebimento – é que se poderia justificar a concessão da proteção da confiança.

E concluiu-se que, como *«[n]o caso em apreço, não se retiram da matéria de facto apurada sinais suficientemente consistentes de que o Recorrente tivesse inopinadamente destruído expectativas legitimamente constituídas pela Recorrida de garantia de recebimento da contrapartida de preço como contraprestação do serviço executado numa situação de não prestação de compromisso por parte da entidade contratante não previamente fiscalizada pelo prestador de serviços»*, não se podem ter por verificados os *«[…] pressupostos de proteção da boa-fé e das situações de confiança, determinante da impossibilidade judicial da sanação do contrato de empreitada descrito nos autos»*.

---

[43] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/c4b4f9f7fb391f3780258787003d8d85?OpenDocument.

[44] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5d1ca5e1c1644bcf80258a7d0031e749?OpenDocument.

Do mesmo modo, no **Ac. do TCAS de 11.07.2024 (proc. n.º 3557/15.8BEBRG – relatora: Desembargadora ANA CRISTINA LAMEIRA)** ([45]) deixou-se estabelecido que *«[a] Autora não demonstrou que a não observância do compromisso exigida no n.º 3 do artigo 5.º da LdC se revelava, no caso em concreto, como desproporcionada ou contrária à boa-fé. Ou ainda que a Recorrente/Autora agiu em todo este processo de boa-fé, não bastando, para essa conclusão, o facto de ter executado a obra em questão, que se seguiu a outra onde tal compromisso e a celebração do contrato foram regularmente adotados».*

Por último e mais impressivamente até, no **Ac. do TCAN de 20.12.2024 (proc. n.º 00200/21.0BEAVR – relatora: desembargadora MARIA CLARA ALVES AMBRÓSIO)** ([46]) vai-se mais longe e decide-se que a responsabilidade pela monitorização do cumprimento dos limites contratuais é das duas partes – dono da obra ou contraente público, bem como empreiteiro ou particular ou cocontratante –, *«impondo-se a ambas o dever de atuar com diligência na gestão do contrato, especialmente quanto ao valor do contrato executado»*.

Não deixa de impressionar o caminho que se fez desde o primeiro aresto (Ac. do TCAS de 04.11.2021), em que se dispensava uma tutela muito compreensiva e abrangente da posição do cocontratante particular ao abrigo do princípio da tutela da boa-fé, até este último aresto citado, em que não só não se dispensa tal tutela, como inclusive se reparte de forma igual entre contraente público e cocontratante particular a responsabilidade pelo acompanhamento da monitorização do cumprimento dos limites contratuais, quanto ao valor do contrato executado.

5. Poder sancionatório contratual ([47])

5.1. Necessidade de tipificação

A prerrogativa do contraente público de aplicar sanções pecuniárias, ou seja, multas contratuais, está genericamente consagrada na alínea *d*) do artigo 302.º do CCP.

Traduz-se no poder de intimar e compelir o cocontratante ao bom cumprimento das obrigações contratualmente assumidas.

Ademais, como resulta do artigo 329.º, n.º 1, do mesmo diploma, *«[o] contraente público pode, a título sancionatório, resolver o contrato e aplicar as sanções previstas no contrato ou na lei em caso de incumprimento pelo cocontratante»*.

---

[45] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/43e3693bc9019de580258b650051487a?OpenDocument.

[46] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/405a7285e9a57d8180258c1a00381ffc?OpenDocument.

[47] Sobre a temática, cfr., por todos, as recentes monografias de ISABEL CELESTE FONSECA, *Direito Sancionatório Administrativo – Primeiro Ensaio*; Almedina, 2024, e de JOÃO VILAS BOAS PINTO, *Do Poder Administrativo Sancionatório - Contributo para a Consolidação da sua Dogmática Geral,* Almedina, 2025.

O atual regime caracteriza-se *«[…] por conferir à entidade pública uma posição de supremacia jurídica sobre o seu contratante, mediante a qual ela ficava investida em prorrogativas que as partes estão colocadas no âmbito de uma relação de poder público vs. sujeição (e não de direito vs. dever)»* ([48]).

Conforme o preceituado no referido artigo 302.º do CCP, os poderes de conformação da relação contratual que o contraente público tem ao seu dispor podem ser completados e densificados no próprio contrato celebrado. No entanto, *«[…] o CCP fixa claramente os poderes do contraente público no contrato administrativo regulando-os e, por vezes, com alguma minúcia. Desta forma, o legislador demonstra de forma clara e inequívoca a sua preocupação em detalhar estes poderes.*

«Esta possibilidade de densificação dos referidos poderes em sede contratual não pretende desregular a determinação daqueles poderes, mas sim, conferir às partes a possibilidade de que estas possam completar e densificar aqueles poderes, alinhando-os ao contrato em específico. É certo que na prática esta possibilidade de densificação dos referidos poderes recai primordialmente sobre o ente público, uma vez que em grande parte dos contratos existe um procedimento pré-contratual onde o ente público promotor do concurso fixa o caderno de encargos, quer isto dizer, o conteúdo do contrato a celebrar. Excluindo o âmbito da possibilidade de densificação contratual, poderão enquadrar-se os poderes de modificação unilateral do conteúdo e do modo de execução das prestações contratuais por razões de interesse público. Adicionalmente, o poder de resolução unilateral do contrato com o fundamento no interesse público também se pode enquadrar, visto que estes se encontram disciplinados de forma precisa e completa no CCP, não deixando margem para essa densificação.

No entanto, segundo o artigo seguinte daquele diploma legal, artigo 303.º, n.º 2, o exercício daqueles poderes, de direção e de fiscalização, deve salvaguardar a autonomia do cocontratante, limitando-se ao estritamente necessário, nomeadamente à prossecução do interesse público» ([49]).

O poder de fiscalização vem enunciado no artigo 305.º do CCP, onde, no seu n.º 1, se refere que o contraente público dispõe de poderes de fiscalização técnica, financeira e jurídica do modo de execução do contrato, com vista a determinar as necessárias correções e aplicar as devidas sanções se a elas houver lugar.

Segundo o n.º 2 daquele preceito legal, este controlo, esta fiscalização, deve prender-se apenas com o modo de execução do contrato, podendo materializar-se através de inspeção ao local, equipamentos, documentação, registos informáticos e contabilidade ou mediante pedidos de informações.

Por seu turno, o poder de direção surge como forma de colmatar eventuais lacunas de regulação ou densificação do modo de execução das prestações, evitando assim que o escopo do contrato administrativo seja diminuído ou mesmo desviado do seu objetivo de prossecução do interesse público (artigo 304.º, n.º 1, do CCP).

---

[48] MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, «Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo Código dos Contratos Públicos», in *CJA* n.º 66, novembro/dezembro 2007, página 9.
[49] *Idem.*

Consiste na emissão de ordens, diretivas ou instruções e incide sobre os domínios técnicos, financeiros ou jurídicos de execução (artigo 304.º, n.º 2).

Estes poderes estão de certa forma interligados, complementando-se mas, como vimos, referem-se ao momento da execução do contrato.

Ora, a natureza do ilícito contraordenacional é administrativa, tal como a competência para aplicar a sanção, a coima.

Pois bem, o princípio geral da legalidade partilha, no direito contraordenacional e no direito sancionatório administrativo, os mesmos efeitos gerais, no essencial, que tem no direito penal quanto à tipicidade, embora haja uma clara diferença material e qualitativa entre o crime, por um lado, e a contraordenação, a sanção disciplinar, a sanção contratual, etc., nomeadamente quanto à responsabilidade das pessoas coletivas, ou à censura da culpa, ou à comparticipação, ou à medida concreta da pena, ou ao processo, ou ao acusatório, ou à imediação e oralidade, enfim, quanto aos pressupostos e critérios respetivos.

De qualquer forma, entre direito penal e direito sancionatório administrativo continua a existir um parentesco, apesar da diferença entre sanções administrativas e penais ter repercussões ao nível prático, nomeadamente ao nível das garantias que se concedem aos cidadãos já que formalmente, o processo penal oferece maiores garantias que o procedimento sancionador administrativo.

Feito este brevíssimo enquadramento preliminar, importa esclarecer que os tribunais administrativos já tiveram de se pronunciar sobre a necessidade de densificação da tipificação das sanções contratuais nas peças procedimentais dos concursos.
Assim foi nomeadamente no **proc. n.º 1973/20.2BEPRT**. Em termos muito sucintos, a norma regulamentar em causa estava contida na cláusula 53.ª do Caderno de Encargos, subordinada à epígrafe *«Sanções contratuais pecuniárias»*, que tinha, além do mais, o seguinte teor:

> *«3. Consideram-se infrações leves, sancionáveis com sanção contratual pecuniária entre 500 € (quinhentos euros) e 1500€ (mil e quinhentos euros):*
>
> *[…]*
>
> *i) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e nos n.ºs 4 e 5 que resultem de um comportamento de culpa leve por parte da COCONTRATANTE, seu funcionário ou agente, salvo os factos objeto de avaliação de desempenho nos termos do Anexo IX ao Caderno de Encargos.*
>
> *4. Consideram-se infrações graves, sancionáveis com multa contratual de 1500€ (mil e quinhentos euros) a 5000€ (cinco mil euros):*
>
> *[…]*
>
> *m) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e nos n.ºs 3 e 5 que resultem de um comportamento de negligência grosseira por parte do COCONTRATANTE, seu funcionário ou agente, salvo os factos objeto de avaliação de desempenho nos termos do Anexo IX ao Caderno de Encargos.*
>
> *5. Consideram-se infrações muito graves, sancionáveis com multa contratual de 5000€ (cinco mil euros) a 10000€ (dez mil euros):*

[…]

n) Todas as demais situações de incumprimento não tipificadas nas alíneas anteriores e nos n.ºs 3 e 4 que resultem de um comportamento doloso por parte do COCONTRATANTE, seu funcionário ou agente, salvo os factos objeto de avaliação de desempenho nos termos do Anexo IX ao Caderno de Encargos […]».

O TAF do Porto declarou inválidas as referenciadas disposições do CE, por entender que as mesmas violam *«o princípio da legalidade e tipicidade subjacente à previsão de sanções contratuais»*, afirmando que *«não é razoável nem legal, a imposição de uma sanção contratual pecuniária – que pode variar entre leve, grave ou muito grave, consoante o grau de culpa – para o incumprimento das mesmas obrigações contratuais, que podem ser principais ou acessórias, as quais, ainda que previstas no contrato, não se encontram, contudo, objetivamente tipi[fi]cadas nas alíneas em apreço»*, e sublinhando que no caso estão em causa *«incumprimentos geradores de uma sanção contratual pecuniária – que pode ser leve, grave ou muito grave – cujo enquadramento fático o futuro cocontratante desconhece. E, considerando, que à previsão das sanções contratuais está subjacente uma finalidade punitiva e coercitiva, não se encontrando suficientemente enunciado qual o comportamento censurado, de modo a permitir a sua determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa, o Tribunal julga que o estatuído nos n.ºs 3, alínea i), n.º 4, alínea m) e n.º 5, alínea n) da cláusula 53.ª do caderno de encargos viola o princípio da legalidade».*

Interposto recurso daquela decisão, foi o mesmo julgado improcedente. No **Ac. do TCAN de 03.12.2021 (proc. n.º 01973/20.2BEPRT – relatora: Desembargadora HELENA RIBEIRO)** ([50]) decidiu-se o seguinte:

«O facto de não vigorar noutros domínios sancionatórios, como é o caso do direito disciplinar, que a Apelante bem demonstrou, com uma proficiente exposição da doutrina e da jurisprudência, o mesmo grau e a intensidade que o princípio da tipicidade reveste no Direito Penal, por força do disposto no artigo 29.º, n.º 1, da CRP, tal não significa que em matéria de "sanções contratuais administrativas" a tipicidade não exista.

Salta à vista, em bom rigor, que aquelas disposições insertas na cláusula 53.ª do CE conferem à Entidade Adjudicante uma ampla liberdade para decidir a futura tipificação dos comportamentos que podem ser adstritos à aplicação de sanções contratuais quando violados pelo Cocontratante, sem que, à partida, saibam quais das condutas adotadas serão relevantes para esse efeito, o que é bem demonstrativo da total atipicidade dos incumprimentos contratuais passiveis de serem sancionados pecuniariamente com base no Contrato, assim se franqueando a porta à AMP para à aplicação de sanções pecuniárias por ações ou omissões que decida considerar como incumprimento contratual relevante para tal fim.

*Para evitar esta indefinição e imprevisibilidade, é que certamente o legislador previu a necessidade de as sanções contratuais serem tipificadas nas peças concursais que integram já o próprio contrato a celebrar ou na lei (*vide *artigo 329.º/1 do CCP). De resto, compreende-*

[50] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/bddd898f950f89de802587ad003a22e6?OpenDocument.

se que a aplicação de sanções tenha que estar prevista nas peças do concurso e na lei, e que os comportamentos (incumpridores) relevantes para esse efeito, ou seja, que possam originar a aplicação de multas contratuais, tenham de estar discriminados, pois só assim os seus destinatários saberão de antemão quais as condutas que uma vez adotadas podem determinar a sujeição a multas contratuais durante a execução do contrato, no caso de vir a ser-lhe adjudicado o serviço e, por conseguinte, decidirem conscientemente como agir.

E não se diga, como pretende a Apelante, que nas referidas disposições da cláusula 53.ª do CE as situações que se pretendem abranger se encontram "perfeitamente determinadas" porque "os tipos de infração em causa estão preenchidos por cada uma das obrigações previstas claramente no Caderno de Encargos", ou seja, na afirmação de que existe uma "remissão intrassistemática da previsão do comportamento sancionado para as demais disposições do Caderno de Encargos". É que, como bem aduzem as apeladas, qualquer norma remissiva que se tente retirar daquelas disposições da cláusula 53.ª do CE falha, desde logo, nas exigidas "condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos proibidos" e, sobretudo não permite a "determinabilidade objetiva, de forma clara e precisa" dos possíveis incumprimentos contratuais sancionáveis pelo Contraente Público.

Ponderando nas referidas disposições da cláusula 53.ª do CE é patente que nelas não se fornece qualquer indicação em termos de conteúdo que permita determinar qual ou quais os comportamentos que darão azo à aplicação de multas contratuais no universo das restantes disposições do CE.

E, o facto de, como alega a Apelante AMP, os destinatários do artigo 53.ª do CE serem "sujeitos qualificados, operadores económicos experientes" e, como tal "se pode presumir que têm total e completa consciência das obrigações contratuais previstas no Caderno de Encargos, pelo que têm igualmente conhecimento de quais os comportamentos que poderão gerar a aplicação de sanção" não é aceitável como argumento em abono da sua tese, uma vez que, por muito bem que conheçam as suas obrigações só no campo da futurologia poderiam determinar o universo das condutas, de entre as possíveis, que estariam abrangidas pela aplicação de multas contratuais, para além de, como a própria Apelante reconhece, estarem em causa um universo de obrigações contratuais cuja descrição se afigura "virtualmente impossível".»

Tal decisão manteve-se mesmo depois de interposta e admitida revista para o STA. O **Ac. do STA de 05.05.2022 (proc. n.º 01973/20.2BEPRT – relatora: Conselheira ANA PAULA PORTELA)** ([51]) confirmou a decisão recorrida, consignando no respetivo excurso fundamentador expedido a este propósito, além do mais, o seguinte:

«Por outro lado, e como se diz na decisão recorrida:

"Acrescente-se que mesmo no campo das denominadas "normas sancionatórias administrativas em branco (não penais)" exige-se que o Legislador fixe "de modo

[51] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/1d8b55cdbed1107080258856004eb1b2?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

esclarecedor, inequívoco e objetivamente cognoscível – quer um comando proibitivo, quer o correspondente comando sancionatório da conduta proibida" (cfr. Miguel Prata Roque, Direito sancionatório enquanto bissetriz (imperfeita) entre o direito penal e o direito administrativo – a pretexto de alguma jurisprudência constitucional, in Revista de Concorrência e Regulação, Ano IV, n.º 14/15, 2013, pág. 146). Logo, a "previsão de uma norma sancionatória em branco" exige que o conteúdo precetivo mínimo da norma seja fixado pela "norma de remissão" e que da sua combinação com a "norma complementar" resulte uma cognoscibilidade razoável do respetivo conteúdo- "condição de determinabilidade" (cfr. ob. cit. Pág. 144 a 149 e Ac. do TConstitucional n.º 635/2011)."
No mesmo sentido, também Carla Amado Gomes in "A conformação da relação contratual no CCP": "(...) 2.4. Poder de sancionamento. (...) no que tange à aplicação de sanções, a previsão deste poder e a configuração concreta daquelas deverão constar de lei aplicável à categoria de contratos em causa, ou do próprio contrato, em homenagem a um princípio de tipicidade inarredável neste domínio".

Mas esta exigível determinabilidade não tem que resultar diretamente da norma que prevê a sanção (em si mesma, e isoladamente, considerada). Pode resultar da "combinação" desta norma com outras que, complementando-a, prevejam as condutas tidas por censuráveis (sancionáveis).

É, aliás, o que resulta do extrato transcrito no Projeto atribuído ao Acórdão do TC n.º 635/2011: "a previsão de uma norma sancionatória em branco exige que o conteúdo precetivo mínimo da norma seja fixado pela 'norma de remissão' e que da sua combinação com a 'norma complementar' resulte uma cognoscibilidade razoável do respetivo conteúdo – 'condição de determinabilidade'".

Ora, […] independentemente de qualquer recurso a preceitos constitucionais, antes apenas pelo recurso aos preceitos do CCP, as alíneas aqui em causa não podiam ter a redação que tiveram por se impor uma determinação da tipificação que permita ao cocontraente perceber, sem margem para dúvidas, todas as situações que constituem infrações leves, graves e muito graves.

Na verdade, não está preenchida a "condição de determinabilidade" da tipificação, não podendo a parte saber, ainda que indiretamente, se o incumprimento desta ou daquela exigência contratual é uma infração leve, grave ou muito grave.

E, assim, fica dependente do que concretamente e em cada momento, em sede de aplicação da norma se venha a entender ficando comprometida a impugnação de aplicação de um conceito que não é determinável.

Não existe, pois, qualquer critério donde resulte claro aferir quais as situações de incumprimento que são leves, graves ou muito graves, exigência de determinação da tipificação que resulta do artigo 329.º, n.º 1, do CCP.»

5.2. Resolução contratual: proporcionalidade e *ultima ratio*

A propósito da necessidade de, no domínio sancionatório (mesmo o contratual) imperarem exigências de proporcionalidade se pronunciou recentemente o **Ac. do TCAS de 30.01.2025 (proc. n.º 224/23.2BELLE – relatora: Desembargadora ANA CARLA TELES DUARTE PALMA)** ([52]).

O aresto começa por deixar estabelecido que, nos termos do disposto no artigo 307.º, n.º 2, alínea *c*), do CCP, a aplicação de sanções previstas para a inexecução do contrato reveste a natureza de ato administrativo e que o exercício dos poderes correspondentes à fiscalização e à aplicação de sanções no âmbito da execução dos contratos administrativos não se apresenta, no quadro da disciplina prevista no CCP que o prevê, como predominantemente vinculado – como o denota, desde logo, a *«disciplina prevista no artigo 333.º que, densificando os casos em que aquela sanção pode ser aplicada, deixa espaço para a formulação de um juízo sobre a oportunidade e conveniência da aplicação daquela sanção e, bem assim, para a identificação de outras situações de grave violação dos deveres especialmente previstos no contrato»*.

E concluiu que, no caso dos autos, a aplicação da sanção contratual de resolução sancionatória, sendo a mais gravosa das sanções contratuais, mas não sendo a única sanção aplicável no caso incumprimento do contrato – determinando-se, no artigo 329.º, n.º 1, do CCP, que o incumprimento habilita o contraente público a aplicar outras sanções, previstas no contrato ou na lei –, violava o princípio da proporcionalidade.

Assim era, desde logo, por força da natureza (acessória) da prestação contratual incumprida pelo cocontratante particular: incumprimento das determinações do concedente com vista à prestação de informações e envio de documentação respeitante às receitas.

Ademais, também militava em sentido abertamente favorável à consideração da violação do princípio da proporcionalidade pelo ato de resolução contratual em apreço no aresto a constatação da reduzida intensidade da culpa do cocontratante nesse incumprimento, no interesse do contraente público na obtenção da receita, no equilíbrio contratual e nos interesses das partes na execução do contrato, bem como na falta de ponderação do alegado pela cocontratante particular em sede de audiência prévia.

Mas era-o, sobretudo, porque existiam reconhecidamente outras medidas, quer de natureza não punitiva, quer de índole sancionatória, que permitiriam (porventura até com maior eficácia) lograr os desideratos subjacentes à atuação sancionatória do contraente público, posto que o contrato previa, na cláusula 13.ª, n.º 4, a aplicação de sanções pecuniárias e, na cláusula 23.º, o sequestro da concessão.

Por isso, na medida em que não resultava dos autos que a entidade administrativa tivesse, sequer, ponderado a opção por outra atuação, sancionatória ou não, passível de ultrapassar as dificuldades causadas ao exercício da fiscalização pela falta de prestação de informações sobre os montantes cobrados pela concessionária, não se afigurando a resolução do contrato como a única

[52] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a02658ac5699d94480258c92004b1636?OpenDocument

via idónea a alcançar esse desiderato e, muito menos, como a menos gravosa, o TCAS julgou violado o princípio da proporcionalidade.

5.3. Multas contratuais

I – Caracterização como ato administrativo (impugnável)

As multas contratuais são atos administrativos.

Se quaisquer dúvidas houvesse a este respeito, o próprio CCP as dissiparia de uma forma muito clara e cabal no artigo 307.º, n.º 2, alínea c).

De resto, a sua natureza de atos administrativos não é descaracterizada mesmo quando a aplicação de sanções pecuniárias em sede de execução de contratos esteja prevista em cláusulas contratuais. Isso mesmo fez notar o **Ac. do TCAN de 09.05.2025 (proc. n.º 01763/15.4BEPRT – relator: Desembargador RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA)** ([53]).

Sendo ato administrativo, é-lhe é associada a suscetibilidade de produção de efeitos jurídicos externos definidores de uma situação individual e concreta – ou, na formulação mais depurada constante do **Ac. do STA de 19.03.2026 (proc. n.º 02122/24.3BEPRT – relator: Conselheiro PEDRO MARCHÃO MARQUES)** ([54]), são atos administrativos aqueles atos com as *«características previstas no artigo 148.º do CPA e no artigo 51.º do CPTA para poder ser impugnado judicialmente nos Tribunais Administrativos, pois consiste numa decisão que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visa produzir efeitos jurídicos externos numa situação individual e concreta»*.

O caso sobre que versava este último aresto apresenta alguns pontos de interesse que importa aqui deixar enunciados. Em causa estavam três comunicações, por parte do dono da obra e endereçadas ao empreiteiro:

i) a primeira, datada de 22.11.2018, com a epígrafe *"[a]plicação de multa por violação do prazo contratual. Notificação de pagamento/Audiência Prévia",* destinada a facultar ao cocontratante o direito de audiência prévia sobre a intenção de aplicar multa, com os seguintes fundamentos: *«Em cumprimento do despacho de 21/11/2018 exarado pelo Sr. Presidente da Câmara, à margem da informação técnica n.º ...18, comunico a V. Exª. que a obra em questão terminou a 22.12.2017 o que se traduz num atraso de 223 dias na conclusão da execução da obra, depois de consideradas as prorrogações aprovadas. Perante a violação do prazo contratual e considerando que o Caderno de Encargos estabelece na cláusula 11ª, ponto 1 que o dono da obra pode aplicar uma sanção contratual, por cada dia de atraso, em valor correspondente a 1% do preço contratual, foi efetuado o cálculo da multa contratual, com vista ao apuramento do montante a*

[53] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a02658ac5699d94480258c92004b1636?OpenDocument.
[54] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ef138c0de31781ef80258dc00054bf8f?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

aplicar. Face ao exposto, comunico a V. Exa. que foi aprovada a aplicação da multa, no valor total de 52.155,24 € (233,88 €/dia x 223 dias), ficando desde já notificado a proceder ao seu pagamento junto da DFA.Contabilidade, no prazo de 10 dias úteis";

ii) a segunda, após pronúncia do empreiteiro, por ofício de 27.12.2018, sob a epígrafe *"Pagamento da multa aplicada. Audiência prévia – contestação da V/empresa"*, pelo qual o dono da obra comunicava ao empreiteiro o seguinte: *«No uso das competências que me foram conferidas pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal, através do despacho n.º ...18, de 28/03, e relativamente ao assunto em epígrafe, objeto da v/carta acima referenciada, cumpre-me comunicar que não foi considerada suspensão tácita porque os trabalhos que não foram executados, não interferiram na execução dos restantes, tendo-se inclusive mantido o prazo total da obra para executar esses restantes trabalhos (…) // Os trabalhos a mais só foram assinados após negociação dos valores pelo que não se poderia fazer a receção provisória com trabalhos a decorrer e em falta. Informamos ainda que o cálculo referente à aplicação da multa foi feito em função do atraso na execução dos trabalhos, derivado essencialmente pela falta de meios por parte dessa empresa; o número de funcionários em obra resumia-se a 3 homens diariamente. Com os meus melhores cumprimentos (…)»*; e, por último,

iii) o ato que era impugnado nos autos, comunicado por um ofício de 01.07.2024, pelo qual era comunicado ao cocontratante que ficava notificado para, no prazo máximo de 30 dias, *«promover ao pagamento voluntário do valor de 52.155,24 €, relativo à sanção contratual aplicada anteriormente, assim como à liquidação do crédito a favor desta Edilidade […]»*.

O TAF do Porto, em primeira instância, absolveu o dono da obra da instância, por julgar verificada a exceção dilatória de inimpugnabilidade do ato impugnado, configurando-o como ato de execução do ato de 27.12.2018, meramente confirmativo daquele, nos termos do disposto no artigo 53.º do CPTA.

Interposto recurso da sentença, o TCAN revogou a decisão, afirmando que o ato impugnado tinha um conteúdo decisório expresso e inequívoco e com caráter inovador e definitivo, pelo que a decisão aplicação da multa, revelado na comunicação que a torna efetiva, era impugnável contenciosamente.

O TCAN entendeu que não se pode pretender apontar ao ato de 2018 (reportando-se, cremos, ao de 22.11.2018, e não ao de dezembro desse ano) e à comunicação que o concretiza a exceção de inimpugnabilidade, designadamente por alegadamente se revestir de caráter confirmativo e de execução da comunicação prévia, que o anteceda, porque esta apenas tinha o desiderato de oferecer ao particular a oportunidade de se pronunciar, em sede de audiência prévia: é que *«[a] comunicação que se limita a expressar uma "intenção" de aplicação de penalidades contratuais, seguida de audiência prévia, não constitui ato administrativo final impugnável, mas sim ato preparatório do procedimento administrativo»*, pelo que, *«[n]ão existindo "ato exequendo" válido e eficaz, a comunicação posterior que, pela primeira vez, torna clara e explícita a decisão de aplicação de sanção não pode ser havida como simples ato executório, revestindo natureza de ato*

administrativo inovador e definitivo, e, como tal, impugnável» (cfr. **Ac. do TCAN de 04.07.2025 – proc. n.º 02122/24.3BEPRT – relator: Desembargador RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA)** ([55]).

Do aludido Ac. do TCAN foi interposto recurso de revista, que o STA, em formação preliminar, admitiu, com o fundamento de que se impunha a admissão da revista *«para melhor aplicação do direito quando da factualidade resulta a existência de um procedimento administrativo e de um procedimento de execução e as instâncias divergem na qualificação jurídica do ato praticado no segundo procedimento (administrativo, ato de execução), em particular, quando a argumentação expendida pelo acórdão recorrido para "afastar" a existência de um ato administrativo como ato final do primeiro radica na ambiguidade da sua "natureza condenatória"»* (cfr. **Ac. do STA de 27.11.2025 – relatora: Conselheira SUSANA TAVARES DA SILVA**) ([56]).

E, uma vez admitida a revista, foi posteriormente apreciado o mérito do recurso, tendo o mesmo STA – pelo já citado **Ac. do STA de 19.03.2026 (proc. n.º 02122/24.3BEPRT – relator: Conselheiro PEDRO MARCHÃO MARQUES)** – vindo esclarecer que o *«ofício de 27.12.2018 veio informar a ora RECORRIDA que os argumentos apresentados em sede de audiência prévia improcediam, o que tem como consequência (necessária) a manutenção da decisão – projeto de decisão no momento procedimental – que lhe havia sido comunicada pelo ofício de 22.11.2018. De igual modo consta daquele ofício de dezembro de 2018: "[i]nformamos ainda que o cálculo referente à aplicação da multa foi feito em função do atraso na execução dos trabalhos". // Ora, da mera leitura destes dois ofícios, salvo o devido respeito, dúvidas não subsistem em como a comunicação de 27.12.2018, tem como objeto o anterior despacho proferido […] de 21.11.2018, o que sublinha o carácter decisório do ato notificado à RECORRIDA. Em síntese, o despacho anteriormente proferido ao abrigo dessa competência delegada, no procedimento de referência, "tornou-se" definitivo, por o seu conteúdo ter ficado inalterado* [e] *apresenta um sentido decisório expresso e inequívoco que deu a conhecer a decisão final sobre a aplicação da multa contratual. Não só se identifica, quando conjugado com o dado a conhecer pelo ofício de 22.11.2018, que o ato em questão foi praticado, como se disse já, no exercício de poderes delegados e teve por base a informação n.º ...18 dos serviços, como expressamente não atende as circunstâncias alegadas pela ora RECORRIDA para justificar o atraso e informa que o cálculo referente à aplicação da multa foi feito em função desse atraso na execução dos trabalhos, derivado essencialmente pela falta de meios por parte dessa empresa (o número de funcionários em obra resumia-se a 3 a homens diariamente). […] // Ou seja, estamos perante um ato que possui um determinado conteúdo decisório, preciso na sua estatuição: a confirmação de que "foi aprovada a aplicação da multa, no valor total de 52.155,24 € (233,88 €/dia x 223 dias), ficando desde já notificado a proceder ao seu pagamento junto da DFA.Contabilidade". E de nenhum passo se mostra possível retirar alguma indefinição quanto à decisão de aplicação da multa processual aplicada e seu montante. Logo, encontra-se observado o disposto no artigo 151.º, n.ºs 1 e 2, do CPA.»* Logo, conclui o STA que, *«[l]imitando-se o ato impugnado nos autos a solicitar o pagamento de uma sanção contratual que havia sido aplicada*

[55] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/a02658ac5699d94480258c92004b1636?OpenDocument.
[56] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/515acb230300472680258d54004e5d32?OpenDocument.

anteriormente no procedimento, nada inovando quanto ao conteúdo jurídico daquela, não é o mesmo ato impugnável».

II – Necessidade de promoção de audiência prévia

Sendo atos administrativos, as multas contratuais estão sujeitas às garantias procedimentais previstos no CPA e no CCP, tal como se deixou estabelecido no citado **Ac. do TCAN de 09.05.2025 (proc. n.º 01763/15.4BEPRT – relator: Desembargador RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA)**.

Mais: sendo atos administrativos de caráter sancionatório, justifica-se a imposição ao contraente público da obrigação de observar a audiência prévia e o exercício contraditório por parte de quem vai ter de cumprir a multa.

De tal sorte que a audiência prévia é formalidade essencial, nos termos do artigo 308.º, n.º 2, do CCP, cuja omissão, sem verificação cumulativa dos pressupostos de dispensa previstos no n.º 3 do mesmo preceito, implica a anulabilidade do ato nos termos do artigo 135.º do CPA.

Também a este respeito seria de supor que poucas dúvidas restariam.

No entanto, a jurisprudência dos tribunais superiores continua a ser chamada a fazer este *accertamento*, o que permite perspetivar que os donos da obra ou os contraentes públicos, quando aplicam sanções no âmbito da execução do contrato, nem sempre observam tal dever.

Assim, no acima citado **Ac. do TCAN de 09.05.2025**, não só se deixou estabelecida a necessidade de observar o direito de audiência prévia ao destinatário da multa, até por imposição do artigo 308.º do CCP, sob pena de anulabilidade, como inclusive se acrescentou que *«[o] auto referido no artigo 345.º do CCP é elemento instrutório essencial com natureza contraditória, cuja inexistência ou elaboração unilateral, sem assinatura ou contradita do empreiteiro, agrava o vício de forma da decisão sancionatória»*.

Por seu turno, no **Ac. do TCAS de 12.11.2020 (proc. n.º 477/11.9BELLE – relatora: Desembargadora CATARINA VASCONCELOS)** ([57]) mais se afirmou que *«[d]o facto da A. conhecer os factos que motivaram a decisão de aplicação da sanção e do facto de se ter referido, nos autos de vistoria e de receção provisória, a reserva do direito de aplicar sanções contratuais, não se retira uma menor exigência no que concerne ao cumprimento do dever de audiência prévia»*.

III – (In)suscetibilidade de mobilizar o "aproveitamento" do ato administrativo (artigo 163.º/5 do CPA)

Ambos os arestos que acabámos de citar confluíram ainda num último ponto: é que, apesar de não recusarem, em abstrato, a negação de relevância anulatória no domínio de atos discricionários, sempre afirmaram que tal negação (e, portanto, o aproveitamento do ato) só deve

[57] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/57760c3eeecf2b008025861e007403c5?OpenDocument.

ser admitida quando é possível afirmar, com inteira segurança, que o cumprimento da formalidade (*in casu* da audiência prévia) em nada alteraria o conteúdo do ato.

Ora, em ambos os processos negou-se que fosse seguro afirmar que o conteúdo do ato teria sido o mesmo, caso o contraente público tivesse refletido e ponderado as razões que o cocontratante particular invocaria, no exercício do direito de audiência prévia que lhe foi negado, influenciando assim, pelo menos, os termos da decisão. No **Ac. do TCAS de 12.11.2020 (proc. n.º 477/11.9BELLE)** afirmou-se: *«Com efeito, invocando a A. que o R. praticou factos – que especifica – que deram origem ao atraso e que lhe era ainda devido o pagamento de trabalhos efetuados, era possível que o R. tivesse ponderado tal argumentação e decidido em sentido diverso, pelo menos quanto ao valor exigido. O próprio Recorrente admite, aliás, que estava convencido que, após a prática do ato impugnado, a Recorrida o abordaria para encontrarem uma solução consensual quanto ao valor a liquidar. // Não é, portanto, possível afirmar a inoperância do vício decorrente da preterição da audiência de interessados e, portanto, aproveitar o ato.»*

Já no citado **Ac. do TCAN de 09.05.2025 (proc. n.º 01763/15.4BEPRT)** afirmou-se mesmo que, *«[e]m casos como o da aplicação de multas contratuais, onde se impõe uma análise da imputabilidade subjetiva do incumprimento, uma ponderação dos factos relevantes e a possibilidade de as alegações do interessado influenciarem substantivamente o decisor administrativo, não é possível alcançar essa certeza absoluta, requisito indispensável para a aplicação do princípio do aproveitamento do ato. // As alegações que a Recorrida poderia ter apresentado em sede de audiência prévia poderiam, com efeito, ter conduzido a uma decisão administrativa substancialmente diversa, total ou parcialmente»*.

De notar que o **Ac. do STA de 30.10.2025 (proc. n.º 01763/15.4BEPRT – relator: Conselheiro FONSECA DA PAZ)** ([58]) recusou a revista deste último Ac. do TCAN, considerando, não só que *«[o] assunto sobre que incide a revista não reveste uma complexidade superior ao comum em resultado de dificuldades de operações exegéticas a realizar […]»,* como, ademais, que *«o acórdão recorrido […] adot[ou] uma solução que se mostra amplamente fundamentada, consistente e, aparentemente, acertada»*.

IV – Brevíssimos excursos

A jurisprudência que se citou a propósito destes dois últimos pontos permite (quando não reclama mesmo) que nos debrucemos, com algum fôlego crítico e analítico, mas sem nunca perder de vista o escopo essencialmente expositivo, descritivo e sintético deste trabalho, sobre as duas questões jurídicas subjacentes àquelas decisões: a necessidade de observância da audiência prévia, sobretudo em processos sancionatórios; e a possibilidade de mobilizar o regime do artigo 163.º, n.º 5, do CPA.

Eis o escopo das linhas que se seguem ([59]).

---

[58] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/dc3b528113eef39480258d4600383efa?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

[59] Com expressa advertência de que as opiniões valorativas doravante expressas apenas vinculam o signatário, já não nenhuma das organizações em que exerce atualmente funções (CSTAF ou CEJ).

Não o negamos: quando, em 2015, o Legislador da Reforma do CPA e do CPTA optou por consagrar normativamente, no artigo 163.º, n.º 5, do CPA, a solução do afastamento do efeito anulatório, fê-lo não fruto de um inopinado ou inesperado momento de inspiração, nem impondo uma solução sem qualquer lastro na tradição jurídica, qual *Deus ex machina.*

Ao invés, eram inúmeros os contributos doutrinários e, sobretudo, as decisões judiciais que vinham casuisticamente aplicando soluções afins e semelhantes àquelas que entretanto foram consagradas no preceito aludido, seja por apelo à ideia da degradação de formalidades essenciais em não essenciais, seja por aplicação de um (pseudo) princípio da inoperância dos vícios, seja, enfim, mobilizando a figura do aproveitamento do ato administrativo – tudo subordinando-se, no essencial, ao brocardo *utile per inutile non vitiatur*.

O propósito subjacente a tal consagração normativa – clarificar a forma pela qual se deve fazer operar tal mecanismo, privilegiando um enunciado normativo, com regras gerais e abstratas, ao invés de o deixar ao critério casuístico da jurisprudência –, não só é fácil de surpreender, como não merece, em si mesmo, qualquer reparo, na exata medida em que a certeza e a segurança jurídicas (também reveladas numa desejável uniformidade de critérios hermenêuticos que norteiem decisões de litígios) são bens jurídicos em si mesmos.

Quanto a nós, porém, a opção eleita pelo legislador revela inúmeros equívocos que contaminam a solução, de tal sorte que se lhe podem associar diversas perplexidades e aporias, quando não mesmo efeitos perversos. Enunciamo-los sucintamente de seguida.
Desde logo, ao positivar o "instituto" ou o regime em apreço num preceito incorporado no CPA, e em particular na secção relativa à validade do ato administrativo, a solução normativa presta-se a equívocos hermenêuticos escusados.

Na verdade, nada neste regime aponta para a validade do ato administrativo: o vício de que padeça o ato não é "convalidado"; em bom rigor, o ato não deixa de ser inválido, e nem sequer o desvalor jurídico da anulabilidade desparece ou é "sanado" com este expediente.

Aliás, os únicos mecanismos que permitem a convalidação de um ato anulável são os que estão previstos, outrossim, no artigo 164.º do CPA: a ratificação, a reforma e a conversão.

Simplesmente, e como o próprio enunciado gramatical o denuncia, *«não se produz o efeito anulatório».* Isto é: o ato mantém-se com o anátema da invalidade administrativa, no seu desvalor-regra, de anulabilidade; apenas deixa de ter "eficácia invalidante".

Como que por ficção determinada legalmente, um ato inválido, que assim se mantém, produz efeitos como se de um ato válido se tratasse.

Por ser assim, facilmente se desmistifica a "necessidade" deste regime ter de encontrar o seu respaldo normativo num preceito do CPA, e menos ainda num atinente à validade do ato administrativo.

A inclusão do regime no CPA tem ainda outro aspeto exegético de relevância não despicienda e com efeitos indesejáveis e perniciosos: é que o destinatário primacial da norma é, além do (ou mesmo mais do que o) juiz, a própria Administração, que passa a deter credencial normativa

para, em seu próprio nome e proveito, afastar o efeito anulatório em atos administrativos que praticou e que padeçam originariamente de anulabilidade.

Como é óbvio, não são poucas, nem impertinentes, as diversas objeções, exegéticas e metodológicas, que se podem levantar a este respeito. Arrolemos apenas algumas delas, em extrema síntese.

Primum, ao permitir que um ato ilegal produza efeitos, a solução introduz, em benefício da eficiência administrativa e de um racional de economia de meios, uma inequívoca erosão ao princípio da legalidade da Administração Pública.

Secundum, a solução desprotege também os particulares na sua relação com a Administração, na exata medida em que conduz a uma desvalorização do procedimento e a um enfraquecimento (quando não mesmo eliminação por completo) de garantias procedimentais.

Promovendo a degradação de formalidades essenciais (como a audiência prévia) em simples irregularidades, enfraquece-se a utilidade do procedimento administrativo e, sobretudo, subtrai-se efetividade às garantias procedimentais e de participação dos cidadãos.

Tertium, mesmo o alegado desiderato último da solução legislativa (contributo para uma maior certeza e segurança jurídicas) queda comprometido, porquanto a distinção entre atos anuláveis que são ou não anulados cria zonas de incerteza sobre a estabilidade das decisões públicas.

Quartum, e mais impressivamente até, o mecanismo assume-se como um forte incentivo à falta de rigor, potenciando a que a Administração sinta menor pressão para cumprir escrupulosamente as regras formais e procedimentais, sabendo que o vício poderá ser desconsiderado posteriormente.

Ainda para mais quando poderá ela própria, Administração, inclusive, declarar tal desconsideração.

Por todos estes motivos, e outros que eventualmente se coloquem igualmente, perguntamo-nos: pretendendo o legislador estabelecer critérios normativos, gerais e abstratos, que enquadrem a possibilidade de afastar o efeito anulatório, não poderia (*recte,* deveria) observar tal desiderato sem descaracterizar a natureza seminal e originária deste "instituto", mantendo-o como critério hermenêutico-judiciário estrito, e elegendo o juiz administrativo como destinatário exclusivo da norma, incumbindo os tribunais (e só os tribunais) de ajuizarem da subsunção destas situações naqueles critérios gerais e abstratos?

Não seria melhor, *de iure condendo*, revogar o n.º 5 do artigo 163.º do CPA (e, por identidade ou até maioria de razão, o n.º 3 do artigo 162.º do mesmo diploma) e consagrar tais soluções em preceito autónomo no CPTA, localizado sistematicamente logo após o conteúdo da sentença, num artigo 95.º-A?

Além do mais, a solução, nos exatos termos em que viria a ser consagrada, alarga consideravelmente o âmbito que a doutrina e a jurisprudência vinham oferecendo aos mecanismos. Com efeito, ultrapassando significativamente o âmbito do "princípio", nos termos em que vinha conhecendo consagração jurisprudencial até 2015, o artigo 163.º, n.º 5, do CPA:

i) não só não restringe a possibilidade de afastamento do efeito anulatório aos atos estritamente vinculados – permitindo, em certos casos, que também nos domínios da discricionariedade administrativa, a Administração e os tribunais se afadiguem em operações de prognose póstuma, antecipando o sentido de uma decisão, em limitação da margem de escolha legítima que a Administração deveria ter se o procedimento decorresse de forma correta –, como também

ii) não circunscreve tal possibilidade aos vícios de ilegalidade "externa" (procedimentais, orgânicos ou formais), admitindo que mesmo vícios substanciais possam ser "desconsiderados" e o ato que deles padeça possa produzir efeitos ([60]).

Mas, sobretudo, impressiona que o legislador não tenha distinguido a possibilidade de fazer ou não operar o afastamento dos efeitos anulatórios consoante a natureza dos atos viciados. Ou seja, causa perplexidade que o legislador não tenha feito depender a possibilidade de operar o afastamento do efeito anulatório consoante estejamos confrontados com atos negativos, que neguem a apreciação, ou mesmo recusem ou indefiram uma pretensão de um particular (típicos da Administração licenciadora ou prestadora) – e em que tal mecanismo, no caso de atos discricionários, pode ser admitido –, e atos positivos, que comprimam unilateralmente a esfera jurídica de um administrado, quer lhe imponham sanções, quer o expropriem de determinados bens jurídicos, quer cobrem quantias pecuniárias.

Na verdade, neste último tipo de situações, nos atos de conteúdo positivo, será muitíssimo discutível que se possa admitir o afastamento do efeito anulatório. E porquê? Porque a ilicitude, nestes tipos de atos, reside na lesão direta da própria posição jurídica subjetiva material afetada pelo ato positivo (ablativo, impositivo ou sancionatório), uma vez que a posição de que o particular vinha usufruindo foi-lhe retirada por um ato de *potestas* do Estado inválido – logo, desprovido de título jurídico bastante. Com efeito, o único motivo que poderia justificar uma interferência agressiva da Administração na esfera jurídica do particular seria o facto de estar a exercer legitimamente um poder que lhe possibilitasse a prática de atos agressivos em nome do interesse público, com os quais o particular teria de se conformar. No entanto, tal poder advém sempre da lei, e não existe se não for exercido no cumprimento dos termos e na prossecução dos fins da lei que o concede. ***Todas*** as condições legais dessa validade devem, portanto, ser respeitadas.

A este respeito, faz todo o sentido invocar formulações tradicionais do princípio da legalidade, nas quais radica a inadmissibilidade de a Administração lesar os particulares sem fundamento jurídico, leia-se, sem cumprimento dos pressupostos legalmente estabelecidos para o efeito. Estas conceções são tributárias, bem vistas as coisas, de uma visão clássica dos direitos subjetivos públicos (não só os fundamentais) – e, em geral, de todas as posições jurídicas subjetivas face à Administração –, como «direitos de defesa», isto é, como direitos a ações negativas ou omissões do Estado. Nesta perspetiva, o poder, juridicamente regulado e atribuído ao Estado para interferir na esfera jurídica dos particulares, constitui, assim, como que uma causa justificativa de uma ação que, em princípio, seria ilícita, de acordo com o princípio *alterum non laedere*. «*Não estando reunidos os pressupostos da aplicação dessa causa justificativa, não pode, portanto, excluir-se a ilicitude que, por princípio, existe em qualquer interferência não*

[60] Sobre isto, *vide* LUÍS HELENO TENRINHA, «Procedimentalismo jurídico-administrativo e aproveitamento do ato. Reflexões críticas sobre o art. 163.º, n.º 5, do Código do Procedimento Administrativo», in AA.VV., *Comentários ao Código do Procedimento Administrativo, vol. II* (coord.: CARLA AMADO GOMES / TIAGO SERRÃO / ANA FERNANDA NEVES), 5.ª edição, AAFDL Editora, 2020, páginas 547-582.

consentida na esfera jurídica alheia […]» ([61]). Por isso, *«[u]ma intervenção autoritária deste género que enferme de uma ilegalidade carece, por isso mesmo, de título, é uma intervenção sem poder, e sem poder, a intervenção na esfera jurídica do particular não é mais do que uma violência, constituindo uma violação da posição jurídica concreta sobre a qual recaiu a intervenção […]»* ([62]).

A esta luz e não por acaso, legislador e tribunais têm distinguido a oferecido uma muito maior densidade jurídica a algumas garantias procedimentais em procedimentos de tipo sancionatório, como se verá *infra.*

A) A propósito da audiência prévia

i) a audiência prévia no CCP (Parte II e Parte III)

Constitui uma platitude reconhecer que a audiência prévia se assume como momento nobre e decisivo, de garantias objetivas de procedimento e subjetivas (de tutela da posição de um destinatário de um ato desfavorável).

Assim o é também, especificamente, nos procedimentos tendentes à formação de um ato administrativo: logo após a instrução e previamente à adoção da decisão.

Na contratação pública há, assim, dois grandes domínios distintos em que a observância do dever de assegurar a audiência prévia se pode fazer notar: no âmbito pré-contratual; e no âmbito da execução de contratos, *maxime* na aplicação de decisões sancionatórias.

Sobre estes últimos já nos pronunciamos acima e poderemos regressar *infra.*

Detenhamo-nos, por ora, na audiência prévia tal como está prevista (ou não) na Parte II do CCP, no âmbito dos procedimentos pré-adjudicatórios.

Antes da decisão de qualificação – no caso dos concursos limitados por prévia qualificação –, da decisão de adjudicação ou da declaração de caducidade da adjudicação, por exemplo, os interessados são chamados a pronunciarem-se sobre o projeto de decisão da entidade adjudicante, isto é, sobre o conteúdo e sentido da decisão que a entidade adjudicante pretende tomar.

No âmbito pré-contratual, a audiência prévia serve para um procedimento adjudicatório, marcada e reconhecidamente multipolar, com diversos concorrentes / candidatos, quer estes tenham um interesse defensivo (se excluídos), quer tenham interesse pretensivo (admitidos, mas não adjudicados).

Esta garantia tem, neste domínio, consagração legal expressa.

O artigo 123.º, n.º 1, do CCP refere, que, a propósito da consulta prévia, *«[e]laborado o relatório preliminar referido no artigo anterior, o júri envia-o a todos os concorrentes, fixando-lhes um*

[61] ESTÊVÃO NASCIMENTO DA CUNHA, *Ilegalidade externa do ato administrativo e responsabilidade civil da administração,* Coimbra Editora, 2010, páginas 278 e 279.
[62] *Idem*, p. 276.

prazo, não inferior a três dias, para que se pronunciem, por escrito, ao abrigo do direito de audiência prévia».

Note-se que, no âmbito de um procedimento multipolar, como o são os procedimentos pré-contratuais, o direito de participação estende-se a todos os interessados, como, de resto, o artigo 123.º (e 147.º) do CCP expressamente estabelece expressamente.

Caso o relatório final venha a excluir alguma proposta que tinha sido admitida no relatório preliminar ou houver alteração da ordenação das propostas, segue-se nova audiência prévia e, se em consulta prévia, só neste caso restrita ao(s) concorrente(s) interessado(s) – e não a todos os concorrentes, como resulta do artigo 123.º –, por força do disposto no artigo 124.º, n.º 2, do CCP.

Note-se que para o concurso público essa ideia de audiência restrita apenas aos concorrentes interessados na audiência prévia subsequente ao 1.º relatório final não resulta expressamente de lei (confronte-se o teor dos artigos 124.º, n.º 2 e 148.º, n.º 2).

Os tribunais superiores da jurisdição administrativa têm-se pronunciado sobre esta garantia no domínio pré-contratual.

Assim, por exemplo, no **Ac. do TCAN 19.04.2018 (proc. n.º 01539/17.4BEBRG – relatora: Desembargadora MARIA FERNANDA ANTUNES APARÍCIO DUARTE BRANDÃO)** ([63]) decidiu-se que a total omissão de audiência prévia, consagrado no CCP nos arts. 123.º, 148.º e 149.º, *«não gera a nulidade do ato impugnado […] mas também se não degrada em formalidade não essencial; antes gera a anulabilidade do ato, […]»*.

Na certeza, porém, de que, também aqui se decidiu não mobilizar o regime do artigo 163.º, n.º 5, do CPA: como se consignou no aresto citado, *«dizer-se que a pronúncia da aqui Recorrente seria um ato inútil, insuscetível de alterar o relatório do júri e o ato de adjudicação porque o relatório do júri e o ato de adjudicação não podia ser outro, representa um salto no escuro que não podemos dar»*.

Por seu turno, o **Ac. do TCAN de 06.06.2024 (proc. n.º 00730/23.9BEPRT – relator: Desembargador TIAGO MIRANDA)** ([64]) esclareceu que, se houver audiência prévia mas o relatório final não atender ao que aí é alegado, o ato é anulável, não por falta de fundamentação, mas por preterição de audiência prévia.

O TAF do Porto tinha anulado por falta de fundamentação; e o STA negou revista do citado Ac. do TCAN (mesmo processo, **Ac. de 12.09.2024 – relator: Conselheiro JOSÉ VELOSO)** ([65]), consignando, a este respeito, o seguinte: *«Certo é que no acórdão ora recorrido se procedeu a*

---

[63] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/75fea42304710220802583930004fb6ba.

[64] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5a9fbfb7763cbe9380258b410034f297?OpenDocument.

[65] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/05c4019bf620c57b80258b9c0053e8dd?OpenDocument.

uma análise jurídica dos factos provados e a uma interpretação e aplicação do regime jurídico chamado a intervir que se mostra lógica, coerente, sem contradições, e sem erros manifestos que imponham uma nova análise agora em sede de revista. Ou seja, a decisão quanto à ocorrência do vício de preterição de audiência prévia será discutível, mas não é, seguramente, uma decisão claramente errada, antes suportada num julgamento de facto e de direito que é congruente e perfeitamente defensável.»

Também há expressamente dever de audiência prévia antes da decisão de declaração de caducidade da adjudicação por não apresentação de documentos de habilitação pelo adjudicatário (artigo 86.º, n.º 2 do CCP).

Inversamente, não está prevista expressamente audiência prévia para a decisão de declaração de caducidade de adjudicação por não prestação de caução (artigo 91.º do CCP).

No entanto, o **Ac. do TCAS de 06.11.2014 (proc. n.º 11393/14 – relator: Desembargador PAULO PEREIRA GOUVEIA)** ([66]) já entendeu que é necessário observar audiência prévia também nesses casos, porquanto *«a declaração de caducidade da adjudicação pressupõe um juízo ponderativo por parte da Administração e exige, à semelhança do previsto no artigo 86.º do CCP, a audição prévia do adjudicatário nos termos gerais previstos nos artigos 100.º ss. do CPA (assim: JORGE ANDRADE DA SILVA, CCP, 4.ª ed., p. 298-299); com efeito, a Administração deve verificar se a causa do incumprimento é ou não imputável ao adjudicatário, o que normalmente não se resolverá com meros juízos de subsunção ou de simples lógica; há, pois, juízos integrados no chamado "poder discricionário", sindicáveis nos termos gerais e que só têm a ganhar com a audiência prévia.*

Portanto, para que a caducidade da (primeira) adjudicação do contrato seja lícita é necessário:

(i) que o adjudicatário se pronuncie antes da declaração prevista no n.º 1 do artigo 91.º do CCP (o que aqui ocorreu),
(ii) que o desrespeito do prazo normal de 10 dias seja imputável ao adjudicatário e
(iii) que a entidade administrativa reconheça ou deva reconhecer essa imputabilidade».

De notar, contudo, que, por via de regra, os tribunais superiores têm entendido que a falta de previsão de observância de audiência prévia não traduz necessariamente uma lacuna, mas uma intenção do legislador em não o impor, seguro de que a decisão que a não pressupõe está rodeada de outras garantias.

Assim, no **Ac. do TCAN 07.12.2022 (proc. n.º 02524/21.7BEPRT – relator: Desembargador LUÍS MIGUÉIS GARCIA)** ([67]) julgou-se que, na disciplina do CCP, o concurso de conceção não encontra passo para audiência prévia.

O que o artigo 219.º-A, n.º 6, do CCP, ordena é que *«[a]s formalidades aplicáveis na realização dos procedimentos de concurso público, de concurso limitado por prévia qualificação e concurso*

[66] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/04FC53145BA4CDA980257D8E00593E67.
[67] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/59ec6e5d22d499098025893600051d517?OpenDocument.

de conceção simplificado são as estabelecidas no presente capítulo, aplicando-se, subsidiariamente, as restantes disposições do Código em matéria de formação dos contratos».

Depois de deixar isto estabelecido, o aresto prosseguiu: *«A doutrina é pacífica no sentido de ver que "a elaboração do relatório final do concurso não é precedida de uma audiência prévia dos concorrentes" (cfr., tb., Jorge Andrade da Silva, in "Código dos Contratos Públicos", 3.ª Ed.ª, em anotação ao antigo artigoº 231.º), acrescentando que "Na verdade, seria impossível proceder à audição prévia dos participantes sem que viesse a ser revelada ao Júri a autoria dos diversos trabalhos de conceção" (cfr. VASCO MOURA RAMOS, "O Concurso de Conceção: Alguns Apontamentos", in Revista de Contratos Públicos, n.° 3, 2011, pág. 138).*

«Mesmo que não tenhamos como inabalável esta última afirmação, também não temos dúvida que olhando o desenho normativo, supra transcrito, tem respaldo que foi intenção legiferante não consagrar a audiência prévia; não há lacuna, ou, no máximo, depara-se uma lacuna imprópria, "uma inexistência planeada, que não representa, enquanto tal, uma deficiência, mas apenas pode motivar críticas no plano da política legislativa." (Mário Emílio Bigotte Chorão, "Integração de Lacunas", in Polis Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, n.° 3, Lisboa, Editorial Verbo, pág. 594) [mais favorecendo discussão já fora do estrito contexto das lacunas de lei ou lacunas de regulamentação – único plano reclamado pela recorrente à questão a resolver – para o domínio das lacunas de direito]; de solução pensada, não imune às criticas, respalda o que é o equilíbrio encontrado na equação entre o que mais impele à preservação do anonimato e o que se apresta de perspetiva um exercício de audiência prévia capacitar outra solução numa participação já abonada de iniciativa de contributo (e/mas que até pode ser alargada em caso de hipótese de esclarecimentos, demonstrações ou experiências; dum passo preservando sentido a uma útil participação, doutro, por aí se confinar em temática e relação, menos suscetível de risco à quebra do anonimato).»

De notar que o aí decidido foi mantido no **Ac. do STA de 19.04.2023 (proc. n.º 02524/21.7BEPRT – relatora: Conselheira ANA PAULA PORTELA)** ([68]), no qual se decidiu que, *«no âmbito do concurso de conceção nesta fase do procedimento não há lugar a audiência prévia, isto porque na solução legislativa desenhada para este tipo de procedimento concursal se entendeu que essa diligência afrontaria um princípio estruturante que decorre da lógica deste concurso, consagrado na disposição do n.º 3, do artigo 219.º-B, do Código dos Contratos Públicos, o anonimato.*

«E isso implica que a identidade dos concorrentes autores dos trabalhos de conceção apresentados só possa ser conhecida e revelada depois de elaborado o relatório a que se refere o n.º 1, do artigo 219.º-I, desse mesmo diploma, fase posterior àquela em que resultou da exclusão da proposta da Autora/Recorrida».

Por seu turno, **no Ac. do TCAS de 16.10.2024 (proc. n.º 4546/23.4BELSB – relatora: Desembargadora ANA CARLA TELES DUARTE PALMA)** ([69]) asseverou-se que não há audiência prévia antes o ato de não adjudicação. Do sumário:

---

[68] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/38a4326d182a9bf7802589aa002f1b03?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

[69] In https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/94b6a979713df6a080258bbf00409a92?OpenDocument.

«I – O ato de não adjudicação é um verdadeiro ato administrativo, de conteúdo negativo, é certo, mas com vocação definidora da situação individual e concreta dos concorrentes em face do procedimento;

II – O ato de não adjudicação, embora determine a revogação da decisão de contratar, nos termos do disposto no artigo 80.º, é um verdadeiro ato primário, exercido ao abrigo de uma norma de competência própria, a do artigo 79.º do CCP;

III – Não resulta da disciplina do artigo 79.º do CCP que o ato de não adjudicação deva ser precedido de audiência dos interessados, ao contrário do que se prevê no artigo 147.º a propósito do ato de adjudicação;

IV – A omissão, no artigo 79.º, quanto à exigência de audiência dos interessados em momento prévio à prática do ato de não adjudicação, não deve ter-se como lacunar, visto que outras garantias procedimentais aí estão previstas, como é o caso do dever de notificação e de fundamentação;

V – Não opera, por isso, a aplicação subsidiária do Código do Procedimento Administrativo, no que respeita às garantias previstas para o procedimento do ato administrativo, nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 5, daquele Código.»

ii) as diferentes audiências prévias do CPA à luz da CRP (32.º, n.º 10, e 267.º)

Os fundamentos constitucionais para a garantia objetiva à participação procedimental, por um lado, e para a garantia à defesa em processos sancionatórios, por outro lado, são distintas, o que permite apartar decisivamente uma e outra figuras.

Na verdade, o que podemos inferir do texto constitucional é que, logo ao prever a criação de uma lei reguladora do procedimento administrativo, a CRP revela preferência por duas funções concretas desse procedimento: assegurar a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços; e assegurar a participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes disserem respeito, como resulta claramente do n.º 5 do artigo 267.º da Lei Fundamental.

O princípio da participação está, pois, ligado aos princípios da aproximação entre os cidadãos e os particulares e de garantia da participação democrática na gestão dos assuntos públicos, consagrados ambos no n.º 1 do mesmo artigo 267.º da CRP.

Além daqueles desideratos, há quem vislumbre na consagração do princípio uma vertente garantística e subjetiva (leia-se: ancorada na proteção dos indivíduos, e não exclusivamente centrada na legalidade estrita e objetiva da atuação da Administração), atendendo à consagração que a lei ordinária a que alude o artigo 267.º, n.º 5, da Constituição (ou seja, o CPA) deu a este princípio.

Assim, este princípio da participação foi recebido e concretizado no Código do Procedimento Administrativo de 1991, quer em sede de princípios gerais (artigo 8.º), como vimos, quer como possibilidade genérica de convite do particular a pronunciar-se sobre qualquer questão em qualquer fase do procedimento, nomeadamente em sede de instrução (artigo 89.º), quer, sobretudo e para os efeitos que ora interessa apurar, na fase posterior à instrução e prévia à adoção da decisão, sob a audiência dos interessados (artigos 100.º ss.).

Idêntica solução viria a ser acolhida, confirmada e reiterada, no essencial nos mesmos termos, no cogente CPA.

O cotejo destas disposições, sobretudo no que concerne à participação na instrução e na audiência dos interessados prévia à adoção da decisão final, revela um cuidado legislativo em consagrar a participação do particular como a principal forma de proteção dos particulares assegurada pelo procedimento administrativo.

De tal sorte que há mesmo quem considere que a participação está tutelada normativamente como um verdadeiro direito subjetivo, referindo mesmo, *«[…] na sua plenitude, esse direito de participação dos cidadãos na formação das decisões que lhes digam respeito […]»* ([70]).

Contra esta posição, pode sustentar-se, com total pertinência, que o artigo 267.º da CRP, em si mesmo, consagra «apenas» a existência de um *princípio* de participação, mas *não um direito à participação*.

Assim é, desde logo, porque a Constituição não utiliza o termo «direito», mas também porque a sua inserção sistemática (prevista no âmbito da regulação da organização administrativa, e não no das garantias dos particulares) milita nesse sentido.

Ademais, não é desprovida de sentido a observação de que a este princípio, nos termos em que vem formulado na CRP, falta densidade que permita determinar um bem concreto protegido.

Nesta perspetiva, é equívoca a perspetiva exclusivamente garantística do modelo procedimental de participação, assente num modelo garantístico tipicamente filiado no princípio do Estado de Direito ([71]).

Esta última construção aludida tem um postulado básico necessário, que é o da possibilidade de distinguir muito claramente duas realidades procedimentais distintas: de um lado, a participação procedimental; do outro lado, o direito de audiência e defesa, próprio de procedimentos sancionatórios.

Nestes termos, a participação procedimental concretiza o princípio democrático na sua dimensão participativa, ao passo que *«[…] no direito de audiência e defesa manifesta-se uma das manifestações do princípio do Estado de Direito – a proteção jurídica neste caso concretizada no princípio do contraditório [sendo este o elo que permite a ligação e estabelece a] analogia entre o direito de audiência e defesa e as garantias processuais penais […]»* ([72]).

Precisamente por esse motivo, podemos concluir que estas duas realidades não se podem confundir.

Assim, o direito de audição prévia consagrada nos artigos 121.º ss. do CPA não tem acolhimento nem encontra sede no âmbito de procedimentos sancionatórios, ainda que adotados por autoridades administrativas.

---

[70] FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo, volume II,* 4.ª edição, Almedina, 2021, páginas 297-298.
[71] PEDRO MACHETE, *A audiência dos interessados no procedimento administrativo*, Universidade Católica Editora, 1995, páginas 381 e 499.
[72] *Idem*, páginas 387 ss.

Na verdade, aquele direito de audição prévia reside, em bom rigor, na garantia objetiva estabelecida no artigo 267.º, n.º 5, da CRP, ao passo que as garantias oferecidas em sede de processo penal ao arguido, aplicáveis no âmbito do processo disciplinar, se fundam nos artigos 32.º, n.º 10, e 269.º, n.º 3, ambos da Constituição.

A diferença entre ambas as realidades reflete-se, desde logo, na severidade do desvalor jurídico associado à invalidade de que padeça a omissão do dever objetivo de audiência prévia previsto no artigo 121.º do CPA (quase unanimemente resolvido com o reconhecimento da "mera" anulabilidade), por oposição à violação do direito subjetivo de defesa em processos sancionatórios, em que a jurisprudência já propende a reconhecer poder ser sancionada com o desvalor da nulidade.

Assim, o **Ac. do TC n.º 594/2008 (2.ª secção, proferido a 10.12.2008, no âmbito do processo n.º 1111/07 – relator: Conselheiro BENJAMIM RODRIGUES)** ([73]) aparenta tender para, pelo menos, considerar o direito de audiência prévia como dotado de jus-fundamentalidade quando estejam em causa procedimentos contraordenacionais (artigo 30.º, n.º 10, da CRP) ou procedimentos disciplinares (artigo 269.º, n.º 3, da nossa lei fundamental).

Também o STA reconhece que, em certas situações, o direito de participação, sob a forma de direito de audição, se apresenta com uma natureza especial que demanda que o seu incumprimento deva ser sancionado com o estigma da nulidade própria da violação do núcleo essencial dos direitos fundamentais, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 161.º, n.º 2, alínea *d*), do CPA.

É o caso do direito de audiência e de defesa em procedimentos contraordenacionais e quaisquer processos sancionatórios e nos processos disciplinares ([74]).

A única inflexão que até agora conhecemos na jurisprudência do órgão de cúpula desta jurisdição é a que decorre do **Ac. do STA de 07.04.2022 (proc. n.º 03478/14 – relatora: Conselheira CRISTINA DOS SANTOS)** ([75])**,** no qual se decidiu que *«[a] audiência prévia dos interessados definida no art.º 100.º CPA/91 (art.º 121.º CPA/2015) constitui uma sub-fase procedimental autónoma e corporiza uma formalidade absolutamente essencial, cuja omissão pura e simples gera a invalidade do ato administrativo que defina com efeitos constitutivos a situação jurídica do interessado, isto é, conforme disposto no art.º 133.º n.º 2 d) CPA/91 (art.º 161.º n.º 2 d) CPA/2015) determina a nulidade da decisão final do procedimento por violação do conteúdo essencial do direito de audiência, direito fundamental alicerçado no art.º 267.º n.º 5 CRP.»*

No entanto, mesmo neste caso a cominação do desvalor de nulidade teve por assente a específica natureza do ato praticado em inobservância daquela garantia procedimental: é que aí estava o STA confrontado com um ato administrativo praticado em *«[…] estado de necessidade [que] consiste*

[73] In https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20080594.html.
[74] Esta a orientação constante, *inter alia*, dos Acórdãos do STA proferidos 15.02.1994 (recurso n.º 34 824), 09.03.1995 (recurso n.º 35 846), 18.06.1996, (recurso n.º 39 316), 25.09.1997 (recurso n.º 40 609), 13.11.1997 (recurso n.º 31 956), 14.04.1999 (recurso n.º 44 078), 11.12.2007 (processo n.º 0497/07), 19.09.2008 (processo n.º 065/08) e 25.02.2009 (processo n.º 0843/08), acessíveis em http://www.dgsi.pt/jsta
[75] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e68256f8e003ea931/4e2c362e0664be00802588230072ca3b?OpenDocument.

na atuação objeto de permissão normativa à margem do princípio da legalidade em sentido estrito, face a circunstâncias excecionais de perigo iminente e atual (urgência) para um interesse público essencial e para cuja produção não haja concorrido a vontade do agente, se de outro modo não puder ser alcançado o mesmo resultado – cfr. art.º 3.º n.º 2 CPA.», na certeza de que *«[o] ofício com a súmula descritiva e nota de despesa discriminada das operações materiais realizadas pelo município em estado de necessidade em razão do incêndio no edificado, constitui a notificação do ato impositivo (título executivo) de interpelação do proprietário do edificado para cumprimento voluntário da obrigação de pagamento pelo prazo indicado, findo o qual a dívida segue para cobrança mediante a emissão de certidão do título executivo para execução fiscal – cfr. art.º 151.º n.º 1 CPA/91 (art.º 177.º n.ºs 1 e 2 CPA/2015).»*

Já posteriormente ao acima aludido acórdão, o STA teve a oportunidade de deixar bem estabelecido – de resto com convocação do acima aludido Ac. do TC n.º 594/2008, 2.ª secção, proferido a 10.12.2008, no âmbito do processo n.º 1111/07 –, que *«a violação do direito de audiência prévia não gera a nulidade do ato final do procedimento, mas tão só a sua anulabilidade, uma vez que, no caso, não constitui ofensa ao conteúdo essencial de um direito fundamental, nos termos exigidos pelo art.º 161.º, n.º 2, al. d) do CCP; no caso dos autos, também não está em causa qualquer direito fundamental, nomeadamente qualquer medida sancionatória ou disciplinar»* (**Ac. do STA de 23.03.2023, proc. n.º 01235/21.8BEPRT – relatora: Conselheira MARIA DO CÉU NEVES**) ([76]).

> *iii) traduzirá a violação de audiência prévia na aplicação de multas contratuais uma violação do artigo 32.º, n.º 10, da CRP?*

A esta luz, importa problematizar se a caracterização da multa como sanção não deveria fazer equivaler a preterição de audiência prévia à preterição das garantias de defesa (32.º, n.º 10, da CRP).

É no entanto, controvertido que assim seja, havendo argumentos favoráveis e desfavoráveis a tal asserção.

O próprio TC teve já oportunidade de asseverar que o princípio da legalidade penal constante do artigo 29.º, n.º 1, da CRP não se aplica, direta e imediatamente, no caso de tipos autónomos de responsabilidade sancionatória que não reclamem um tratamento idêntico ao nível da garantia de defesa do arguido, nomeadamente, no respeitante à efetivação de responsabilidade financeira reintegratória (cfr. o **Ac. n.º 635/2011, de 20.12.2011, proc. n.º 548/10,** ponto 6 – **relatora: Conselheira ANA MARIA GUERRA MARTINS**) ([77]).

Em consonância, não há lugar à aplicação imediata ou subsidiária nem do Direito Penal nem do Direito Processual Penal, não se situando a norma sindicada dentro do âmbito de aplicação do artigo 32.º da Constituição.

Tal como assinalado no **Ac. do TC n.º 373/2015, de 14.07.2015, proc. n.º 421/15 – relator: Conselheiro CURA MARIANO** (ponto 1 da fundamentação) ([78]), *«importa ter em atenção que o*

---

[76] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/747b5aa92fc7e0cb8025898200298dca?OpenDocument.
[77] In https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110635.html.
[78] In https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150373.html.

conteúdo das garantias processuais é diferenciado, consoante o domínio do direito punitivo em que se situe a sua aplicação. Com efeito, como tem sido reiteradamente entendido pelo Tribunal Constitucional, no âmbito contraordenacional, atendendo à diferente natureza do ilícito de mera ordenação e à sua menor ressonância ética, em comparação com o ilícito criminal, é menor o peso do regime garantístico, pelo que as garantias constitucionais previstas para os ilícitos de natureza criminal não são necessariamente aplicáveis aos ilícitos contraordenacionais ou a outros ilícitos no âmbito de direito sancionatório (cfr., neste sentido, entre muitos outros, os acórdãos n.ºs 158/92, 50/99, 33/2002, 659/2006, 99/2009 e 135/2009)» – juízo reafirmado posteriormente no **Ac. n/.º 127/2016, de 24.02.2016 (proc. n.º 756/2015 – relator: Conselheiro PEDRO MACHETE)**, ponto 11 ([79]), e no **Ac. n.º 812/2017, de 30.11.2017 (proc. n.º 310/16 – relatora: Conselheira MARIA DE FÁTIMA MATA-MOUROS**) ([80]).

Logo, por maioria de razão, se esse «magma» garantístico não é convocável mesmo em tipos de processos sancionatórios como o contraordenacional, será controvertido que o haja de ser em caso de sanções contratuais.

Seja como for, não podemos deixar de manifestar perplexidade, ao menos na versão cogente do CCP ([81]) sobre os motivos que levam, ainda hoje, à necessidade de a jurisprudência dos TAF ainda ter de declarar a ilegalidade de atos por preterição de audiência prévia em atos sancionatórios. A necessidade dessa observância é apodítica, à luz do artigo 308.º do CCP.

*

Terminado(s) o(s) brevíssimo(s) excurso(s), regressemos à temática das multas contratuais.

V – Finalidades das multas

A aplicação de uma multa contratual, enquanto sanção administrativa aplicada em sede de execução de um determinado contrato administrativo, tem uma dupla finalidade: *«por um lado, as sanções assumem um propósito compulsório, visando impelir o cocontratante relapso a corrigir a sua postura e a sanar o incumprimento verificado; por outro lado, este instituto reveste também uma essência sancionatória propriamente dita, i.e., um intuito punitivo, de "castigo" da contraparte da Administração Pública que, com dolo ou negligência, violou os seus deveres contratuais»* ([82]).

A esta luz, afastado de cogitação enquanto finalidade própria a sanção contratual está, por conseguinte, ao menos aparentemente, qualquer escopo ressarcitório, indemnizatório ou sequer compensatório de quaisquer prejuízos sofridos pelo contraente público como resultado, direto ou indireto, de uma situação de incumprimento contratual imputável ao cocontratante.

---

[79] In https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20160127.html.
[80] In https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20170812.html?impressao=1.
[81] Ainda que a tendência legislativa recente entre nós revele uma "vertigem" pela erosão das garantias de audiência dos interessados, como ficou patente no *Simplex* em 2023 (cfr. Decreto-Lei n.º 11/2023, de 10 de fevereiro), com a alteração ao artigo 121.º do CPA, e se antevê que se possa manter na anunciada revisão do CCP, subordinada ao desiderato de desburocratização.
[82] MARCO CALDEIRA / RICARDO MAIA MAGALHÃES, «Breves considerações sobre os podres sancionatórios nas relações contratuais administrativas», in AA.VV., *Empreitada de Obras Públicas. Formação e Execução do Contrato* (org.: LOURENÇO VILHENA DE FREITAS), AAFDL Editora, 2024, p. 244.

Nesse sentido, aliás, depõe o n.º 4 do artigo 325.º do CCP, do qual resulta de forma impressiva que *«[o] mecanismo que o legislador consagrou para a reparação dos danos sofridos pelo contraente público (e, por inerência, pelos interesses públicos por ele prosseguidos) foi o da responsabilidade civil contratual, nos termos definidos pelo direito civil, com uma abrangência que se estende, pelo elemento literal da sobredita norma, à mora e ao incumprimento definitivo»*([83]).

Esta abordagem doutrinária de que se deu nota acima, porém, não merece um acolhimento unânime.

No **Ac. do TCAN de 06.06.2024 (proc. n.º 001786/21.4BEPRT – relator: Desembargador RICARDO DE OLIVEIRA E SOUSA)** ([84]) deixou-se expressamente consignado que *«[a] prerrogativa do contraente público impor uma multa contratual tem a natureza de uma cláusula penal sancionatória, podendo assacar-se à mesma uma função preventiva ou dissuasora e uma função reintegradora ou indemnizatória. // II – Não é, portanto, aceitar qualquer lógica interpretativa no sentido que a sanção contratual prevista no artigo 403.º do CCP visa estimular o correto cumprimento do contrato e não como um mecanismo de ressarcimento de danos […]».*

Mais recentemente, o STA já veio clarificar a sua posição, em sentido divergente ao propugnado neste aresto do TCAN e mais convergente com a doutrina anteriormente aludida.

Fê-lo, nomeadamente, em dois acórdãos distintos.

No **Ac. do STA de 13.03.2025 (proc. n.º 0205/14.7BESNT – relatora: Conselheira ANA CELESTE CARVALHO)** ([85]) reconheceu-se que *«[a] aplicação de sanções contratuais não assentam na única finalidade de compelir ao bom e pontual cumprimento do contrato e, por isso, um propósito compulsório, mas também uma finalidade sancionatória, na aplicação de uma sanção-castigo, em consequência do incumprimento contratual ou legal por parte do empreiteiro».* O aresto acentuou, contudo, a função indemnizatória como função principal, subalternizando a função compulsória àquela, seja asseverando que *«[o] n.º 1 do artigo 403.º do CCP estabelece que o dono da obra "pode aplicar uma sanção contratual", tendo esta sanção natureza sancionatória do comportamento do empreiteiro na execução da obra, com reflexo na execução do contrato»*, seja clarificando que *«[a]cresce estabelecer o CCP um regime próprio para as situações em que o incumprimento do contrato pode ser sancionado com uma sanção de natureza compulsória, correspondente ao disposto no artigo 372.º, n.º 4, al. a), que não tem a mesma natureza da sanção contratual prevista no artigo 403.º, n.º 1 do CCP, cuja função essencial é a de possibilitar ao dono da obra o poder de sancionar o incumprimento do contrato por culpa do empreiteiro pelos danos sofridos com os atrasos de execução da obra»*.

---

[83] *Idem, ibidem.*
[84] In https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ec55ad796d7008a680258b41003473cf?OpenDocument.
[85] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/56c67aa49b58740980258c52003fce36?opendocument.

Mais enfática e perentoriamente, o **Ac. do STA de 03.07.2025 (proc. n.º 01342/19.7BELSB-A) – relator: Conselheiro CLÁUDIO MONTEIRO)** ([86]) deixou estabelecido, de forma lapidar e inequívoca, que *«[o] poder sancionatório do contraente público tem por finalidade prevenir e sancionar o incumprimento contratual por facto imputável ao contraente privado, pelo que assume, principalmente, carácter penal e compulsório»*.

VI – O tempo e sua repercussão no exercício do poder sancionatório

Considerando a aparente disparidade quanto às finalidades subjacentes e que norteiam o exercício do poder de aplicar multas de que demos nota acima, não surpreende que haja igualmente divergência quanto ao entendimento relativo ao estabelecimento de um limite de preclusão temporal para a decisão de aplicação de multas contratuais.

Neste conspecto, no caso de empreitadas de obras públicas, para quem entenda que a sanção contratual prevista no artigo 403.º do CCP não tem um escopo compulsório (não visa estimular o correto cumprimento do contrato), mas antes uma *«natureza de […] cláusula penal sancionatória, podendo assacar-se à mesma uma função preventiva ou dissuasora e uma função reintegradora ou indemnizatória»*, como um mecanismo de ressarcimento de danos, será admissível a aplicação da multa contratual depois da receção provisória da obra.

Assim o decidiu o já citado **Ac. do TCAN de 06.06.2024 (proc. n.º 001786/21.4BEPRT)**, embora fazendo notar que a possibilidade de aplicação de tal sanção contende – na senda da normação contida no já revogado artigo 233.º, n.º 4, do RJEOP aprovado pelo Decreto-Lei n.º 59/99 –, com a data dos atrasos na execução da obra (se anteriores ou não à receção provisória da obra), e nunca com a data de prolação do ato impugnado.

Daí que, *«[l]egitimando os autos a aquisição processual de que que a sanção contratual é reportável a factos verificados antes da receção provisória da obra, forçoso se torna concluir que nada obsta à aplicação da sanção contratual que transveste o ato impugnado»*.

Ao invés, para quem reconheça o caráter compulsório às multas contratuais, *«o aspeto temporal da aplicação da multa pelo não cumprimento não deixa de relevar. Quer dizer, se a finalidade da multa é, num primeiro plano, a de coagir o devedor a cumprir pontualmente o seu dever de prestação, não deve ser irrelevante saber se, no momento em que a multa for aplicada, ainda é possível exigir ao devedor o cumprimento daquele dever, pois, se o cumprimento já se deu ou se ele deixou de poder vir a ocorrer […], a função da dissuasão do incumprimento já não subsiste e a multa já terá perdido […] legitimação»* ([87]).

Por isso, quem advogue este entendimento propende naturalmente para a defesa de uma delimitação temporal concreta e preclusiva para o exercício do poder sancionatório em sede de execução contratual, que poderá ir, no âmbito específico das empreitadas de obras públicas, até

[86] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/d71c20a8e10d982580258cca0039fa19?OpenDocument&ExpandSection=1.
[87] PAULA COSTA E SILVA, «Multas contratuais: discricionariedade ou vinculação?», *CJA, n.º 112*, 2015, p. 10.

à receção provisória dos trabalhos (e, por maioria de razão, antes da receção definitiva dos mesmos) ([88]).

No âmbito das empreitadas de obras públicas, a questão era pacífica até 2008, posto que o artigo 233.º do RJEOP de 1999 estatuía claramente que as multas contratuais apenas podiam ser aplicadas até à receção provisória das obras.

Porém, como deu nota o já anteriormente citado **Ac. do STA de 13.03.2025 (proc. n.º 0205/14.7BESNT)**, *«[a]o contrário do artigo 233.º do RJEOP, o artigo 403.º do CCP não prevê qualquer limite temporal para haver lugar à aplicação de multas contratuais correspondentes a factos ou situações anteriores, não se referindo ao auto de receção provisória como momento limite para haver lugar à aplicação de multas contratuais correspondentes a factos ou situações anteriores»*.

O aresto concluiu, assim, que, *«[t]endo o CCP estabelecido um regime de aplicação de sanções contratuais em que não reproduziu o limite temporal anteriormente existente, não é difícil admitir que se pretendeu permitir que o dono da obra possa aplicar sanções contratuais, mesmo depois da receção provisória da obra, desde logo, por ser nessa altura que melhor se encontra para aferir do impacto que os eventuais atrasos no início, na execução ou na finalização da obra, possam ter produzido danos imputáveis ao empreiteiro e que justifiquem a aplicação de sanções, tal como previsto no n.º 1 do artigo 403.º do CCP»*.

Mas, sendo assim, e admitindo o STA, nessa mesma decisão, como vimos já, que as multas contratuais também são animadas por um escopo compulsório, cumpre perceber como se deve deixar estabelecido o limite temporal a partir do qual deixa de ser admissível a aplicação de multas.

A "quadratura do círculo" foi ensaiada, no citado **Ac. do STA de 13.03.2025 (proc. n.º 0205/14.7BESNT)**, nos seguintes termos:

> *«XII. Não definindo o artigo 403.º do CCP a imposição de qualquer limite associado à fase de vigência do contrato de empreitada, tem de se entender que esse poder de aplicação de sanções contratuais pode ser exercido durante toda a vigência do contrato, sendo esta a condição-limite para ser aplicada a multa contratual nos termos do artigo 403.º do CCP, pois quando o contrato deixe de produzir os seus efeitos não mais se manterá tal poder do dono da obra.*
> *XIII. O dono da obra pode aplicar multas contratuais ao abrigo do artigo 403.º do CCP durante todo o tempo em que o respetivo contrato se mantiver a produzir os seus legais*

[88] *Hoc sensu, vide,* na doutrina, *inter alia*, os contributos de PEDRO MELO, «Direito das Obras Públicas», in AA.VV., *Tratado de Direito Administrativo Especial, vol. VI* (coord.:. PAULO OTERO / PEDRO COSTA GONÇALVES), Almedina, 2012, p. 534; *IDEM* / MARIA ATAÍDE CORDEIRO, «Sanções pecuniárias nos contratos administrativos«, in AA.VV., *Estudos em Homenagem a Rui Machete* (org.: PAULO OTERO / CARLA AMADO GOMES / TIAGO SERRÃO), Almedina, 2015, páginas 841 e 842; LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*, AAFDL Editora, 2014, p. 675; Gonçalo Guerra Tavares, *Comentário ao Código de Contratos Públicos*, Almedina, 2019, p. 791; e JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código de Contratos Públicos — Anotado e Comentado*, 10.ª edição, Almedina, 2022, p. 1098.

efeitos, negando a possibilidade de exercício desse poder sancionatório após a extinção do contrato.»

Esta ideia, de resto, será válida para qualquer tipologia de contrato, além da empreitada de obras públicas.

A esta luz, o momento preclusivo, do ponto de vista temporal, para a aplicação de sanções deverá encontrar-se situado, no limite, no termo da execução do contrato, não podendo ser aplicadas sanções após a cessação de vigência e de execução do contrato a que respeitem as anteditas sanções ([89]).

De resto, a ideia aí veiculada foi reiterada, com diferentes formulações e em diferentes tipos de contratos, em pelo menos duas outras decisões do órgão de cúpula desta jurisdição, coevas daquela: no já citado **Ac. do STA de 03.07.2025 (proc. n.º 01342/19.7BELSB-A)**, no qual se deixou estabelecido inclusive que, *«[t[erminada a vigência do contrato, o exercício do poder sancionatório do contraente público apenas se poderia justificar se lhe reconhecêssemos uma função ressarcitória dos eventuais prejuízos sofridos pelo incumprimento contratual, que ele não tem, por não revestir a natureza de uma cláusula Penal*»; e no **Ac. do STA de 30.04.2025 (proc. n.º 0149/24.4BALSB – relatora: Conselheira ANA CELESTE CARVALHO)** ([90]), que, no âmbito de um contrato de concessão, decidiu do seguinte modo:

«I – Os contratos públicos obedecem a requisitos de validade e de eficácia, dependendo da forma escrita e de atos de aprovação ou de visto prévio, além da sua respetiva publicitação, não se renovando automaticamente, sem expressa manifestação de vontade nesse sentido.

II – Apurando-se que data da prática do ato impugnado de aplicação da multa contratual, em 04/08/2022, não mais se encontrava em vigor o contrato em que se fundamentam os incumprimentos contratuais, pois cessada a sua vigência em 31/12/2021, ainda que se considere que cessou os seus efeitos de facto em 07/02/2022, perante o início da produção dos efeitos do novo contrato em 08/02/2022, na data de 04/08/2022 esse contrato esgotara os seus efeitos, não se encontrando a produzir quaisquer efeitos, seja de facto, seja de direito.

---

[89] Neste sentido, vejam-se as posições de PEDRO MELO / MARIA ATAÍDE CORDEIRO, «Sanções pecuniárias…», *cit.*, páginas 841 e 842; JORGE ANDRADE DA SILVA, *op. cit.*, páginas 026 e 1098; ASSIS RAIMUNDO, *cit.*, p. 250; e MARCO CALDEIRA / RICARDO MAIA MAGALHÃES, *op. cit.*, páginas 262-263, para quem *«o termo normal do prazo para a aplicação de multas deverá coincidir, consoante o tipo contratual que esteja concretamente em causa, com a conclusão dos trabalhos, a entrega dos bens ou a prestação dos serviços, [pelo] que o termo inafastável desse prazo será o da cessação da relação contratual — ou seja, como princípio ou regra geral, deve entender-se que uma sanção contratual não poderá ser aplicada após a extinção do contrato, sendo esse o limite temporal máximo para o exercício do poder sancionatório pelo contraente público. Na verdade, por remissão para as funções que o legislador cometeu ao instituto das penalidades contratuais, afigura-se que a vigência do vínculo contratual se assume como tendencial pressuposto para a sua utilização — ora em virtude de a função compulsória perder o seu sentido (pois nada mais haveria a compelir), ora pelo desfasamento temporal potencialmente existente entre um ilícito contratual e a respetiva sanção».*

[90] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/de7f8b8392c9fcab80258c83004778bd?OpenDocument&ExpandSection=1.

III – Mesmo que o contrato ao abrigo do qual o ato impugnado foi praticado não se extinguisse em 31/12/2021 e perdurasse a produzir efeitos de facto para além dessa data, afigura-se inequívoco que não estava em vigor à data do ato impugnado, por nessa data se encontrar em vigência um novo contrato de concessão entre as mesmas partes.

IV – Não se pode entender que os incumprimentos contratuais ocorridos na vigência de um certo contrato, se repercutem no âmbito de outro contrato, seja quanto à sua vigência temporal, seja quanto ao seu respetivo objeto, por estarem em causa atos jurídicos distintos.

V – Não pode relevar a continuidade material da concessão entre o primeiro contrato, que serviu de fundamento ao ato impugnado e o segundo contrato de concessão, pois não só este não produziu efeitos retroativos, como o primeiro, quando muito, só produziu os seus efeitos de facto até 07/02/2022.

VI – Estando em causa a aferição da delonga em que se insere a prática do ato impugnado, importa considerar que a consideração do direito a uma decisão administrativa em prazo razoável.

VII – Caso a Administração, globalmente considerada, tivesse adotado outro tipo de atuação, teria sido possível que o ato impugnado tivesse sido praticado antes de cessados os seus efeitos, em 31/12/2021, pois entre o conhecimento dos factos, entre 2015/2017, até aquela data, haveria oportunidade para praticar o ato impugnado.

VIII – O tempo decorrido não pode ser considerado como o tempo normal e adequado de atuação dos poderes públicos, sendo de constatar o caráter anómalo da demora do procedimento, reconhecendo que o mesmo não corresponde ao que é adequado como comportamento da Administração Pública, não apenas em termos de celeridade, como de eficiência de atuação.

IX – Como qualquer procedimento, para mais, atenta a sua natureza sancionatória, tem de se reconhecer que a Administração não é inteiramente livre quanto ao seu agir e que existem limites, designadamente, temporais ou ratione temporis*, para o exercício da competência, aqui entendido como poder sancionatório do contraente público.*

X – Não se pode aceitar que num procedimento de natureza sancionatória, sendo conhecidos os factos de incumprimento contratual durante a vigência do contrato e vários anos antes da extinção dos seus efeitos, venha a ser praticado um ato administrativo de aplicação de multas contratuais depois de o mesmo estar caducado, por falta de habilitação de competência, além de atestar a delonga procedimental ocorrida, sem preocupação mínima com a celeridade.»

De notar que, na mesma data em que este último aresto foi votado, o STA apreciou e decidiu um outro litígio em que se debatia a (i)licitude, *ratione temporis*, da aplicação de multas contratuais.

Aí, porém, apesar de se verificar que a aplicação da multa ocorreu após o termo de vigência do contrato a que se reportava, não se julgou precludida a possibilidade de aplicação da multa, pela simples razão de que essa multa fora aplicada em execução de julgado anulatório, que anulara uma sanção aplicada *in illo tempore*, mas não prejudicava o reexercício do poder sancionatório. Não obstante, o ato viria a ser anulado por ter sido praticado em manifesta excedência de prazo razoável.

Por se revelar de interesse para a economia do presente estudo, aqui se deixa reproduzido, *data venia,* o sumário do **Ac. do STA de 30.04.2025 (proc. n.º 0139/24.7BALSB – relatora: Conselheira ANA CELESTE CARVALHO)** ([91]):

> *«I – O incumprimento contratual, em regra, é passível de ser identificado durante o período da vigência do contrato – como o foi no presente caso, ao ter sido aplicada a sanção contratual anterior –, pelo que, enquanto prerrogativa do contraente público que emerge da outorga do contrato, deve ser exercitada durante a sua vigência.*
>
> *II – O exercício do poder contratual, de aplicação da sanção contratual após a extinção do contrato, no presente caso, não se pode ater exclusivamente à luz do regime dos poderes sancionatórios do contraente público no âmbito de contratos públicos, mas, simultaneamente, considerando o regime de execução de sentenças de anulação de atos administrativos (artigo 173.º do CPTA), por se tratar de um reexercício do poder sancionatório do contraente público e não o exercício primário desse poder, ou seja, a substituição de um ato administrativo sancionatório por outro, pelos mesmos factos, na sequência de decisão arbitral que determinou a anulação do ato anterior, sem que os ditames do caso julgado impeçam que a Administração volte a decidir.*
>
> *III – Anulado o ato administrativo, mas tratando-se de um ato que consente a sua substituição por outro, a Administração mantém a competência para praticar um novo ato desprovido do vício que fundou a anulação, para o que não se afigura sequer relevante se a decisão anulatória foi ou não proferida durante a vigência do contrato, por o poder do contraente público se manter nestes casos, em consequência não apenas da lei, mas dos ditames da sentença.*
>
> *IV – No presente caso, não releva a circunstância relativa à falta de vigência do contrato, não sendo determinante para a resposta a dar ao caso a circunstância de o contrato já se encontrar extinto, já que, não só (i) o poder sancionatório do contraente público foi primitivamente exercido durante a execução do contrato, como (ii) considerando os efeitos decorrentes da obrigatoriedade das sentenças (artigo 205.º, n.ºs 2 e 3 da CRP e artigos 158.º e 159.º do CPTA), é de conceder a possibilidade de a Administração poder dar a devida execução à decisão anulatória, enquanto prerrogativa legal e de ordem pública e, por isso, inderrogável por vontade das partes.*

[91] In https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ef2d867c8110395f80258c83003adeea?OpenDocument.

V – Tendo o novo ato de aplicação da multa contratual sido praticado tendo por base a mesma base normativa competencial e os pressupostos fático-jurídicos determinados pelo julgado anulatório, a decisão impugnada segue a regra geral de os atos não produzirem eficácia retroativa – artigo 173.º, n.º do CPTA e artigos 155.º e 156.º, n.º 2, al. c) a contrario sensu*, do CPA.*

VI – Releva para o juízo de invalidade do ato por preclusão do poder sancionatório ou da preclusão da competência ratione temporis *o reexercício do poder sancionatório ter ocorrido decorridos vários anos após a decisão anulatória, por não se conferir uma discricionariedade pura quanto ao momento da prática do ato ou sequer o direito a dar execução ao julgado anulatório a todo o tempo.*

VII – Não se extraindo do ordenamento jurídico uma verdadeira vinculação quanto a um momento determinado para agir, não é de conceder um poder totalmente livre para a prática do ato, que legitime uma atuação como a decisão impugnada, que vem a ocorrer mais de três anos após a decisão anulatória e cerca de dois anos depois da extinção do contrato.

VIII – Tomando, por princípio, que o decurso do tempo não preclude o exercício da competência, tem de se associar outro tipo de consequências da demora ou inércia em relação à execução do acórdão anulatório, pois anulado o ato sancionatório por vícios de natureza substantiva ou material, nada impedindo a substituição desse ato mediante a adoção de um novo ato sancionatório, com o conteúdo decorrente das vinculações do julgado anulatório, é inaceitável que a Administração não se encontre vinculada a agir dentro de um prazo razoável.

IX – O bloco da normatividade não integra apenas normas jurídicas, mas também princípios gerais de direito, em particular, para o caso do presente litígio, os princípios gerais da atividade administrativa, com consagração constitucional no artigo 266.º, n.º 2 e com concretização na lei, no Capítulo II, da Parte I, do CPA, correspondente aos artigos 3.º e segs. do referido Código, que assumem relevância para o fundamento da ação e do recurso.

X – A aplicação da sanção contratual impugnada, no presente caso, é extemporânea, não por ter sido aplicada depois de extinto o contrato, mas por ser tomada em manifesta violação do prazo razoável para decidir, traduzindo num comportamento que não é adequado aos fins para que o poder foi conferido, não se podendo aceitar qualquer ilimitação ratio temporis *ao reexercício do poder sancionatório do contraente público ou que esse exercício possa ocorrer a todo o tempo.»*

Vídeos da intervenção

I



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8spq3n/streaming.html?locale=pt

II



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8spqdh/streaming.html?locale=pt

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Jurisprudência em matéria de execução de contratos públicos

CEJ - OSAE, 05.12.2025

VERÍSSIMO DUARTE

Juiz de direito – Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto || Docente no Centro de Estudos Judiciários
filipe.a.duarte@juizes-cstaf.org.pt

Tópicos a abordar

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

I. Revisão de preços *lato sensu* (e atualização extraordinária)

II. Pedidos de reposição de equilíbrio financeiro

III. Indemnização em procedimentos de injunção

IV. Lei dos compromissos

V. Poder sancionatório contratual

I. Revisão (*lato sensu*) de preços

- **Revisão ordinária de preços**
  - ✓ Objetivos
  - ✓ Caráter imperativo e obrigatório
  - ✓ Possível cumulação com outros institutos (REF, revisão extraordinária)
- **Revisão extraordinária de preços**
  - ✓ Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias: requisitos e natureza
  - ✓ Regime especial do Decreto-Lei n.º 36/2022
  - ✓ Atualização extraordinária de preço - RMMG

I. Revisão de Preços

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Revisão ordinária de preços

- Objetivos:

✓ **Acórdão do TCAS de 06.05.2014 (proc. n.º 08906/12)**
https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/A6DF4684A3B4473380257CF2003385D3

«II. Segundo o n.º 1 do art.º 1.º do D.L. n.º 6/2004, o preço da empreitada de obra pública fica sujeito "a revisão, em função das variações, para mais ou para menos, dos custos de mão-de-obra, dos materiais e dos equipamentos de apoio".
III. O que subjaz ao regime de revisão de preços consiste na criação de um mecanismo que visa assegurar o equilíbrio económico-financeiro do contrato, inserido na fase de execução do contrato, pois podendo a execução prolongar-se no tempo, podem modificar-se as circunstâncias económicas gerais em que as partes fundaram a decisão de contratar.
IV. Está em causa um instituto que visa atualizar o preço consoante as modificações que, com o tempo, previsivelmente, se verifiquem nos custos da empreitada.
V. O direito à revisão de preços constitui um direito de ordem pública, visando evitar injustos e excessivos sobrelucros.
VI. ***O regime de revisão de preços tanto pode atuar a favor do contraente particular, como a favor da Administração, em função do sentido que tenha em cada caso a variação dos preços****.*
VII. Tal decorre do fim público que o contrato de empreitada de obra pública visa realizar e que é determinante da sua disciplina jurídica, submetida a normas e princípios de direito público.»

I. Revisão de Preços

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Revisão ordinária de preços

- Caráter imperativo e obrigatório:

- ✓ **Acórdão do STA de 04.11.2021 (proc. n.º 01003/12.8BEBRG)**

file:///C:/Users/filipe.v.duarte_tf/OneDrive%20-%20Justica/TAF/CEJ/orador/semin%C3%A1rio%20ctta%C3%A7%C3%A3o/revis%C3%A3o%20de%20pre%C3%A7os/STA%2001003_12.8BEBRG.html

*«I – **Decorre imperativamente da lei** (art. 382.º n.º 1 do Código dos Contratos Públicos e art. 1.º n.º 1 do DL 6/2004, de 6/1) **a "revisão ordinária de preços" nos contratos de empreitadas de obras públicas**.*

II – Consequentemente, não pode uma entidade pública – obrigada, na sua atuação, ao respeito pela legalidade - fazer constar dos documentos do concurso, nem do subsequente contrato, uma cláusula ("contra legem") que afaste essa revisibilidade, sob pena de ter-se a mesma por não escrita, nos termos do art. 51.º do CCP.

*III – Assim como não pode configurar a aceitação de uma tal cláusula de irrevisibilidade pelos concorrentes como "condição" de participação no concurso ou de adjudicação do contrato, sendo certo que, por seu lado, **os concorrentes, ou o concorrente adjudicatário, não podem, renunciar eficazmente "ex ante" (isto é, durante o procedimento concursal ou na celebração do contrato) a essa "revisão ordinária de preços".»***

Pelo que...

I. Revisão de Preços

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Revisão ordinária de preços

- Caráter imperativo e obrigatório:

- ✓ **Acórdão do STA de 04.11.2021 (proc. n.º 01003/12.8BEBRG)**

file:///C:/Users/filipe.v.duarte_tf/OneDrive%20-%20Justica/TAF/CEJ/orador/semin%C3%A1rio%20ctta%C3%A7%C3%A3o/revis%C3%A3o%20de%20pre%C3%A7os/STA%2001003_12.8BEBRG.html

Consequentemente:

*«IV – **Não viola as regras da boa-fé nem atua em abuso de direito um empreiteiro contraente que reclama da conta da empreitada executada com fundamento na não consideração, nessa conta, da revisão ordinária dos preços da empreitada**, ainda que do caderno de encargos do procedimento pré-contratual e do contrato figurasse uma cláusula de irrevisibilidade, pois que esta tem-se como não escrita, por contrária a norma imperativa do CCP, pelo que a aceitação pelo empreiteiro dessa cláusula era totalmente ineficaz, não podendo, assim, relevar como alegada contradição de comportamento relativamente à sua atuação posterior.*

V – Ao reclamar da conta da empreitada, com tal fundamento, nos termos do art. 401.º do CCP, o empreiteiro fá-lo adequada e tempestivamente, ou seja, no momento e moldes para tanto legalmente previstos.»

I. Revisão de Preços

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Revisão ordinária de preços

- Possível cumulação com outros institutos (REF, revisão extraordinária):

- ✓ **Acórdão do STA de 07.05.2025 (proc. n.º 0716/11.6BECBR)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7b32dffc53581db980258c83004acbd3?OpenDocument&ExpandSection=1

*«VII - A **revisão ordinária de preços** é um mecanismo contratual/legal que visa atualizar os valores a pagar ao empreiteiro em função das variações de custos durante a execução da obra, que **não exclui o direito do empreiteiro a ser indemnizado por prejuízos adicionais,** nomeadamente, os danos emergentes e lucros cessantes resultantes da suspensão dos trabalhos por facto imputável ao dono da obra (...) e os prejuízos decorrentes de maiores dificuldades na execução da empreitada, ainda que sem suspensão, mas causadas por atos ou omissões do dono da obra (...).»*

(processo reportado ao RJEOP, e não ao CCP)

I. Revisão de Preços

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

2. Revisão extraordinária de preços

- Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias: requisitos e natureza

- ✓ **Acórdão do STA de 07.05.2025 (proc. n.º 0716/11.6BECBR)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7b32dffc53581db980258c83004acbd3?OpenDocument&ExpandSection=1

«X - O artigo 198.º do RJEOP [arts. 312.º/b) e 314.º/2 do CCP] *consagra a possibilidade de modificação do contrato por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, estabelecendo que, se a alteração das circunstâncias afetar gravemente a boa-fé e não estiver coberta pelos riscos próprios do contrato, o contrato pode ser modificado. Este regime é imperativo e não pode ser afastado pelas partes. Permite a modificação do contrato quando ocorrem eventos externos às partes, imprevisíveis e com impacto económico direto, que tornem o cumprimento contratual excessivamente oneroso para uma das partes. A* ***anormalidade do evento*** *mede-se pela sua gravidade e impacto no contrato, e a* ***imprevisibilidade*** *exige uma análise diligente dos riscos contratuais. A subida abrupta de preços, pode justificar a aplicação do instituto, desde que não esteja dentro dos riscos normais assumidos pelo empreiteiro.*
X - O aumento do preço do betume, causado pelo aumento do preço do petróleo, deve ser considerado uma questão conjuntural do setor, algo de que a empresa deveria estar ciente como operadora do setor. Por outro lado, tendo esse aumento determinado um aumento de custos de €61.859,42 num contrato de €907.376,58, e em que o pedido de revisão só foi apresentado após a execução do contrato, não configura uma alteração anormal e imprevisível, por tal variação do preço do betume não exceder os riscos normais do contrato. ***A revisão extraordinária exige mais do que um simples agravamento de custos: exige uma verdadeira "convulsão" contratual.»***

I. Revisão de Preços

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

2. Revisão extraordinária de preços

- Regime especial do Decreto-Lei n.º 36/2022 (declaração negocial *vs.* ato adm.)

- ✓ **Acórdão do TCAN de 25.10.2024 (proc. n.º 01720/23.7BEPRT)**

https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5a4f192047f77a5780258bd9004cbc29

«Ora, atentando ao teor dos ofícios do Recorrido, relativos à posição assumida quanto ao pedido de aplicação ao contrato do regime extraordinário de preços ao abrigo do DL n.º 36/2022, de 20 de maio, não assiste razão à Recorrente que sustenta que os atos em crise configuram atos administrativos, porquanto, os mesmos traduzem-se em ***declarações do contraente público sobre a execução do contrato em causa, mais propriamente declarações de não aplicação do regime de revisão extraordinária de preços, nos termos nela definidos no DL n.º 36/2022, de 20 de maio e, assim, mediante o uso de um direito potestativo que lhe assiste e que surge em termos de vinculação paritária "no contexto de uma típica lógica de contrato, de consenso ou de pactum, em que as partes manifestam as suas vontades e interesses através de declarações negociais"*** *– cfr. Pedro Gonçalves, in O Contrato Administrativo — Uma Instituição de Direito Administrativo do Nosso Tempo», Almedina, 2003, p. 121 – sem se vislumbrar, assim, o exercício de poderes especiais de interesse público ou de supremacia.*
Pelo que (...) as ***declarações de não aplicação do regime de revisão extraordinária de preços*** *com as quais a A./recorrente não se conforma,* ***não configuram atos administrativos, mas antes declarações negociais que podem ser objeto de ação administrativa****, nos termos do disposto no artigo 37.º, n.º 1, alínea l) do CPTA, ação essa que pode sempre ser proposta a todo o tempo – cf. artigo 41.º do CPTA.»*

I. Revisão de Preços

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

3. Atualização extraordinária de preço - RMMG

➢ Requisitos

✓ **Acórdão do TCAN de 21.02.2025 (proc. n.º 000819/22.1BELSB)**

https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/1863030183c3f9ca80258c420039f516?OpenDocument

«I – O regime de atualização extraordinária em causa foi estabelecido pelo artigo 74.º da Lei do Orçamento de Estado para 2021 [Lei n.º 75-B/2020], tendo sido posteriormente regulamentado pela Portaria n.º 605-B/2021, constituindo este um regime jurídico especial e autónomo, que visa salvaguardar o equilíbrio económico-financeiro dos contratos públicos face aos impactos decorrentes das sucessivas atualizações da Remuneração Mínima Mensal Garantida [RMMG].

II - Para beneficiar deste regime extraordinário, ***impõe-se a verificação cumulativa de requisitos temporais e materiais, designadamente, (i) a plurianualidade do contrato; (ii) a preponderância da componente de mão-de-obra indexada à RMMG; (iii) a demonstração de um impacto substancial; e (iv) a demonstração de que tal impacto não está coberto pelos riscos próprios do contrato.***

III- A existência de uma cláusula no caderno de encargos que prevê uma componente variável para "atualização do salário mínimo nacional" não consubstancia óbice jurídico-formal à operacionalização do mecanismo de atualização extraordinária de preços quando se apure a existência de uma diferença significativa entre o impacto total demonstrado e os montantes efetivamente pagos ao abrigo da componente variável, impondo-se reconhecer o direito à atualização pretendida limitada ao preço remanescente.»

II. Reposição do equilíbrio financeiro

- **Caducidade da REF (artigo 354.º do CCP)**

  - ✓ Caracterização como caducidade por decurso do tempo e não caducidade-sanção
  - ✓ Termo inicial do prazo de caducidade em eventos duradouros
  - ✓ Caráter excecional do pedido de reposição de equilíbrio financeiro
  - ✓ Necessidade de densificação do pedido de reposição para impedir o efeito da caducidade
  - ✓ Caráter inalienável e irrenunciável da caducidade pelo contraente público

II. Reposição do equilíbrio financeiro

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Caducidade da reposição do equilíbrio financeiro (354.º do CCP)

- Caracterização como caducidade por decurso do tempo e não caducidade-sanção

✓ **Acórdão do STA de 07.05.2025 (proc. n.º 0716/11.6BECBR)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7b32dffc53581db980258c83004acbd3?OpenDocument&ExpandSection=1

✓ **Acórdão do TCAN de 25.02.2022 (proc. n.º 00534/19.3BEBRG-S1)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/806b8781e7bdd98b802587f90050c423?OpenDocument

«58.Nos termos previstos no artigo 354.º do CCP (...) o referido direito caduca se não for exercido pelo empreiteiro no prazo de "30 dias a contar do evento que o constitua ou do momento em que o empreiteiro dele tome conhecimento". Para esse efeito o empreiteiro deverá reclamar "os danos correspondentes" mediante requerimento no qual "deve expor os fundamentos de facto e de direito e oferecer os documentos ou outros meios de prova que considere convenientes". Subjaz à previsão normativa em causa a necessidade de se alcançar uma definição o mais atual possível da situação económico-financeira e de execução da empreitada visando-se também com o "reforço da exigência de rápida estabilização, diminuir tensão crescente na atuação de todos os sujeitos na perspetiva de uma aquisição expedita de certezas jurídicas"- cfr. Luís Fábrica, in "Caducidade do Direito Administrativo", in Encontro dos professores de Direito Público (organização: Carla Amado Gomes), Publicação digital, ICPJ, 2012.

...

II. Reposição do equilíbrio financeiro

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Caducidade da reposição do equilíbrio financeiro (354.º do CCP)

- Caracterização como caducidade por decurso do tempo e não caducidade-sanção

✓ **Acórdão do STA de 07.05.2025 (proc. n.º 0716/11.6BECBR)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/7b32dffc53581db980258c83004acbd3?OpenDocument&ExpandSection=1

✓ **Acórdão do TCAN de 25.02.2022 (proc. n.º 00534/19.3BEBRG-S1)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/806b8781e7bdd98b802587f90050c423?OpenDocument

«59.Esta estabilização é de tal forma fundamental para o interesse público visado tutelar que se impõe ao empreiteiro a definição do seu entendimento sobre determinada vicissitude, comunicando-o à contraparte/dono da obra, naqueles termos legais, sob pena de, não o fazendo no prazo de 30 dias contados da verificação do evento ou do seu conhecimento, aquele direito caducar. ***Trata-se de uma caducidade por decurso do tempo*** *- cfr. Ac. do TCAN, de 25/02/2022, processo n.º 00534/19.3BEBRG-S1.»*

II. Reposição do equilíbrio financeiro

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Caducidade da reposição do equilíbrio financeiro (354.º do CCP)

➢ Termo inicial do prazo de caducidade em eventos duradouros

Da enunciação do problema (mas sem precisar de o resolver no caso em apreço no aresto)…

✓ **Acórdão do TCAN de 25.02.2022 (proc. n.º 00534/19.3BEBRG-S1)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/806b8781e7bdd98b802587f90050c423?OpenDocument

«"Porém, a verdade é que, não raras vezes, é a continuação do evento que impõe um dano e não o evento por si só, pelo que seria totalmente desrazoável impor ao empreiteiro que, relativamente a todos os potenciais eventos, apresente uma reclamação, ainda que à cautela. (…)"
(…)
[Aceita-se] que, ***em eventos continuados*** *em que o elemento gerador do dano não é o evento* per si *mas sim a sua continuação, na asserção do termo inicial do prazo de caducidade se dev[e] ponderar o momento em que se verifica que a continuação do evento é suscetível de impor o dano (ou, nos termos do art. 329.º do CC, o momento em que o direito pode legalmente ser exercido)* ***ou****, como notam os autores citados [*Diogo Duarte Campos e Joana Brandão, in "O reequilíbrio económico-financeiro dos contratos de empreitada decorrentes da maior permanência em obra", disponível in https://portal.oa.pt/media/131417/diogo-duarte-decampos.pdf, fls. 99)],*"com cautela" o termo do evento […]»*

II. Reposição do equilíbrio financeiro

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Caducidade da reposição do equilíbrio financeiro (354.º do CCP)

➢ Termo inicial do prazo de caducidade em eventos duradouros

... à necessidade de se ter em conta a perceção manifestada pelo empreiteiro ou cocontratante no pedido de REF:

✓ **Acórdão do TCAN de 25.11.2022 (proc. n.º 00435/18.2BECBR)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/dfcd93a15d0aa6738025891100400c4f?OpenDocument

«Ora, não é verosímil que a A., enquanto empreiteiro razoável, não tenha tido conhecimento, pelo menos, desde a data em que assina o auto de suspensão dos trabalhos em 11.3.2016 e, portanto, em que a paralisação dos trabalhos lhe é formalmente imposta pelo R. (independentemente da respetiva razão/motivação), numa altura em que os trabalhos já se encontravam suspensos há quase 3 meses, que a mesma lhe determinava os sobrecustos que reclama nestes autos.
Essa falta de verosimilhança é tão mais patente quanto, já em fevereiro de 2016, a fiscalização antevia que a suspensão daria direito à reposição do equilíbrio financeiro a favor da A.. De tal forma que um empreiteiro, na posição de uma entidade com experiência em construção civil e com um grau de diligência mediana, naturalmente que concluiria nos mesmos moldes, ou seja, de que teria direito a ser ressarcido pelos sobrecustos incorridos em decorrência da paralisação da obra. E de resto, assumindo a A. que ao elaborar o plano de trabalhos o fez no sentido de os trabalhos de execução da pavimentação ocorrerem em período climatericamente favorável, tendo-lhe sido imposta a execução desses trabalhos entre dezembro e março, período previsivelmente menos favorável, naturalmente que não se afigura que a A. seja empreiteiro com insuficiente perceção da realidade das obras e dos direitos que para si emergem de eventos que perturbando o normal desenvolvimento dos trabalhos são aptos a provocar-lhe danos.»

II. Reposição do equilíbrio financeiro

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Caducidade da reposição do equilíbrio financeiro (354.º do CCP)

- Caráter excecional do pedido de reposição de equilíbrio financeiro e
- Necessidade de densificação do pedido de reposição para impedir o efeito da caducidade

✓ **Acórdão do TCAS de 09.02.2023 (proc. n.º 2215/12.0BELSB)**

https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/rel001-2015-1s.pdf

...

«II – A Reposição do equilíbrio financeiro do contrato tem caráter excecional e residual, devendo o mesmo ser aplicável de forma parcimoniosa de modo a que seja apenas aplicado caso se verifique um patente desequilíbrio económico decorrente de factos ocorridos durante o desenvolvimento da empreitada contratualizada.»

...

II. Reposição do equilíbrio financeiro

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Caducidade da reposição do equilíbrio financeiro (354.º do CCP)

- Caráter excecional do pedido de reposição de equilíbrio financeiro e
- Necessidade de densificação do pedido de reposição para impedir o efeito da caducidade

✓ **Acórdão do TCAS de 09.02.2023 (proc. n.º 2215/12.0BELSB)**

https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/rel001-2015-1s.pdf

…

«Como referido em 1.ª Instância, o prejuízo invocado pela Recorrente não vem alegado por referência a custos efetivamente suportados e perfeitamente identificados com as dilatações de prazo verificadas, mas apenas por referência a custos apurados mercê de "decomposições" de preços e "imputações" de encargos não demonstrados, em face do que, efetivamente, foi incumprido o ónus de alegação factual que se lhe impunha. (…)
Na verdade, ***a metodologia adotada pela A. no cálculo da indemnização pedida, indicada no art.º 338.º da p.i, traduzida na comparação da previsão de custos inicial com os custos efetivos suportados no momento da conclusão da empreitada, não se pode aceitar, desde logo, porque contraria frontalmente o disposto no art. º 354. º do CCP que aponta claramente para a necessidade de identificar o facto danoso constitutivo do direito à reposição do equilíbrio financeiro e de cálculo dos prejuízos originados. (…)***
Na verdade, ***a A. não individualiza os custos suportados pelas concretas suspensões de trabalhos que ocorreram, por diversas vezes e em diferentes frentes de trabalho, ou seja, não cumpriu o ónus de alegação e prova imposto pelo n. º 2 do art. º 354. º do CCP****. Com efeito, cabia-lhe ter alegado quantos dias e quantas pessoas e que equipamento e estrutura relativamente aos quais teve de suportar custos, não obstante a paragem dos trabalhos.»*

II. Reposição do equilíbrio financeiro

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Caducidade da reposição do equilíbrio financeiro (354.º do CCP)

- Caráter inalienável e irrenunciável da caducidade pelo contraente público:

- ✓ **Processo n.º 7/2011 (Audit. 1.ª S. – relatório n.º 1/2015 do TdC)**

https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2015/rel001-2015-1s.pdf

«Decorrendo do princípio da legalidade (artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa e artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo) que os poderes da Administração Pública têm todos eles a sua fonte imediata na lei e são inalienáveis, irrenunciáveis e imprescritíveis e não existindo nenhuma disposição legal que, expressamente, atribua à Administração Pública a faculdade de renunciar, direta ou indiretamente, à invocação da caducidade determinada no n.º 2 do artigo 354.º do Código dos Contratos Públicos, ou de, por qualquer outra forma, afastar tal determinação, está tal matéria subtraída à sua disponibilidade, pelo que o Município (...), na sequência do decurso do prazo fixado naquele normativo, estava obrigado a indeferir a reclamação do empreiteiro com tal fundamento»

III. Indemnização em procedimentos de injunção

III. Indemnização em procedimentos de injunção

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

- ✓ **Acórdão do TJUE de 20.10.2022 (processo C-585/20)**
- ✓ **Acórdão do TJUE de 11.07.2024 (processo C-279/23)**
- ✓ **Acórdão do TCAN de 24.04.2025 (proc. n.º 03517/22.2BELSB)**

https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/eea030716e878b6480258c92004bfcc6?OpenDocument

- ❖ *«O artigo 6.º da Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, deve ser interpretado no sentido de que: o montante fixo mínimo de 40 euros, a título de indemnização do credor pelos custos de cobrança suportados na sequência de um atraso de pagamento do devedor, é devido por cada transação comercial não remunerada na data de vencimento, comprovada numa fatura, incluindo quando essa fatura é apresentada conjuntamente com outras faturas numa reclamação administrativa ou judicial única.»*

- ❖ *«Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) declara: O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, deve ser interpretado no sentido de que: se opõe a uma prática dos órgãos jurisdicionais nacionais que consiste em julgar improcedentes as ações destinadas a obter o montante fixo mínimo a título de indemnização pelos custos suportados com a cobrança da dívida previsto nesta disposição, com o fundamento de que o atraso de pagamento do devedor é insignificante ou de que o montante da dívida afetado pelo atraso de pagamento do devedor é reduzido.»*

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

IV. Lei dos compromissos

IV. Lei dos compromissos

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Acórdão do TCAS de 18.03.2021 (proc. n.º 1354/17.5BESNT)

https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/6da02346bf36fbe08025869d00405db9?OpenDocument

«II. Assumidas obrigações nos termos do contrato celebrado, incluindo as obrigações de pagamento, passadas e futuras, desde que associadas ao contrato e aos serviços prestados pela Autora e ora Recorrida, terá o Réu de cumprir as responsabilidades financeiras assumidas decorrentes da prestação de bens ou serviços.
III. A outorga do contrato permite extrair a obrigação de pagamento da dívida, assim como dos seus respetivos juros, em consequência do incumprimento do prazo de pagamento.
IV. O Réu não se pode opor ao pagamento das responsabilidades financeiras e contratualmente assumidas com base no artigo 5.º, n.º 3, da Lei dos Compromissos, por tal preceito legal não o isentar dessa obrigação, pois a circunstância de não existir número sequencial de compromisso relativamente ao contrato em causa ou quanto aos juros de mora devidos em consequência do atraso de pagamento, não constitui justificação para a impossibilidade de o Réu pagar à Autora os bens ou serviços prestados.
V. A ***invocação pelo Réu do incumprimento de uma formalidade, decorrente da não emissão do número de compromisso válido e sequencial, que é da sua iniciativa e responsabilidade, sem que a Autora nada possa fazer para que tal formalidade se concretize, por ser unicamente imputável ao Réu, constitui um claro*** **venire contra factum proprium.**
VI. ***O disposto no artigo 5.º, n.º 3 da Lei dos Compromissos não visa permitir que a parte se possa eximir às suas responsabilidades financeiras sobre bens ou serviços contratados e que beneficiou****.»*

IV. Lei dos compromissos

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

✓ **Acórdão do STA de 04.11.2021 (proc. n.º 063/18.2BEFUN)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ac12cd3d6ea2abf1802586a500565806?OpenDocument

«I - A violação do art. 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho implica a nulidade do contrato.

II - Nos termos conjugados dos art. 5.º, n.º 4 e 9.º n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro não é possível a sanação da referida nulidade nem aplicação da solução do art. 289.º do CC de restituição do valor da prestação.»

IV. Lei dos compromissos

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

✓ **Acórdão do TCAN de 19.03.2021 (proc. n.º 00103/15.7BEVIS)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ac12cd3d6ea2abf1802586a500565806?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAN de 30.11.2023 (proc. n.º 01030/17.9BEPRT)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5d1ca5e1c1644bcf80258a7d0031e749?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAS de 11.07.2024 (proc. n.º 3557/15.8BEBRG)**
https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/43e3693bc9019de580258b650051487a?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAN de 20.12.2024 (proc. n.º 00200/21.0BEAVR)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/405a7285e9a57d8180258c1a00381ffc?OpenDocument

«1-A Lei n.º 8/12, de 21 de fevereiro (LCPA), regulamentada pelo Decreto-Lei nº 127/2012, de 21 de junho, estabeleceu as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso por parte das entidades públicas.
2-Do conjunto de obrigações estipuladas nesses diplomas destacam-se as obrigações das entidades públicas de: (i) regularizarem os pagamentos em atraso pré-existentes à data da sua entrada em vigor; (ii) de não aumentarem os pagamentos em atraso; (iii) de não assumirem compromissos que excedam os fundos disponíveis e (iv) de verificarem a conformidade legal da despesa e dos pagamentos.
3- A celebração de um contrato administrativo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens sem a prévia e válida assunção do respetivo compromisso, tem como consequência a sua nulidade.
4- Essa ***nulidade é sanável por decisão judicial, quando ponderados os interesses públicos e privados em presença, o Tribunal conclua que a nulidade do contrato ou da obrigação se revela desproporcionada ou contrária à boa-fé (artigo 5.º, n.º4 da LCPA).»***

IV. Lei dos compromissos

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

✓ **Acórdão do TCAN de 19.03.2021 (proc. n.º 00103/15.7BEVIS)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ac12cd3d6ea2abf1802586a500565806?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAN de 30.11.2023 (proc. n.º 01030/17.9BEPRT)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5d1ca5e1c1644bcf80258a7d0031e749?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAS de 11.07.2024 (proc. n.º 3557/15.8BEBRG)**
https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/43e3693bc9019de580258b650051487a?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAN de 20.12.2024 (proc. n.º 00200/21.0BEAVR)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/405a7285e9a57d8180258c1a00381ffc?OpenDocument

❖ ***Só perante circunstâncias específicas, que não se bastam com o facto de se estar perante um fornecimento realizado ou serviço prestado, e de que a entidade pública tenha beneficiado, é que o Tribunal poderá decidir pela eventual sanação da nulidade decorrente do incumprimento da LCPA.***

IV. Lei dos compromissos

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

✓ **Acórdão do TCAN de 19.03.2021 (proc. n.º 00103/15.7BEVIS)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ac12cd3d6ea2abf1802586a500565806?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAN de 30.11.2023 (proc. n.º 01030/17.9BEPRT)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5d1ca5e1c1644bcf80258a7d0031e749?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAS de 11.07.2024 (proc. n.º 3557/15.8BEBRG)**
https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/43e3693bc9019de580258b650051487a?OpenDocument

✓ **Acórdão do TCAN de 20.12.2024 (proc. n.º 00200/21.0BEAVR)**
https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/405a7285e9a57d8180258c1a00381ffc?OpenDocument

- ***para efeito de verificação dos pressupostos de proteção da boa-fé e das situações de confiança, só é de relevar a aquisição processual da adoção de comportamentos por parte da Administração tendentes a convencer que a Autora, aqui Recorrida, da garantia de recebimento da contrapartida de preço como contraprestação do serviço executado numa situação de não prestação de compromisso não fiscalizada previamente pela mesma.***
- ***No caso em apreço, não se retiram da matéria de facto apurada sinais suficientemente consistentes de que o Recorrente tivesse inopinadamente destruído expectativas legitimamente constituídas pela Recorrida de garantia de recebimento da contrapartida de preço como contraprestação do serviço executado numa situação de não prestação de compromisso por parte da entidade contratante não previamente fiscalizada pelo prestador de serviços.***
- ***O que nos transporta para evidência da não verificação dos pressupostos de proteção da boa-fé e das situações de confiança, determinante da impossibilidade judicial da sanação do contrato de empreitada descrito nos autos.***

IV. Lei dos compromissos

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

- ✓ **Acórdão do TCAN de 19.03.2021 (proc. n.º 00103/15.7BEVIS)**

https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ac12cd3d6ea2abf1802586a500565806?OpenDocument

- ✓ **Acórdão do TCAN de 30.11.2023 (proc. n.º 01030/17.9BEPRT)**

https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/5d1ca5e1c1644bcf80258a7d0031e749?OpenDocument

- ✓ **Acórdão do TCAS de 11.07.2024 (proc. n.º 3557/15.8BEBRG)**

https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/43e3693bc9019de580258b650051487a?OpenDocument

- ✓ **Acórdão do TCAN de 20.12.2024 (proc. n.º 00200/21.0BEAVR)**

https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/405a7285e9a57d8180258c1a00381ffc?OpenDocument

- ❖ ***A responsabilidade pela monitorização do cumprimento dos limites contratuais é das partes contratantes, impondo-se a ambas o dever de atuar com diligência na gestão do contrato, especialmente quanto ao controlo do valor executado.***

V. Poder sancionatório

- **Multas contratuais**

  - ✓ Caracterização como ato administrativo
  - ✓ Necessidade de promoção de audiência prévia
  - ✓ Insuscetibilidade de mobilizar o "aproveitamento" do ato administrativo (163.º/5 do CPA)
  - ✓ Finalidades
  - ✓ Preclusão temporal

- **Resolução sancionatória**

  - ✓ Proporcionalidade e *ultima ratio*

V. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Multas contratuais

- Caracterização como ato administrativo
- Necessidade de promoção de audiência prévia
- Insuscetibilidade de mobilizar o "aproveitamento" do ato administrativo (163.º/5 do CPA)
- ✓ **Acórdão do TCAS de 12.11.2020 (proc. n.º 477/11.9BELLE)**

https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/57760c3eeecf2b008025861e007403c5?OpenDocument

«I – Do facto da A. conhecer os factos que motivaram a decisão de aplicação da sanção e do facto de se ter referido, nos autos de vistoria e de receção provisória, a reserva do direito de aplicar sanções contratuais, não se retira uma menor exigência no que concerne ao cumprimento do dever de audiência prévia.
*II - Não obstante não se recuse a negação de relevância anulatória no domínio de atos discricionários, tal negação (e, portanto, o aproveitamento do ato) só deve ser admitida quando é possível afirmar, com inteira segurança, que o cumprimento da formalidade (*in casu *da audiência prévia) em nada alteraria o conteúdo do ato.»*

V. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Multas contratuais

- Caracterização como ato administrativo
- Necessidade de promoção de audiência prévia
- Insuscetibilidade de mobilizar o "aproveitamento" do ato administrativo (163.º/5 do CPA)
- ✓ **Acórdão do TCAN de 09.05.2025 (proc. n.º 01763/15.4BEPRT)**

https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/57760c3eeecf2b008025861e007403c5?OpenDocument

«II – Os atos de aplicação de sanções pecuniárias no âmbito da execução de contratos de empreitada pública, ainda que previstos em cláusulas contratuais, revestem natureza administrativa e estão sujeitos às garantias procedimentais previstas no Código do Procedimento Administrativo e no Código dos Contratos Públicos.
III– A ***audiência prévia é formalidade essencial nos termos do artigo 308.º, n.º 2 do CCP, cuja omissão, sem verificação cumulativa dos pressupostos de dispensa previstos no n.º 3 do mesmo preceito, implica a anulabilidade do ato nos termos do artigo 135.º do CPA****.*
IV – O auto referido no artigo 345.º do CCP é elemento instrutório essencial com natureza contraditória, cuja inexistência ou elaboração unilateral, sem assinatura ou contradita do empreiteiro, agrava o vício de forma da decisão sancionatória.
V – O princípio do aproveitamento do ato administrativo não é aplicável quando o ato tem conteúdo não vinculado e a audiência poderia influenciar a decisão, nomeadamente na avaliação de responsabilidade e de eventuais causas justificativas.»

V. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Multas contratuais

- Finalidades
- Preclusão temporal
- ✓ **Acórdão do TCAN de 06.06.2024 (proc. n.º 001786/21.4BEPRT)**

https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/ec55ad796d7008a680258b41003473cf?OpenDocument

«I – A prerrogativa do contraente público impor uma multa contratual tem a ***natureza de uma clausula penal sancionatória****, podendo assacar-se à mesma uma função preventiva ou dissuasora e uma função reintegradora ou indemnizatória.*
II - Não é, portanto, aceitar qualquer lógica interpretativa no sentido que a sanção contratual prevista no artigo 403.º do CCP visa estimular o correto cumprimento do contrato e não como um mecanismo de ressarcimento de danos, não sendo, por isso, passível de aplicação depois da receção provisória da obra.
III- Em todo o caso, a admitir-se tal cenário, a possibilidade de aplicação de tal sanção contende – na senda da normação contida no já revogado artigo 233.º, n.º 4 do D.L. n.º 59/99 – com a data dos atrasos na execução da obra - se anteriores ou não à receção provisória da obra – e nunca com a data de prolação do ato impugnado.
IV- Legitimando os autos a aquisição processual de que que a sanção contratual é reportável a factos verificados antes da receção provisória da obra, forçoso se torna concluir que nada obsta à aplicação da sanção contratual que transveste o ato impugnado.»

V. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Multas contratuais

- Finalidades
- Preclusão temporal
- ✓ **Acórdão do STA de 13.03.2025 (proc. n.º 0205/14.7BESNT)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/56c67aa49b58740980258c52003fce36?opendocument

«III - Ao contrário do artigo 233.º do RJEOP, o artigo 403.º do CCP não prevê qualquer limite temporal para haver lugar à aplicação de multas contratuais correspondentes a factos ou situações anteriores, não se referindo ao auto de receção provisória como momento limite para haver lugar à aplicação de multas contratuais correspondentes a factos ou situações anteriores.

*IV - O n.º 1 do artigo 403.º do CCP, estabelece que o dono da obra "pode aplicar uma sanção contratual", **tendo esta sanção natureza sancionatória do comportamento do empreiteiro na execução da obra, com reflexo na execução do contrato**.*
(...)»

V. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Multas contratuais

- Finalidades
- Preclusão temporal
- ✓ **Acórdão do STA de 13.03.2025 (proc. n.º 0205/14.7BESNT)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/56c67aa49b58740980258c52003fce36?opendocument

«VI - Tendo o CCP estabelecido um regime de aplicação de sanções contratuais em que não reproduziu o limite temporal anteriormente existente, não é difícil admitir que se ***pretendeu permitir que o dono da obra possa aplicar sanções contratuais, mesmo depois da receção provisória da obra,*** *desde logo, por ser nessa altura que melhor se encontra para aferir do impacto que os eventuais atrasos no início, na execução ou na finalização da obra, possam ter produzido danos imputáveis ao empreiteiro e que justifiquem a aplicação de sanções, tal como previsto no n.º 1 do artigo 403.º do CCP.*
VII - Acresce estabelecer o ***CCP um regime próprio para as situações em que o incumprimento do contrato pode ser sancionado com uma sanção de natureza compulsória, correspondente ao disposto no artigo 372.º, n.º 4, al. a),*** *que não tem a mesma natureza da sanção contratual prevista no artigo 403.º, n.º 1 do CCP, cuja função essencial é a de possibilitar ao dono da obra o poder de sancionar o incumprimento do contrato por culpa do empreiteiro pelos danos sofridos com os atrasos de execução da obra.*
(...)»

IV. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Multas contratuais

- Finalidades
- Preclusão temporal
- ✓ **Acórdão do STA de 13.03.2025 (proc. n.º 0205/14.7BESNT)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/56c67aa49b58740980258c52003fce36?opendocument

«VIII - As sanções aplicadas ao abrigo do artigo 403.º do CCP decorrem diretamente da lei, constituindo um poder-dever ope legis*, a ser exercido pelo dono de obra quando verificados os respetivos pressupostos de incumprimento pelo empreiteiro, em defesa do interesse público assumido no cumprimento das prestações contratuais e enquanto garantia de, através do exercício desse poder sancionatório, existir o cumprimento do contrato que visa satisfazer a necessidade pública.*
(...)
XIV - A aplicação de sanções contratuais não assentam na única finalidade de compelir ao bom e pontual cumprimento do contrato e, por isso, um propósito compulsório, mas também uma ***finalidade sancionatória, na aplicação de uma sanção-castigo****, em consequência do incumprimento contratual ou legal por parte do empreiteiro.»*

V. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

1. Multas contratuais

- Finalidades
- Preclusão temporal
- ✓ **Acórdão do STA de 13.03.2025 (proc. n.º 0205/14.7BESNT)**

https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/56c67aa49b58740980258c52003fce36?opendocument

«XII - Não definindo o artigo 403.º do CCP a imposição de qualquer limite associado à fase de vigência do contrato de empreitada, tem de se entender que esse poder de aplicação de sanções contratuais ***pode ser exercido durante toda a vigência do contrato****, sendo esta a condição-limite para ser aplicada a multa contratual nos termos do artigo 403.º do CCP, pois quando o contrato deixe de produzir os seus efeitos não mais se manterá tal poder do dono da obra.*

XIII - O dono da obra pode aplicar multas contratuais ao abrigo do artigo 403.º do CCP durante todo o tempo em que o respetivo contrato se mantiver a produzir os seus legais efeitos, ***negando a possibilidade de exercício desse poder sancionatório após a extinção do contrato****.(...)»*

IV. Poder sancionatório

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

2. Resolução sancionatória

- Proporcionalidade e *ultima ratio*

✓ **Acórdão do TCAS de 30.01.2025 (proc. n.º 224/23.2BELLE)**

https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/8407e1b7a47886338025 8c300039e122?OpenDocument

«II - O exercício dos poderes correspondentes à fiscalização e à aplicação de sanções no âmbito da execução dos contratos administrativos comporta espaços para a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa;
III – A resolução sancionatória, sendo a mais gravosa das sanções contratuais, não é a única sanção aplicável no caso incumprimento do contrato, determinando-se, no artigo 329.º, n.º 1, do CCP, que o incumprimento habilita o contraente público a aplicar outras sanções, previstas no contrato ou na lei;
*IV - **Mostra-se violado o princípio da proporcionalidade se a atuação da entidade requerida não ponderou a opção por outra atuação, sancionatória ou não, passível de ultrapassar as dificuldades causadas ao exercício da fiscalização, pela falta de prestação de informações sobre os montantes cobrados pela concessionária, e se a resolução do contrato não se apresenta como a única e a menos gravosa das vias idóneas a alcançar essa finalidade**.»*

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Muito obrigado!

2. A MODIFICAÇÃO OBJETIVA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO[1]

Helena Canelas*

1. Introdução e enquadramento
2. Fontes da modificação objetiva dos contratos
3. Fundamentos (razões) da modificação
4. Requisitos (pressupostos) da modificação conforme os fundamentos (e fontes?)
5. Efeitos (consequências)
6. Consequências da inobservância dos requisitos
7. Referências bibliográficas
Vídeos da intervenção
Apresentação *Power Point*

Resumo: Procede à análise do atual regime da modificação objetiva dos contratos administrativos.

1. Introdução e enquadramento

Pretendemos abordar e percorrer o atual regime da modificação objetiva dos contratos administrativos.

Naturalmente, o estado atual decorre de todo um desenvolvimento e avanço da legislação, nacional e comunitária, e bem assim da evolução das soluções jurisprudenciais que foram sendo adotadas e seguidas, muitas das quais vieram, na verdade, a ser positivadas em normas jurídicas[2].

Não se pretende no âmbito da apresentação analisar de modo exaustivo a evolução do tratamento da modificação objetiva do contrato administrativo, ficando fora do seu âmbito.

O que pretendemos é tratar do regime da modificação objetiva do contrato à luz do quadro normativo atual. Propósito a que nos dedicaremos.

Importa, todavia, fazer notar que as diretivas comunitárias de 2004[3] não continham disposições especificamente dedicadas à execução do contrato público, pelo menos justificadas em razões de concorrência, ainda que existissem, por exemplo, disposições relativas aos trabalhos complementares nos contratos de empreitada de obras públicas e de serviços, a propósito de recurso a procedimento de negociação sem publicação de anúncio.

O nosso Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro foi elaborado na sequência da necessidade de transposição das diretivas de 2004, tendo o

---

[1] Corresponde ao texto de suporte à nossa comunicação "A modificação objetiva do contrato administrativo" apresentada na ação de formação "Direito da Contratação Pública", no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa, no dia 5 de dezembro de 2025.

[*] Juíza Desembargadora na Subsecção de Contratos Públicos do Tribunal Central Administrativo Norte.

* Corresponde ao texto de suporte à nossa comunicação "*A modificação objetiva do contrato administrativo*" apresentada na ação de formação "Direito da Contratação Pública", no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa, no dia 5 de dezembro de 2025.

[2] Disso é exemplo máximo, no que releva para o objeto da presente apresentação, o designado acórdão Pressetext (Ac. TJUE, de 19-06-2008, Proc. C-454/06), como se verá mais à frente.

[3] Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE.

legislador português optado por regular o regime substantivo dos contratos administrativos, quer no que respeita a regime comum a todos os contratos quer quanto à disciplina jurídica de contratos em especial.

Ora, em várias disposições normativas, relativamente à execução dos contratos administrativos, quer na parte geral da parte III quer na regulamentação concreta dos contratos em especial, encontram-se soluções jurídicas que se destinam a tutelar o interesse público da concorrência.

E o Código vai evidenciar também ao nível dos limites exercício do poder de modificação do conteúdo das prestações a manifestação pelas opções de proteção da concorrência.

O regime atual decorre das novas diretivas de 2014[4] e do Código dos Contratos Públicos. Não esquecendo as disposições Código de Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07/01, respeitantes aos contratos administrativos[5].

No contexto das Diretivas de 2004 a ausência de disposições legislativas sobre a questão da tutela da concorrência na execução dos contratos públicos não implicou que então a questão não constituísse uma preocupação.

Com efeito a modificação do contrato já celebrado assume relevo na medida em que, tendo sido precedido de um procedimento rodeado de cautelas associadas à concorrência, transparência e igualdade, não pode abrir a porta a atuações contratuais que no fundo coloquem em crise aqueles valores. Pelo que a questão essencial se coloca no modo como deve ser efetuada a conciliação entre a necessidade de prosseguir continuamente o interesse público que justificou a celebração do contrato e a proteção da concorrência, igualdade de tratamento e transparência.

Neste âmbito o acórdão do TJUE de 19-06-2008, Proc. C-454/06, designado por acórdão Pressetext, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:62006CJ0454 constitui um marco, a partir do qual passou a ser usado como referência o conceito de alteração substancial do contrato enquanto critério essencial para aferição da admissibilidade da modificação objetiva dos contratos, tendo ali, essencialmente identificado como concretizações de uma alteração substancial do contrato,

i) quando a alteração "*introduz condições que, se tivessem figurado no procedimento de adjudicação inicial, teriam permitido admitir proponentes diferentes dos inicialmente admitidos ou teriam permitido aceitar uma proposta diferente da inicialmente aceite*";

ii) quando a alteração "*alarga o contrato, numa medida importante, a serviços inicialmente não previstos*";

[4] Diretiva 2014/23/UE (relativa à adjudicação de contratos de concessão); Diretiva 2014/24/UE (relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE); Diretiva 2014/25/UE (setores especiais, da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE)

[5] Designadamente artigos 200.º (espécies de contratos), 201.º (procedimentos pré-contratuais), 202.º (regime substantivo)

iii) quando a alteração "*modifica o equilíbrio económico do contrato a favor do adjudicatário do contrato de uma forma que não estava prevista nos termos do contrato inicial*" (vide pontos 35, 36 e 37 do acórdão).

E as novas Diretivas da contratação pública (Diretivas 2014/23/EU, 2014/24/UE e 2014/25/UE) positivaram, entretanto, as soluções normativas respeitantes à modificação dos contratos, representando a codificação da jurisprudência do Acórdão Pressetext, fazendo uma interconexão entre a fase da formação dos contratos públicos com a fase da respetiva execução, e não deixando, concomitantemente, de evidenciar o seu norteamento pelo valor jurídico da concorrência.

Assim sucede no artigo 43.º da Diretiva 2014/23/UE (relativa à adjudicação de contratos de concessão); no artigo 72.º da Diretiva 2014/24/EU (relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE) e no artigo 89.º da Diretiva 2014/25/EU (relativa aos setores especiais, da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE).

Delas resultando o estabelecimento, como regra, de que qualquer modificação do contrato celebrado na sequência do procedimento de contratação nelas regulado depende de novo procedimento (e a enunciação dos critérios, mais ou menos rígidos ou exigentes, justificativos do seu afastamento).

E é nessa esteira que o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31/08 procedeu à nona alteração ao CCP, transpondo as Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/EU, dando nova redação, entre as demais, às disposições dos seus artigos 312.º, 313.º, 314.º e 315.º referentes às modificações objetivas do contrato, com relevantes alterações.

E com a subsequente reforma de 2021 do CCP operada Lei n.° 30/2021, de 21/05 o regime da modificação objetiva dos contratos administrativos veio a ser objeto de novas alterações.

Sendo a versão do CCP, atualmente em vigor, a decorrente das últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 112/2025, de 23/10.

Deve fazer notar-se que a Lei n.° 30/2021, de 21/05, que corporiza as últimas alterações ao regime da modificação objetiva dos contratos regulada no seio do CCP, entrou em vigor a 20/06/2021 (30 dias após a sua publicação – cf. artigo 28.º). Mas a sua aplicação no tempo encontra-se salvaguardada no seu artigo 27.°, de acordo com o qual "*as alterações ao Código dos Contratos Públicos aprovadas pela presente lei só se aplicam aos procedimentos de formação de contratos públicos que se iniciem após a sua data de entrada em vigor, bem como aos contratos que resultem desses procedimentos*" (n.º 1), sendo que as "alterações à parte iii do Código dos Contratos Públicos relativas a modificação de contratos e respetivas consequências por ela aprovadas aplicam-se aos contratos que "*venham a resultar dos procedimentos de formação que se iniciem após a data da sua entrada em vigor*" e aos contratos que "*se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor, desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data*" (n.º 2, alíneas a) e b)).

Regime que por força dessa mesma reforma se tornou aplicável a todos os contratos públicos, nos termos do artigo 280.°, n.° 3 do CCP, de acordo com o qual "*as disposições do presente título*

relativas à invalidade, limites à modificação objetiva, cessão da posição contratual e subcontratação são aplicáveis, com as devidas adaptações e sem prejuízo do disposto em lei especial, a todos os contratos públicos, independentemente da sua qualificação como contratos administrativos nos termos do n.º 1" (sublinhado nosso).

Feito este enquadramento vejamos, então, o regime da modificação objetiva do contrato à luz do quadro normativo atual, tal como positivado no CCP.

Nesse âmbito analisaremos as fontes da modificação objetiva dos contratos, os fundamentos (razões) da modificação e os requisitos (pressupostos) da modificação conforme os fundamentos (e fontes), tratando, ainda dos respetivos efeitos ou consequências e por fim das consequências da inobservância dos requisitos e respetivo controle judicial.

2. Fontes da modificação objetiva dos contratos

Na sua redação atual o artigo 311.º do CCP dispõe, sob a epígrafe "*fonte*" que o contrato pode ser modificado por:

> "*a) acordo das partes, que não pode revestir forma menos solene do que a do contrato;*
> *b) decisão judicial ou arbitral, exceto nos casos em que a modificação interfira com o resultado do exercício da margem de livre decisão administrativa subjacente ao mesmo ou implique a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa;*
> *c) ato administrativo do contraente público, nos casos previstos na alínea c) do artigo seguinte*."

A sua epígrafe atual, "*fonte*", resulta da redação que lhe foi dada pela Lei n.º 30/2021, de 21/05 (anteriormente era "*Modificação objetiva do contrato*") tendo servido apenas para explicitar o conteúdo este normativo que versa efetivamente sobre as fontes (possíveis) da modificação objetiva do contrato, entendida esta como o ato jurídico que origina a modificação do contrato.

Assim, a modificação objetiva do contrato pode ter como fonte um dos seguintes atos jurídicos:

a) acordo das partes;
b) decisão judicial ou arbitral;
c) ato administrativo do contraente público.

Modificação por acordo das partes:

O acordo modificativo do contrato (muitas vezes sob a forma de adenda) será celebrado expressamente com o propósito da modificação, que não pode revestir forma menos solene do que a do contrato modificado. Nesse caso o acordo modificativo do contrato decorrerá dos termos que estejam definidos em cláusula do contrato inicial, como decorre do artigo 312.º, alínea a), do CCP, nos termos do qual a modificação do contrato pode ter como fundamento "*cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas*" (sublinhado nosso).

Modificação por decisão judicial ou arbitral:

Aqui com o limite enunciado no segmento final do artigo 311.º, n.º 1, alínea b), do CCP: "…*exceto nos casos em que a modificação interfira com o resultado do exercício da margem de livre decisão administrativa subjacente ao mesmo ou implique a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa*".

O preceito assume a regra de que as decisões judiciais ou arbitrais podem ser fonte de modificação de contratos, mas exclui essa possibilidade relativamente às modificações que pressuponham o exercício de um poder discricionário, privativo da Administração (contraente público), como sucede quando estão em causa juízos sobre a pertinência ou a oportunidade de alterar o conteúdo ou o modo de execução de prestações contratuais.

As modificações por decisão judicial ou arbitral não deixam de estar também, naturalmente, sujeitas aos limites gerais, aplicáveis às modificações por acordo das partes ou por ato administrativo.

Lembre-se que a respeito da natureza das declarações do contraente público o artigo 307.º do CCP dispõe que com exceção dos casos previstos no seu n.º 2 (onde se estabelece que nas situações elencadas nas suas alíneas a) a e) as declarações do contraente público sobre a execução do contrato revestem a natureza de ato administrativo) "*as declarações do contraente público sobre interpretação e validade do contrato ou sobre a sua execução são meras declarações negociais, pelo que, na falta de acordo do cocontratante, o contraente público apenas pode obter os efeitos pretendidos através do recurso à ação administrativa*".

Modificação por ato administrativo do contraente público:

A modificação por ato administrativo do contraente público ocorrerá "… *nos casos previstos na alínea c) do artigo 312.º do CCP*", isto é, por "*razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes*" (sublinhado nosso).

O que o artigo 307.º, n.º 2, alínea b) do CCP também prevê ao estabelecer que as declarações do contraente público sobre a execução do contrato revestem a natureza de ato administrativo quando se traduzam na "*modificação unilateral das cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público*".

Ao subscrever o contrato o cocontratante aceita sujeitar-se ao poder unilateral de que o contraente público dispõe de impor modificações ao contrato por razões de interesse público.

Sendo certo que "*na prossecução das suas atribuições ou dos seus fins, os órgãos da Administração Pública podem celebrar quaisquer contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer*" (cf. artigo 200.º. n.º 3, do CPA), competindo aos órgãos da Administração Pública a prossecução do interesse público, estando nessa atuação subordinados à Constituição e à lei e ao respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (cf. artigo 266.º da CRP e artigo 4.º do CPA).

3. Fundamentos da modificação

Os fundamentos reportam-se às razões ou motivos que justificam ou demandam a modificação do contrato.

O artigo 312.º do CCP dispõe, sob a epígrafe "*fundamentos*", na sua redação atual, que a modificação do contrato pode ter como fundamento:

> "*a) cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas;*
> *b) a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato;*
> *c) razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes*".

Assim, a modificação objetiva do contrato poderá ocorrer:

> a) por verificação das circunstâncias e condições previstas nas cláusulas do contrato;
> b) por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias;
> ou
> c) por razões de interesse público.

Cabendo, aqui fazer a primeira observação, antes de entrar na análise da cada um dos fundamentos ou razões, que é a do carácter taxativo legal dos fundamentos da modificação objetiva do contrato, atenta a enunciação fechada estabelecida no artigo 312.º do CCP (isto sem prejuízo, naturalmente, da ressalva para outras normas legais que o permitam).

Verificação das circunstâncias e condições previstas nas cláusulas do contrato

O artigo 312.º, alínea a), do CCP admite que a modificação do contrato possa ter como fundamento "*cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas*".

Cláusulas deste tipo são, por exemplo, as que definem condições de *revisão ordinária de preços* a que se referem, designadamente, o artigo 300.º do CCP ao estabelecer que "*sem prejuízo do disposto nos artigos 282.º, 341.º e 382.º, só há lugar à revisão de preços se o contrato o determinar e fixar os respetivos termos, nomeadamente o método de cálculo e a periodicidade*" ou o artigo 382.º, n.º 1 do CCP ao estabelecer no âmbito do contrato de empreitada de obras públicas que "*sem prejuízo do disposto nos artigos 282.º, 300.º e 341.º, o preço fixado no contrato para os trabalhos de execução da obra é obrigatoriamente revisto nos termos contratualmente estabelecidos e de acordo com o disposto em lei*" (sublinhados nossos).

Trata-se, aqui, de uma modificação de acordo com o contrato, isto é, nos termos e condições estabelecidos no próprio contrato.

Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias:

O artigo 312.º, alínea b), do CCP admite que a modificação do contrato possa ter como fundamento a "*alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato*" [6].

A modificação fundada em alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que aqui se alude corresponde à modificação do contrato nos termos previstos no artigo 437.° do Código Civil[7].

Dispõe o artigo 437.º, n.º 1, do Código Civil que "*Se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal, tem a parte lesada direito à resolução do contrato, ou à modificação dele segundo juízos de equidade, desde que a exigência das obrigações por ela assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato*" (sublinhados nossos).

Mesmo que o artigo 437.º, n.º 1, do Código Civil refira apenas "*alteração anormal*", e não "*alteração anormal e imprevisível*" como o artigo 312.º, alínea b), do CCP, o requisito da anormalidade (i. é, anómalo ou insólito) que o artigo 437.º do Código Civil contém, implicará (abrangerá) o carácter imprevisível (isto é, inesperado ou imponderável)[8] [9].

A menção incluída no artigo 312.º, alínea b), do CCP ao carácter *imprevisível* da alteração das circunstâncias terá um valor apenas explicativo, não envolvendo propriamente a apelo a um requisito cumulativo ao da anormalidade da alteração das circunstâncias que o artigo 437.º do Código Civil já incorporará.

A modificação objetiva do contrato por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias é uma consequência de um facto exterior ao contrato e à vontade das partes (um facto anormal e imprevisível exterior e alheio à vontade das partes), que provoca um desequilíbrio do contrato: a modificação vai ser feita por razões de justiça, com o objetivo de restabelecer o equilíbrio

---

[6] Vide, a título ilustrativo, o acórdão n.º 11/2025 do Tribunal de Contas, de 25/03/2025, Proc. 2256/2024, com recusa de visto prévio a adenda contratual, com fundamento no aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG), em que é abordado o risco próprio do contrato para efeitos do artigo 312.º, alínea b), CCP.

[7] PEDRO COSTA GONÇALVES defende a modificação do contrato por alteração das circunstâncias prevista no artigo 437.º do Código Civil consubstancia uma figura diferente da modificação objetiva do contrato por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias prevista no artigo 312.º, alínea b), do CCP, propugnando que haveria toda a vantagem em não a misturar aquela com a modificação objetiva de contratos enquanto instituto próprio do direito dos contratos administrativos. Assim o defende em "*A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos*", in "*Comentários ao Código dos Contratos Públicos*", I Vol., AAFDL, 4ª Edição, 2021, página 55.

[8] V. Pires de Lima/Antunes Varela, in, "*Código Civil Anotado*", Vol. 1, Coimbra Editora, página 388.

[9] No acórdão do STA de 10/04/2025, Proc. 0181/23.5BALSB entendeu-se que «(…) *III - Para que neste caso pudesse validamente operar o princípio da justiça e da boa-fé contratual como dimensão garantística contratual derrogadora do regime legal destas concessões era necessário fazer provar da existência de prejuízos da concessionária ou, pelo menos, de uma lesão patrimonial grave, que não se pode identificar com uma mera redução da rentabilidade. IV – Se é certo que a crise económica 2011-2013 afetou todo o País, e que poderá ter contribuído para a redução de lucros dos casinos, tal não significa nem determina que tal possa ser equiparado à verificação de prejuízos.*»

contratual perturbado pelo referido facto anormal e imprevisível (teorias da imprevisão, da cláusula *rebus sic stantibus* e da pressuposição).

Não pode também deixar de se fazer notar o estipulado no artigo 72.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/EU, que se refere igualmente à possibilidade de modificação objetiva do contrato quando "*…a necessidade de modificação decorre de circunstâncias que uma autoridade adjudicante diligente não possa prever*".

Trata-se, aliás, de uma consequência eventual, posto que a alteração anormal das circunstâncias confere o direito à modificação do contrato *ou* a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade (cf. artigo 314.°, n.° 2, do CCP: "*os demais casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias conferem direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade*").

A modificação por alteração das circunstâncias pode realizar-se por acordo entre as partes ou por decisão judicial ou arbitral, estando afastada, a nosso ver, a possibilidade da sua modificação por ato administrativo (cf. artigo 311.º, n.º 1 alínea c), do CCP), na medida em que neste caso se está fora do âmbito das situações de modificação objetiva do contrato por "*razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes*" a que se refere o artigo 312.º, alínea c), do CCP para que remete o artigo 311.º, n.º 1, alínea c), do CCP.

Embora o artigo 314.º, n.º 1, alínea a), do CCP reconheça que pode haver situações em que a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (a que se refere a alínea b) do artigo 312.º) possa ser imputável a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercuta de modo específico na situação contratual do cocontratante, caso em que o cocontratante terá direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do artigo 282.º.

Por razões de interesse público:

As razões de interesse público serão as decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes, como expressamente é referido no artigo 312.º, alínea c), do CCP permitindo a modificação do contrato com fundamento em "*razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes*" (sublinhados nossos).

Embora aparente ser só mais um fundamento de modificação, oferece-se indiscutível que, em termos de importância prática e jurídica, estamos agora perante "o" fundamento por excelência da modificação de contratos administrativos, ou, atualmente, mais amplamente, de contratos públicos (cf. artigo 280.º, n.º 3, do CCP).

Esta conclusão compreende-se bem, sobretudo se se tiver em consideração que a alínea a) do artigo 312.º do CCP se limita, em termos práticos, a remeter para o dispositivo contratual, sem que a lei acrescente algo ao que já terá de resultar do contrato. E quanto ao fundamento da alínea b), acabamos há pouco de ver que a lei convoca aí uma "outra modificação", também prevista no

Código Civil, que não tem o propósito de adaptar os contratos às exigências de interesse público, mas antes o de repor a justiça contratual perturbada por um facto exterior anormal e imprevisível. Por isso, a modificação enquanto instrumento de atualização e de adaptação do contrato às exigências do interesse público de cada momento é precisamente aquela a que se refere a alínea c) do artigo 312.° do CCP.

Trata-se, em inteiro rigor, de uma modificação fundada na lei, pois e precisamente a lei que atribui ao contraente público a faculdade de, unilateralmente ou por acordo, designar razões de interesse público que justifiquem, recomendem ou reclamem alterações do contrato, quer porque se identificam necessidades novas, quer porque se ponderam de uma forma atualizada circunstancias existentes (quer dizer, circunstâncias existentes em momento anterior, por exemplo, aquando da celebração do contrato).

O artigo 72.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/EU refere-se à possibilidade de modificação objetiva do contrato se "*…houver necessidade de obras, serviços ou fornecimentos complementares por parte do contratante original que não tenham sido incluídos no contrato inicial, caso a mudança de contratante:*

i) não possa ser efetuada por razões económicas ou técnicas, como requisitos de permutabilidade ou interoperabilidade com equipamento, serviços ou instalações existentes, adquiridos ao abrigo do contrato inicial, e
ii) seja altamente inconveniente ou provoque uma duplicação substancial dos custos para a autoridade adjudicante" (sublinhado nosso).

Mas também no artigo 72.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/EU que se refere igualmente à possibilidade de modificação objetiva do contrato quando "*…a necessidade de modificação decorre de circunstâncias que uma autoridade adjudicante diligente não possa prever*" (sublinhado nosso).

Porque a fonte da modificação e os fundamentos da modificação consubstanciam arrimos distintos, a modificação objetiva do contrato com fundamento em razões de interesse público pode ser efetuada por ato administrativo do contraente público ou por acordo entre as partes. Determinante é que se verifiquem os respetivos pressupostos ou requisitos, tal como legalmente enunciados, a que nos dedicaremos de seguida.

4. Requisitos (pressupostos) da modificação conforme os fundamentos (e fontes?)

O CCP define no seu artigo 311.º os pressupostos ou condições da modificação objetiva do contrato em cada caso (para cada fundamento), por vezes de uma forma muito exigente, estabelecendo os respetivos limites.

É no preenchimento desses pressupostos ou condições em cada situação concreta que se encontrará legitimada a modificação objetiva do contrato.

Poderemos dividir ou classificar os requisitos ou pressupostos da modificação objetiva do contrato em dois grandes grupos: por um lado o grupo dos requisitos ou pressupostos gerais, e por outro o grupo dos requisitos ou pressupostos específicos, estes estabelecidos em função dos respetivos fundamentos.

Requisitos gerais:

1.º – Manutenção da natureza global do contrato:

Nos termos do artigo 313.º, n.º 1, do CCP "*A modificação não pode nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto*" (sublinhado nosso).

Exige-se, aqui, que o contrato modificado, após a modificação objetiva, permaneça (ainda) o mesmo tipo de contrato, um contrato da mesma natureza e não outro. Ou, nas palavras usadas no artigo 72.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2014/24/EU, que as modificações "*não alterem a natureza global do contrato*".

Perguntamo-nos, então, se o conceito de "*natureza global do contrato"* referida no artigo 313.º, n.º 1 do CCP terá ou não correspondência com a exigência de a modificação não implicar uma "*modificação substancial do contrato*" estabelecida no artigo 313.º, n.º 2, do CCP, já este último normativo circunscreve o seu âmbito de aplicação à modificação fundada em razões de interesse público, como explicitamente dele se retira.

Isto quando o artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/EU usa também a expressão "*natureza global do contrato*" ao estabelecer que mesmo quando a modificação seja possível em razão do valor, mas, "*contudo, a modificação não pode alterar a natureza global do contrato ou do acordo-quadro*".

E a anterior redação do artigo 313.º, n.º 1, alínea a) do CCP (dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto) se referia a "*alteração substancial do objeto do contrato*" ali então dispondo "*A modificação de qualquer contrato público, com os fundamentos previstos no artigo anterior, encontra-se sujeita aos seguintes limites:*

a) Não pode conduzir à alteração substancial do objeto do contrato" (sublinhado nosso).

Já voltaremos à questão.

Mas o Acórdão do TJUE de 16/10/2025, Proc. C-282/24, dará neste âmbito um importante contributo, na medida em que ali se entendeu que «*O artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE deve ser interpretado no sentido de que a alteração do método de remuneração previsto num acordo-quadro que foi adjudicado com base no critério do preço mais baixo, que altera a importância relativa da tarifa fixa e da tarifa variável, adaptando simultaneamente os níveis de preços de modo que o valor total desse acordo-quadro sofra apenas uma alteração marginal, não deve ser considerada no sentido de alterar a natureza global do referido acordo-quadro, na aceção desta disposição, exceto se a alteração do método de remuneração do mesmo acordo-quadro conduzir a uma alteração fundamental do seu equilíbrio*».

2.º – Publicitação das modificações

As modificações, incluindo as que tenham por objeto a realização de prestações complementares, "*devem ser publicitadas pelo contraente público no portal dos contratos públicos até cinco dias após a sua concretização, devendo a publicidade ser mantida até seis meses*[10] *após a extinção do contrato*" (cf. artigo 315.º, n.º 1, do CCP).

A publicitação é condição de eficácia dos atos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos (cf. artigo 315.º, n.º 3, do CCP).

A regra da publicitação da modificação objetiva do contrato aplica-se a todas as modificações, seja qual for o seu fundamento ou a sua fonte, e a nosso ver, incluindo quanto a modificações objetivas do contrato operadas por decisão judicial ou arbitral quanto a contratos em execução, aí em cumprimento, precisamente, da decisão judicial ou arbitral.

Embora, a sua falta não pareça ser condição de eficácia da modificação, até face à redação do artigo 315.º, n.º 3, do CCP que refere apenas "*atos ou acordos modificativos*", não incluindo, por conseguinte, as decisões judiciais ou arbitrais, igualmente fonte possível de modificação objetiva do contrato (cf. artigo 311.º, n.º 1, alínea b), do CCP).

De salientar que a falta da publicitação é *apenas* causa da ineficácia da modificação objetiva operada, não da sua invalidade.

Mas com efeitos ao nível do respetivo pagamento.

Requisitos específicos:

Os requisitos ou pressupostos específicos são estabelecidos pela lei em função dos respetivos fundamentos.

Isto é, se a modificação ocorre por verificação das circunstâncias e condições previstas nas cláusulas do contrato, por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias ou por razões de interesse público, como visto supra (v. ponto 3. supra).

Vejamos, então, os pressupostos específicos possíveis[11] quanto à modificação objetiva do contrato por razões de interesse público, os quais podem ser enunciados do seguinte modo:

a) quando o valor das modificações se situe no patamar do procedimento de ajuste direto;
b) quando ocorram circunstâncias imprevistas;
c) quando se esteja perante a realização de prestações complementares;
d) quando se esteja perante modificações não substanciais.

[10] O prazo de 6 meses de manutenção da publicitação irá de encontro ao prazo de caducidade para instauração, por terceiros, de ação de invalidade (parcial ou total) dos contratos previsto no artigo 77.º-B do CPTA.
[11] De verificação alternativa.

O regime legal da modificação objetiva de contratos foi sobretudo idealizado para a modificação fundada em razões de interesse público e é, por isso mesmo, a modificação com este fundamento que, em geral, se aplica tal regime.

a) Quando o valor das modificações se situe no patamar do procedimento de ajuste direto

Estão aqui consideradas modificações de valor inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º do CCP, consoante o caso, e inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15 % do *preço contratual inicial*[12] (cf. artigo 313.º n.º 3, alínea a), do CCP).

Trata-se de um pressuposto de modificação baseada no baixo valor e numa espécie regra de minimis, análoga às que permitem a adoção de procedimentos de ajuste direto tendo por base o valor do contrato.

Situação a que também se refere o artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE, onde se estabelece "*… sem que seja necessário verificar se se encontram preenchidas as condições previstas no n.º 4, alíneas a) a d), os contratos podem igualmente ser modificados sem necessidade de novo procedimento de contratação, nos termos da presente diretiva, caso o valor da modificação seja inferior a ambos os seguintes valores:*

i) os limiares estabelecidos no artigo 4.º, e
ii) 10 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de serviços e fornecimentos, e 15 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de empreitada de obras."

Acrescentando que "*…contudo, a modificação não pode alterar a natureza global do contrato ou do acordo-quadro*".

Em caso de várias modificações sucessivas, esse valor é avaliado com base no valor líquido acumulado das modificações sucessivas (cf. artigo 313.º, n.º 4, do CCP).

b) Quando ocorram circunstâncias imprevistas

Modificações que decorram de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique, e desde que o seu valor não ultrapasse 50 %. do preço contratual inicial (cf. artigo 313.º. n.º 3, alínea b), do CCP).

[12] Recorde-se que nos termos do artigo 97.º do CCP entende-se por *preço contratual* "*o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato*" (nº 1), estando incluído, nomeadamente, "*o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo*" (n.º 2), mas excluído "*o acréscimo de preço a pagar em resultado de: a) modificação objetiva do contrato; b) reposição do equilíbrio financeiro prevista na lei ou no contrato; c) prémios por antecipação do cumprimento das prestações objeto do contrato*" (n.º 3).

A modificação objetivo do contrato também é, assim, possível no caso de se tratar de modificação que decorra de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique, e desde que o seu valor não ultrapasse 50% do preço contratual inicial.

Os requisitos enunciados neste artigo 313.º, n.º 3, alínea b), do CCP são requisitos cumulativos. Temos, pois, que se estar:

> *i*) perante circunstâncias imprevistas que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto;
> *ii*) que essas circunstâncias justifiquem (motivem) a modificação objetiva do contrato em face da natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique;
> *iii*) o valor decorrente da modificação objetiva do contrato não ultrapasse 50% do preço contratual inicial.

Vejamos o que dizer quanto a cada um deles.

> *i*) quanto às circunstâncias imprevistas que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto.

Estas circunstâncias imprevisíveis (segundo um critério da entidade adjudicante diligente) não se confundem com a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do artigo 312.° do CCP (onde a alteração das circunstâncias que, pelo impacto que têm no contrato e nas condições em que o mesmo foi celebrado conduz a que, por razoes de justiça e de boa-fé, não se possa exigir do cocontratante o cumprimento das obrigações *tal quale* como assumidas nos termos contratualizados).

Aqui, o que estão em causa são circunstâncias que uma entidade adjudicante não podia ter previsto e que autorizando uma modificação das prestações do contrato por razões de interesse público, efetuada no interesse da entidade adjudicante (do interesse público prosseguido por esta), e que se podem ficar a dever a factos imprevisíveis emergentes na execução do contrato.

> *ii*) quanto à exigência de que que essas circunstâncias justifiquem (motivem) a modificação objetiva do contrato em face da natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique.

O artigo 72.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/UE permite a modificação objetiva do contrato "*se houver necessidade de obras, serviços ou fornecimentos complementares por parte do contratante original que não tenham sido incluídos no contrato inicial, caso a mudança de contratante i) não possa ser efetuada por razões económicas ou técnicas, como requisitos de permutabilidade ou interoperabilidade com equipamento, serviços ou instalações existentes, adquiridos ao abrigo do contrato inicial, e ii) seja altamente inconveniente ou provoque uma duplicação substancial dos custos para a autoridade adjudicante*". Contando que o "*aumento de preço não exceda 50 % do valor do contrato original*".

Creio ser aqui, neste normativo da Diretiva 2014/24/EU, que encontramos pistas importantes para a interpretação, nesta parte, do artigo 313.º, n.º 3, alínea b), do CCP. A *natureza duradoura do contrato* e o *decurso do tempo* poderão, precisamente, obstar a que nas circunstâncias imprevistas do caso a mudança de contratante (através da abertura de novo procedimento de contratação) seja efetuada por razões económicas ou técnicas, como requisitos de permutabilidade ou interoperabilidade com equipamento, serviços ou instalações existentes, adquiridos ao abrigo do contrato inicial, sendo altamente inconveniente ou provocando uma duplicação substancial dos custos para a autoridade adjudicante a abertura de um novo procedimento[13].

As redações anteriores deste artigo 313.º do CCP (seja na redação originária seja na dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto) também se referiam à *natureza duradoura do vínculo contratual* e ao *decurso do tempo* como justificação para a modificação objetiva do contrato, mas em termos diferentes.

Na redação originária do CCP o n.º 2 do artigo 313.º dispunha "*Para efeitos do disposto no número anterior, salvo quando a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo o justifiquem, a modificação só é permitida quando seja objetivamente demonstrável que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado essa modificação.*"

E na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31/08, o n.º 2 do artigo 313.º dispunha "*Não estão sujeitas às alíneas a), b) e c) do número anterior as modificações que resultem da natureza duradoura do vínculo contratual, desde que o decurso do tempo as justifique*."

> *iii*) quanto ao valor decorrente da modificação objetiva do contrato não ultrapasse 50% do preço contratual inicial.

O valor de cada modificação com fundamento em circunstâncias imprevisíveis por uma entidade adjudicante diligente não pode ultrapassar 50% do preço contratual inicial.

Este limite aplica-se a cada modificação, pelo que não se exclui que um contrato possa ser objeto de várias modificações (com esta justificação, mas com base noutras circunstâncias entretanto verificadas?) que, em conjunto (somadas), ultrapassem aquela percentagem de 50% do preço contratual (ou mesmo o preço contratual!).

É o que resulta do disposto do artigo 313.º, n.º 4, do CCP, de acordo com o qual "*em caso de modificações sucessivas, o valor a considerar para efeitos do número anterior é, no caso da alínea a), o do acumulado das modificações e, no caso da alínea b), o de cada modificação*".

---

[13] PEDRO COSTA GONÇALVES, in "*A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos*", página 64, comentando a exigência da natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo para justificar-se a modificação diz tratar-se de um requisito incompreensível, afirmando: "*não se descortina o sentido para fazer depender a possibilidade de uma modificação por circunstancias imprevistas da natureza duradoura do contrato e, ao que parece, ainda do decurso do tempo: as circunstancias imprevistas podem surgir logo no início da execução de um contrato de curta duração e não vemos que este facto inviabilize a modificação com o fundamento em analise*". Mas não acompanhamos integralmente esta observação.

O mesmo prevendo o artigo 72.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/EU ao estabelecer que "…*o aumento de preço não pode exceder 50% do valor do contrato original*", acrescentando que "…*em caso de várias modificações sucessivas, esse limite aplica-se ao valor de cada modificação*".

c) quando se esteja perante a realização de prestações complementares

O artigo 313.º, n.º 5, do CCP ressalva as modificações ao contrato que tenham por objeto a realização de prestações complementares, às quais é aplicável o regime especial do artigo 370.º.

O artigo 370.º do CCP respeita aos trabalhos complementares em empreitadas de obras públicas, mas o seu regime também é aplicável ao contrato de concessão de serviços públicos e afins destes, de concessão de obras públicas e de concessão de exploração de bens do domínio público por efeito da norma remissiva do artigo 420.°-A do CCP, e aos contratos de aquisição e de locação de bens móveis e de aquisição de serviços por efeito das normas remissivas dos artigos 447.°-A e 454.º do CCP.

O que se entende por trabalhos complementares?

São trabalhos complementares *"aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução*" (cf. artigo 370.º, n.º 1 do CCP).

Na designação antiga correspondem aos "trabalhos a mais".

Nos termos do artigo 370.º, n.º 2, do CCP "*O dono da obra pode ordenar a execução de trabalhos complementares ao empreiteiro caso a mudança do cocontratante:*

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

Exigindo o n.º 4 do artigo 370.º do CCP que "*o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50% do preço contratual inicial*".

Os requisitos aqui enunciados são requisitos cumulativos.

Temos, pois, que estar em presença de:

> *i*) espécie ou quantidade de trabalhos (prestações contratuais a cargo do cocontratante) que não estejam previstas no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução
> *ii*) a mudança de cocontratante (através da abertura de novo procedimento de contratação) não seja viável por razões económicas ou técnicas, designadamente em

função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes;

iii) a mudança de cocontratante (através da abertura de novo procedimento de contratação) seja altamente inconveniente ou provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra;

iv) o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50% do preço contratual inicial.

O artigo 72.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/EU prevê a possibilidade da modificação objetiva do contrato "*se houver necessidade de obras, serviços ou fornecimentos complementares por parte do contratante original que não tenham sido incluídos no contrato inicial, caso a mudança de contratante i) não possa ser efetuada por razões económicas ou técnicas, como requisitos de permutabilidade ou interoperabilidade com equipamento, serviços ou instalações existentes, adquiridos ao abrigo do contrato inicial, e ii) seja altamente inconveniente ou provoque uma duplicação substancial dos custos*[14] *para a autoridade adjudicante. Todavia, o aumento de preço não pode exceder 50% do valor do contrato original. Em caso de várias modificações sucessivas, esse limite aplica-se ao valor de cada modificação. Tais modificações sucessivas não podem ter por objetivo a não aplicação das disposições da presente diretiva*".

Embora os requisitos cumulativos do artigo 370.º, n.º 2, do CCP sejam formulados em termos ligeiramente diferentes do artigo 72.°, n.° 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/EU, correspondem-lhe no essencial.

Só assim não é no que se refere aos limites referentes ao valor das alterações, sendo mais restritivo o n.º 4 do artigo 370.º do CCP ao estabelecer como limite "*o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50% do preço contratual inicial*", enquanto o artigo 72.°, n.° 1, alínea b), da Diretiva 2014/24/EU prevê que em caso de várias modificações sucessivas, o limite de 50% se aplica ao valor de cada modificação.

A razão de ser da possibilidade legal de modificação do contrato (sem abertura de um novo procedimento) para a realização de prestações complementares reside na ideia (suposição) de que o cocontratante está em melhores condições, do ponto de vista técnico, para executar tais prestações complementares (em relação ao contrato inicial), que se tornaram necessárias, daí resultando uma vantagem económica para o contraente público.

Por outro lado, os trabalhos que tenham por finalidade o suprimento de erros e omissões reconduzem-se ao regime de trabalhos complementares (cf. artigo 378.º, n.ºs 2, 3, 4, 5, 6 e 7, do CCP)[15].

---

[14] Aparentemente estaremos perante uma situação de "*lost in translation*", tendo as expressões usadas se transmutado na tradução das línguas oficiais da diretiva.
A expressão da Diretiva "*duplicação substancial dos custos"* é a usada na versão portuguesa.
Já na versão inglesa a expressão usada é "*substantial duplication of costs*", significando, portanto "*significantly more expensive*", isto é, significativamente mais caro ou dispendioso, que corresponde à norma nacional "*aumento considerável de custos*".

[15] No Acórdão do STA de 15/05/2025, Proc. 02836/10.5BEPRT decidiu-se que «*Tendo a Autora provado que os erros e omissões do projeto e do caderno de encargos que reclamou em 10 de fevereiro de 2010, já eram identificáveis na fase de formação do contrato, a responsabilidade pelos custos com o respetivo suprimento*

A modificação do contrato para realização de prestações complementares distingue-se da modificação fundada em circunstâncias imprevisíveis: nas prestações complementares a necessidade da sua realização era previsível ou suscetível de previsão por parte de uma entidade adjudicante diligente, no momento do lançamento do procedimento de formação do contrato, já tal não sucederá na modificação fundada em circunstâncias imprevisíveis.

d) quando se esteja perante modificações não substanciais

O artigo 313.º, n.º 2, do CCP sugere, por interpretação *a contrario*, que, além das que decorrem dos seus n.ºs 3 e 5, há outras possibilidades de modificação objetiva do contrato, desde que não se trate de modificações substanciais, como se retira do inciso nele constante "*…a modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por…*".

O que também resulta do artigo 72.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2014/24/EU que admite a modificação do contrato "*se as modificações, independentemente do seu valor, não forem substanciais na aceção do n.º 4*" [16].

Explicitando o n.º 4 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/EU que "*…a modificação de um contrato ou de um acordo-quadro durante o seu período de vigência é considerada substancial, na aceção do n.º 1, alínea e), quando tornar o contrato ou o acordo-quadro materialmente diferente do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente. Em qualquer caso, sem prejuízo dos n.ºs 1 e 2, uma modificação é considerada substancial se se verificar uma ou mais das seguintes condições:*

> *a) A modificação introduz condições que, se fizessem parte do procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos ou a aceitação de outra proposta, ou teriam atraído mais participações no concurso;*
> *b) A modificação altera o equilíbrio económico do contrato ou do acordo-quadro a favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista no contrato ou acordo-quadro inicial;*

---

será repartida em partes iguais entre empreiteiro e dono da obra, conforme previsto nos n.ºs 3 e 5 do artigo 378.º do CCP.»

[16] No Acórdão do TJUE, de 07/12/2023, Proc. C-441/22 e C-443/22 entendeu-se que «*O artigo 72.º , n.º 1, alínea e), e n.º 4 da Diretiva 2014/24/UE deve ser interpretado no sentido de que para qualificar de «substancial» uma modificação de um contrato de adjudicação de um contrato público, na aceção desta disposição, as partes no contrato não têm de ter assinado um acordo escrito que tenha por objeto essa modificação, podendo também deduzir-se uma vontade comum de proceder à modificação em questão, designadamente a partir de outros elementos escritos emanados dessas partes. (…) O artigo 72.º , n.º 1, alínea c), i), da Diretiva 2014/24/EU deve ser interpretado no sentido de que a diligência que a autoridade adjudicante deve ter demonstrado para poder invocar esta disposição exige nomeadamente que esta, aquando da preparação do contrato público em causa, tenha tomado em consideração os riscos de incumprimento do prazo de execução deste contrato induzidos por causas de suspensão previsíveis, tais como as condições climatéricas habituais e as proibições regulamentares de execução de obras publicadas antecipadamente e aplicáveis durante um período incluído no período de execução do referido contrato, visto que essas condições climatéricas e proibições regulamentares não podem justificar, quando não estejam previstas nos documentos que regem o procedimento de adjudicação do contrato público, a execução das obras para além do prazo fixado nesses documentos e no contrato público inicial*.»

c) A modificação alarga consideravelmente o âmbito do contrato ou do acordo-quadro;
d) O adjudicatário ao qual a autoridade adjudicante atribuiu inicialmente o contrato é substituído por um novo adjudicatário, em casos não previstos no n.º 1, alínea d)."

Assim, além de baseada em qualquer dos demais fundamentos, a modificação por razões de interesse público pode efetuar-se (independentemente do valor), desde que não configure uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, o que, nos termos da lei, se pode concluir se:

i) as alterações introduzidas, na hipótese de terem sido inicialmente previstas no caderno de encargos, conduziam, de forma objetivamente demonstrável, a qualificação dos mesmos candidatos, a mesma ordenação das propostas avaliadas, a exclusão ou a apresentação das mesmas candidaturas ou propostas;
ii) o equilíbrio económico do contrato se mantém nos termos iniciais, permanecendo, pois, a situação do cocontratante nas condições definidas no equilíbrio inicialmente estabelecido;
iii) não se alargar consideravelmente o âmbito do contrato.[17]

Só a verificação cumulativa destas três condições poderá conduzir à conclusão de que o contrato modificado não se apresenta materialmente diferente do contrato inicialmente celebrado e, por conseguinte, que esta em pauta uma modificação não substancial.

5. Efeitos (consequências) da modificação objetiva do contrato

Podemos enunciar os seguintes efeitos (consequências) possíveis da modificação objetiva do contrato:

a) reposição do equilíbrio financeiro do contrato (cf. artigo 314.º, n.º 1 e artigo 282.º do CCP)
b) compensação financeira segundo critérios de equidade (cf. artigo 314.º, n.º 2, do CCP)
c) imputação do valor dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões (cf. artigo 378.° do CCP).

Com efeito nos termos do artigo 314.º, n.º 1, do CCP "*O cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do artigo 282.º, quando:*

a) a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do artigo 312.º seja imputável a decisão do contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercuta de modo específico na situação contratual do cocontratante; ou
b) o contrato seja modificado por razões de interesse público, nos termos da alínea c) do artigo 312.º."[18]

[17] No acórdão do TJUE de 18/09/2019, Proc. C-526/17, entendeu-se que «*A prorrogação de um contrato de concessão, de 31/10/2018 para 31/12/2046 corresponde a uma modificação substancial*».
[18] No acórdão do STA de 07/05/2025, Proc. 0716/11.6BECBR, ainda que no âmbito do antigo RJEOP que «*artigo 196.º do RJEOP consagra o direito do empreiteiro à reposição do equilíbrio financeiro do contrato de*

Sendo que à luz do artigo 282.º do CCP "*o cocontratante só tem direito à reposição do equilíbrio financeiro quando, tendo em conta a repartição do risco entre as partes, o facto invocado como fundamento desse direito altere os pressupostos nos quais o cocontratante determinou o valor das prestações a que se obrigou, desde que o contraente público conhecesse ou não devesse ignorar esses pressupostos*" (n.º 2), produzindo a reposição do equilíbrio financeiro os seus efeitos desde a data da ocorrência do facto que alterou os pressupostos, sendo efetuada, na falta de estipulação contratual, designadamente, através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, da revisão de preços ou da assunção, por parte do contraente público, do dever de prestar à contraparte o valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas ou ao agravamento dos encargos previstos com a execução do contrato (n.º 3).

Em todo o caso, a reposição do equilíbrio financeiro será, relativamente ao evento que lhe deu origem, "*única, completa e final para todo o período do contrato, sem prejuízo de tal reposição poder ser parcialmente diferida em relação a quaisquer efeitos específicos do evento em causa que, pela sua natureza, não sejam suscetíveis de uma razoável avaliação imediata ou sobre cuja existência, incidência ou quantificação não exista concordância entre as partes*" (n.º 4) e na falta de estipulação contratual, o valor da reposição do equilíbrio financeiro corresponde "*ao necessário para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição no valor dessas mesmas prestações*" (n.º 5) e não pode colocar qualquer das partes em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido, não podendo cobrir eventuais perdas que já decorriam desse equilíbrio ou eram inerentes ao risco próprio do contrato (n.º 6).

Fora dessas situações, e tal como previsto no artigo 314.º, n.º 2, do CCP, "*os demais casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias conferem direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade*".

Já nos termos do disposto nos vários números do artigo 378.° do CCP os valores dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões serão suportados pelo cocontratante, pelo contraente público ou por ambos em função da respetiva imputação dos erros e omissões.

Assim, o dono da obra é responsável pelo pagamento dos trabalhos complementares cuja execução ordene ao empreiteiro (n.º 1), mas quando o empreiteiro tenha a obrigação de elaborar o projeto de execução, é o mesmo responsável pelos trabalhos complementares "*que tenham por finalidade o suprimento dos respetivos erros e omissões, exceto quando estes sejam induzidos pelos elementos elaborados ou disponibilizados pelo dono da obra*" (n.º 2).

E o empreiteiro suporta metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões se a sua deteção "*era exigível na fase de formação do contrato, nos termos do artigo 50.º*", a não ser quanto àqueles que "*hajam sido nessa fase identificados pelos interessados mas não tenham sido expressamente aceites pelo dono da obra*" (n.º 3), sendo que o empreiteiro deve,

---

empreitada de obras públicas em situações de maior onerosidade causadas por factos imputáveis ao dono da obra, mesmo sem alteração formal das condições contratuais. Não é exigido um impacto financeiro significativo, bastando o agravamento dos encargos ou dificuldades de execução».

no prazo de 60 dias contados da data da consignação total ou da primeira consignação parcial, reclamar sobre a existência de erros ou omissões só detetáveis nesse momento, sob pena de ser responsável por suportar metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento desses erros e omissões (n.º 4).

O empreiteiro suporta ainda metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões que, "*não sendo exigível que tivessem sido detetados nem na fase de formação do contrato nem no prazo a que se refere o número anterior, também não tenham sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua deteção*" (n.º 5).

6. Consequências da inobservância dos requisitos ou limites à modificação dos contratos

Na hipótese de não poderem ser respeitados os limites à modificação de contratos, mantendo o interesse em contratar, o contraente público terá de lançar um procedimento para a formação de um contrato que contemple a realização das prestações pretendidas.

Se, em vez disso, em desrespeito dos limites legais e sem outro fundamento legal (v.g., ajuste direto por razões de urgência), o contraente público promover, por ato unilateral ou por acordo, a modificação do contrato, teremos, então, a adjudicação de facto de um novo contrato, com preterição total do procedimento legalmente exigido, o que, em princípio, determina a nulidade do ato (implícito) de adjudicação e, se aquela for declarada, a nulidade (consequente) do ato ou do contrato de modificação (cf. art. 283.°, n.° 1, do CCP), com os efeitos retroativos aludidos no artigo 289.º do Código Civil.

7. Referencias bibliográficas

ALEXANDRA LEITÃO, "*O tempo e a alteração das circunstâncias contratuais*", in, V Encontro dos Professores de Direito Público, Organização CARLA AMADO GOMES, ICJP, 2012, p. 79-104, disponível em: https://www.icjp.pt/content/o-tempo-e-alteracao-das-circunstancias-contratuais

ANDREIA DUARTE DA COSTA, "*O novo regime dos limites à modificação objetiva dos contratos administrativos: antes tarde…*", in, Revista de Direito Administrativo, n.º 12 (set.-dez. 2021), AAFDL, p. 49-54

ANTÓNIO CADILHA, "*A alteração das circunstâncias (ou caso imprevisto) nas concessões*", e-Pública – Revista Eletrónica de Direito Público, Lisboa, Vol. 12 n.º 1 (jun 2025), p. 163-187, disponível em: https://e-publica.pt/article/138806-a-alteracao-das-circunstancias-ou-caso-imprevisto-nas-concessoes

CARLOS JOSÉ BATALHÃO, "*A modificação objetiva dos contratos públicos: matéria profundamente alterada e de "aplicação imediata""*, in Revista de Direito Local, n.º 33 (jan-mar 2022), AEDREL, p. 59-80

FILIPA CAETANO, "*Gestão da execução dos contratos públicos em tempos de pandemia: duas soluções ao dispor do contraente público (também) nesta fase. A suspensão da execução contratual e a modificação objetiva ao contrato: principais diferenças entre os dois regimes jurídicos previstos no CCP e consequências jurídicas da utilização de cada um*", in, Revista de Contratos Públicos, n.º 27 (jul. 2021), CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Edições Almedina, p. 71-120

JOÃO LAMY DA FONTOURA, "*Modificação objetiva do contrato: uma leitura dos artigos 312.º e 313.º do Código dos Contratos Públicos à luz do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/EU"* – in, Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos, Coord. CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA, AAFDL, 2ª Edição, 2018, p. 1031-1051

MARCO REAL MARTINS, "As "modificações de minimis" no âmbito das prestações complementares", in, Revista de Direito Administrativo, n.º 17 (maio-agosto 2023), AAFDL, p. 65-71

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "*Sobre o regime de modificação objetiva dos contratos administrativos*" in, Estudos em Homenagem a Rui Pena, Coord. Nuno Pena e Pedro Melo, 1ª Edição, Almedina, 2019, p. 713-749

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "*Sobre os limites à modificação objetiva dos contratos administrativos"* in, Revista de Contratos Públicos, n.º 19 (jan. 2019), CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Edições Almedina, p. 23-40

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "*Sobre os pressupostos da modificação objetiva dos contratos administrativos"* in, Revista de Direito Administrativo, n.º 4 (jan.-abr. 2019), AAFDL, p. 4-14

MIGUEL BETTENCOURT DA CÂMARA, "*Fundamentos da Modificação dos Contratos Administrativos em tempo de crise: o dever de indemnizar*", AAFDL, 2022

MIGUEL LORENA BRITO, "*Covid-19 e o cumprimento de contratos administrativos: enquadramento e soluções*", in JULGAR, n.º 44, maio 2021, disponível em: https://julgar.pt/covid-19+e-o-cumprimento-de-contratos-administrativos-enquadramento-e-solucoes

PAULO LINHARES DIAS, "*Notas civilísticas no reequilíbrio financeiro dos contratos públicos*", in, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 77, n.º 3-4 (Jul.-Dez. 2017). p. 883-917

PAULO LINHARES DIAS, "*Os trabalhos complementares no Código dos Contratos Públicos*", in, Revista de Contratos Públicos, n.º 17 (abril 2018), CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Edições Almedina, p. 81-100

PAULO LINHARES DIAS, "*O que são os trabalhos complementares?*", in, Revista de Direito Administrativo, número especial, n.º 3 (agosto 2022), AAFDL, p. 127-135

PEDRO COSTA GONÇALVES, "*Acórdão Pressetext: modificação de contrato existente vs. adjudicação de novo contrato*", in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 73 (jan.-fev. 2009), CEJUR, p. 3-22

PEDRO COSTA GONÇALVES, "*A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos*" in, Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos, Coord. CARLA AMADO GOMES, RICARDO PEDRO, TIAGO SERRÃO, MARCO CALDEIRA, AAFDL, I Vol., 4ª Edição, 2021, p. 43-71

PIRES DE LIMA e ANTUNES VARELA, "*Código Civil Anotado*", Vol. 1, Coimbra Editora, p. 388

RAQUEL CARVALHO, "*As novas diretivas da contratação pública e a tutela da concorrência na execução dos contratos públicos*", in, Revista Concorrência e Regulação, Ano V, n.º 19 (jul.-set. 2014), p. 225-251

Vídeos da intervenção

I



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8spqha/streaming.html?locale=pt

II



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8spqnd/streaming.html?locale=pt

MODIFICAÇÃO OBJETIVA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

MARIA HELENA BARBOSA FERREIRA CANELAS

Juíza Desembargadora na Subsecção de Contratos Públicos do Tribunal Central Administrativo Norte

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Direito da Contratação Pública

Centro de Estudos Judiciários
Lisboa, 5 de dezembro de 2025

A modificação objetiva do contrato

- **Introdução e enquadramento**
- **Fontes da modificação objetiva dos contratos**
- **Fundamentos (razões) da modificação**
- **Requisitos (pressupostos) da modificação conforme os fundamentos (e fontes?)**
- **Efeitos (consequências)**
- **Consequências da inobservância dos requisitos / controle judicial**

A modificação objetiva do contrato

- **Introdução e enquadramento normativo:**

  As Diretivas

  A Legislação Nacional

Regime atual

- Diretiva 2014/24/UE Relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (art.º 72.º)

- CCP – versão atual DL n.º 112/2025, de 23/10 (alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21/05)

Fontes da modificação

Fontes da modificação objetiva dos contratos:

(art.º 311.º CCP)

a) acordo das partes

b) decisão judicial ou arbitral

c) ato administrativo do contraente público

(a fonte refere-se ao ato jurídico que origina a modificação do contrato)

Fundamentos da modificação

Fundamentos (razões) da modificação objetiva dos contratos

(art.º 312.º CCP)

a) por verificação das circunstâncias e condições previstas nas cláusulas do contrato

b) por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias

c) por razões de interesse público

Fundamentos da modificação

Por verificação das circunstâncias e condições previstas nas cláusulas do contrato

(art.º 312.º, al. a) CCP)

A modificação do contrato pode ter como fundamento "*cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas*".

Fundamentos da modificação

Por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias

(art.º 312.º, al. b) CCP)

A modificação do contrato pode ter como fundamento a "*alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato*".

Fundamentos da modificação

Por razões de interesse público

(art.º 312.º, al. c) CCP)

A modificação do contrato pode ter como fundamento "*razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes*".

Requisitos (pressupostos) da modificação

Requisitos (pressupostos) da modificação

- Requisitos gerais (comuns)

- Requisitos específicos, conforme os fundamentos (e fontes?)

Requisitos (pressupostos) da modificação

Requisitos gerais (comuns) da modificação

- **manutenção da natureza global do contrato**

"*A modificação não pode nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto*" (art.º 313.º, n.º 1 do CCP).

Ou, nas palavras usadas no art.º 72.º, n.º 1, al. a) da Diretiva 2014/24/EU, que as modificações "*não alterem a natureza global do contrato*".

Requisitos (pressupostos) da modificação

Requisitos gerais (comuns) da modificação

- Publicitação das modificações

As modificações "*devem ser publicitadas pelo contraente público no portal dos contratos públicos até cinco dias após a sua concretização, devendo a publicidade ser mantida até seis meses após a extinção do contrato*" (cf. art.º 315.º, n.º 1 do CCP).

A publicitação é condição de eficácia dos atos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos (cf. art.º 315.º, n.º 3 do CCP).

Requisitos (pressupostos) da modificação

Pressupostos específicos da modificação por razões de interesse público

a) quando o valor das modificações se situe no patamar do procedimento de ajuste direto

Modificações de valor inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º, consoante o caso, e inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15 % do *preço contratual inicial* (art.º 313.º. n.º 3, al. a) do CCP)

Em caso de várias modificações sucessivas, esse valor é avaliado com base no valor líquido acumulado das modificações sucessivas (art.º 313.º, n.º 4 do CCP).

Requisitos (pressupostos) da modificação

Pressupostos específicos da modificação por razões de interesse público

b) quando ocorram circunstâncias imprevistas

Modificações que decorram de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique, e desde que o seu valor não ultrapasse 50 %. do preço contratual inicial (art.º 313.º. n.º 3, al. b) do CCP).

Circunstâncias imprevistas

Circunstâncias imprevistas

(art.º 313.º. n.º 3, al. b) do CCP: requisitos cumulativos)

Temos que estar:

***i*) perante circunstâncias imprevistas que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto;**

***ii*) que essas circunstâncias justifiquem (motivem) a modificação objetiva do contrato em face da natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique;**

***iii*) o valor decorrente da modificação objetiva do contrato não ultrapasse 50% do preço contratual inicial.**

Requisitos (pressupostos) da modificação

Pressupostos específicos da modificação por razões de interesse público

c) quando se esteja perante a realização de prestações complementares

O art.º 313.º, n.º 5 do CCP ressalva as modificações ao contrato que tenham por objeto a realização de prestações complementares, às quais é aplicável o regime especial do artigo 370.º.

Prestações (trabalhos) complementares

Prestações complementares

(art.º 313.º, n.º 5 do CCP)

- **art.º 370.º ss. do CCP: trabalhos complementares em empreitadas de obras públicas**
- **art.º 420.º-A do CCP: trabalhos complementares nos contratos de concessão de serviços públicos e afins destes, de concessão de obras públicas e de concessão de exploração de bens do domínio público**
- **art.º 447.º-A do CCP: prestações complementares nos contratos de aquisição e de locação de bens móveis**
- **art.º 454 do CCP: prestações complementares nos contratos de aquisição de serviços.**

Prestações (trabalhos) complementares

Trabalhos complementares

(art.º 370.º, n.º 1 do CCP: requisitos cumulativos)

Temos que estar em presença de:

***i*) espécie ou quantidade de trabalhos (prestações contratuais a cargo do cocontratante) que não estejam previstas no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução;**

***ii*) a mudança de cocontratante (através da abertura de novo procedimento de contratação) não seja viável por razões económicas ou técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes;**

***iii*) a mudança de cocontratante (através da abertura de novo procedimento de contratação) seja altamente inconveniente ou provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra;**

***iv*) o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50% do preço contratual inicial.**

Requisitos (pressupostos) da modificação

Pressupostos específicos da modificação por razões de interesse público

d) quando se esteja perante modificações não substanciais

O art.º 313.º, n.º 2 do CCP sugere, por interpretação *a contrario*, que, além das que decorrem dos seus n.ºs 3 e 5, há outras possibilidade de modificação objetiva do contrato, desde que não se trate de modificações substanciais, como se retira do inciso nele constante "*...a modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por...*".

A modificação objetiva do contrato

Efeitos (consequências)

a) Reposição do equilíbrio financeiro do contrato
(art.º 314.º, n.º 1 do CCP / art.º 282.º do CCP)

b) Compensação financeira segundo critérios de equidade
(art.º 314.º, n.º 2 do CCP)

c) Imputação do valor dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões
(art.º 378.º do CCP)

A modificação objetiva do contrato

Consequências da inobservância dos requisitos ou limites

Nulidade (artigo 283.º, n.º 1 do CCP)

Se em desrespeito dos limites legais o contraente publico promover, por ato unilateral ou por acordo, a modificação do contrato estaremos perante a adjudicação de facto de um novo contrato, com preterição total do procedimento legalmente exigido.

Nulidade do ato (implícito) de adjudicação

Nulidade (consequente) do ato ou do contrato de modificação

Nulidade

Nulidade (artigo 283.º, n.º 1 do CCP)

Nulidade do ato (implícito) de adjudicação

Nulidade (consequente) do ato ou do contrato de modificação

Efeitos da nulidade (artigo 289.º, n.º 1 do Cód. Civil)

Efeito retroativo, devendo ser restituído tudo o que tiver sido prestado ou, se a restituição em espécie não for possível, o valor correspondente.

Acórdão do TJUE

16/10/2025

Proc. C-282/24

DIRETIVA 2014/24/UE — ARTIGO 72.º — ALTERAÇÃO DE UM ACORDO-QUADRO DURANTE A SUA EXECUÇÃO — VALOR DA MODIFICAÇÃO INFERIOR AOS VALORES PREVISTOS NO ARTIGO 72.º, N.º 2 — ALTERAÇÃO DO MODELO DE REMUNERAÇÃO DE UM ACORDO-QUADRO — MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DE UM ACORDO-QUADRO — ALTERAÇÃO DA NATUREZA GLOBAL DE UM ACORDO-QUADRO

O artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE deve ser interpretado no sentido de que a alteração do método de remuneração previsto num acordo-quadro que foi adjudicado com base no critério do preço mais baixo, que altera a importância relativa da tarifa fixa e da tarifa variável, adaptando simultaneamente os níveis de preços de modo que o valor total desse acordo-quadro sofra apenas uma alteração marginal, não deve ser considerada no sentido de alterar a natureza global do referido acordo-quadro, na aceção desta disposição, exceto se a alteração do método de remuneração do mesmo acordo-quadro conduzir a uma alteração fundamental do seu equilíbrio.

Acórdão do TJUE

07/12/2023

Proc. C-441/22 e C-443/22

REENVIO PREJUDICIAL — CONTRATOS PÚBLICOS — FUNDOS EUROPEUS ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO — EXECUÇÃO DOS CONTRATOS — DIRETIVA 2014/24/UE — ARTIGO 72. O — MODIFICAÇÃO DE CONTRATOS DURANTE O SEU PERÍODO DE VIGÊNCIA — MODIFICAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO — MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL — CIRCUNSTÂNCIAS IMPREVISÍVEIS

O artigo 72.º , n.º 1, alínea e), e n.º 4 da Diretiva 2014/24/UE deve ser interpretado no sentido de que para qualificar de «substancial» uma modificação de um contrato de adjudicação de um contrato público, na aceção desta disposição, as partes no contrato não têm de ter assinado um acordo escrito que tenha por objeto essa modificação, podendo também deduzir-se uma vontade comum de proceder à modificação em questão, designadamente a partir de outros elementos escritos emanados dessas partes.

(...)

Acórdão do TJUE

07/12/2023

Proc. C-441/22 e C-443/22

(…)

O artigo 72.º , n.º 1, alínea c), i), da Diretiva 2014/24/EU deve ser interpretado no sentido de que a diligência que a autoridade adjudicante deve ter demonstrado para poder invocar esta disposição exige nomeadamente que esta, aquando da preparação do contrato público em causa, tenha tomado em consideração os riscos de incumprimento do prazo de execução deste contrato induzidos por causas de suspensão previsíveis, tais como as condições climatéricas habituais e as proibições regulamentares de execução de obras publicadas antecipadamente e aplicáveis durante um período incluído no período de execução do referido contrato, visto que essas condições climatéricas e proibições regulamentares não podem justificar, quando não estejam previstas nos documentos que regem o procedimento de adjudicação do contrato público, a execução das obras para além do prazo fixado nesses documentos e no contrato público inicial.

Acórdão do TJUE

18/09/2019

Proc. C-526/17

PRORROGAÇÃO CONTRATO DE CONCESSÃO - MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL

A prorrogação de um contrato de concessão, de 31/10/2018 para 31/12/2046 corresponde a uma modificação substancial.

Decisão n.º 179/2019
26/02/2019

Tribunal de Contas

Proc. 456/2019

MODIFICAÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO – VISTO PRÉVIO

Indeferir liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado por Polis Litoral Norte – Sociedade para a Requalificação e Valorização do Litoral Norte, S.A. em virtude da manifesta improcedência do pedido ao abrigo das disposições dos artigos 5.º, alínea c), 46.º, n.º 1, alínea d), e 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) conjugadas com as dos artigos 3.º, 5.º, 186.º, n.º 2, alínea b), 278.º, n.º 1, alínea e), 279.º, n.º 1, 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil. 2- Consequentemente, não apreciar para efeitos de visto prévio o instrumento submetido. 3- Devolver à requerente o instrumento submetido. 4- Remeter cópia da presente decisão, instrumento submetido e relatório do DECOP ao DCC para efeitos de fiscalização concomitante ao abrigo do disposto no artigo 47.º, n.º 1, alínea d), da LOPTC.

Acórdão n.º 11/2025
25/03/2025

Tribunal de Contas

Proc. 2256/2024

ADENDA CONTRATUAL - AUMENTO DA REMUNERAÇÃO MÍNIMA MENSAL GARANTIDA (RMMG) - RISCO PRÓPRIO DO CONTRATO - ABUSO DE DIREITO

(art.º 312.º, al. b) CCP)

Acórdão do STA

15/05/2025

Proc. 02836/10.5BEPRT

CONTRATO DE EMPREITADA - ERROS E OMISSÕES CADERNO DE ENCARGOS - RESPONSABILIDADE

Tendo a Autora provado que os erros e omissões do projeto e do caderno de encargos que reclamou em 10 de fevereiro de 2010, já eram identificáveis na fase de formação do contrato, a responsabilidade pelos custos com o respetivo suprimento será repartida em partes iguais entre empreiteiro e dono da obra, conforme previsto nos n.ºs 3 e 5 do artigo 378.º do CCP.

Acórdão do STA

07/05/2025

Proc. 0716/11.6BECBR

CONTRATO DE EMPREITADA - EQUILÍBRIO FINANCEIRO - MODIFICAÇÃO UNILATERAL - CUSTOS ADICIONAIS- ALTERAÇÃO ANORMAL – PREÇOS – REVISÃO - INDEMNIZAÇÃO

O artigo 196.º do RJEOP consagra o direito do empreiteiro à reposição do equilíbrio financeiro do contrato de empreitada de obras públicas em situações de maior onerosidade causadas por factos imputáveis ao dono da obra, mesmo sem alteração formal das condições contratuais. Não é exigido um impacto financeiro significativo, bastando o agravamento dos encargos ou dificuldades de execução

Acórdão do STA

10/04/2025

Proc. 0181/23.5BALSB

CONTRATO DE CONCESSÃO DE JOGOS - MODIFICAÇÃO FINANCEIRA DO CONTRATO - ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS

(art. 312.º CCP / art. 437.º CC / DL. 275/2001 / art. 14.º do DL. 422/89)

III - Para que neste caso pudesse validamente operar o princípio da justiça e da boa-fé contratual como dimensão garantística contratual derrogadora do regime legal destas concessões era necessário fazer provar da existência de prejuízos da concessionária ou, pelo menos, de uma lesão patrimonial grave, que não se pode identificar com uma mera redução da rentabilidade.

IV – Se é certo que a crise económica 2011-2013 afetou todo o País, e que poderá ter contribuído para a redução de lucros dos casinos, tal não significa nem determina que tal possa ser equiparado à verificação de prejuízos.

Acórdão do TCA Norte
08/04/2022

Proc. nº
00078/14.0BEAVR

EMPREITADA – CORREÇÃO FINANCEIRA - SUPRESSÃO DE TRABALHOS – MODIFICAÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO

I- À mingua de previsão de repartição de responsabilidade no âmbito do contrato de concessão de incentivos de financeiros, a Autora não pode julgar-se dispensada da intervenção abrangida no financiamento pelo facto de, por acordo de cessação de posição contratual, ter atribuído à Ré a responsabilidade pela execução de cerca de 2/3 das obras relativas à empreitada visada nos autos.

II- A aplicação da correção financeira censurada nos autos derivou da circunstância da Ré ter considerado, com reporte ao contrato de empreitada celebrado pelo montante de € 880,702,63, existir uma supressão de trabalhos correspondente a € 439,295,59, e, qua tale, uma redução de 51,41% do objecto físico do contrato, no seu entendimento, atentatória dos princípios da livre concorrência, igualdade e transparência.

III- Não legitimando matéria de facto dada como provada a referência a qualquer elemento no sentido da "supressão de trabalhos" no âmbito do contrato de empreitada visada nos autos, mas antes e apenas a "inexecução parcial" da empreitada, "cai por terra" o fundamento da aplicação da correção financeira censurada nos autos.

IV- O que atinge fatalmente, para além do ato impugnado, a decisão judicial recorrida, já que esta, ao validar a posição da Administração no particular conspecto em análise, fez incorreta subsunção do tecido fáctico apurado nos autos ao bloco legal aplicável, sendo, por isso, merecedora da censura que a Recorrente lhe dirige.

V- Tal não significa, porém, que a atuação da Autora, efectivamente, apurada nos autos [inexecução parcial da empreitada] não seja passível de nova apreciação por parte da Administração – como, aliás, é sua obrigação -, e eventual aplicação das sanções positivadas nos artigos 14º e 15º do contrato de incentivos financeiros celebrado pelas parte.

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Muito obrigada

MARIA HELENA BARBOSA FERREIRA CANELAS

3. A MODIFICAÇÃO SUBJETIVA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO[1]

Raquel Carvalho*

Vídeos da intervenção
Apresentação *Power Point*

Vídeos da intervenção

I



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8spqrz/streaming.html?locale=pt

II



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8spqwr/streaming.html?locale=pt

[1] Comunicação apresentada na ação de formação "Direito da Contratação Pública", no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa, no dia 5 de dezembro de 2025.

* Professora da Faculdade de Direito da Escola do Porto da Universidade Católica Portuguesa.

CATÓLICA
FACULDADE
DE DIREITO

ESCOLA DO PORTO

Da modificação subjetiva

Direito da Contratação Pública

Lisboa, 5 de dezembro de 2025

Raquel Carvalho – rmcarvalho@ucp.pt

Modificação subjetiva… recordando

- **Acórdão *Pressetext*,C-454/06, de 19 de Junho de 2008.**
  - estava em causa a criação de uma sociedade filial (a APA OTS), para a prestação dos serviços adjudicados e fornecidos até então por uma sociedade, a APA.
  - O TJUE pronunciou-se no sentido de que:
  - «*Em geral, deve considerar-se que a substituição do cocontratante ao qual a entidade adjudicante tinha inicialmente adjudicado o contrato por um novo cocontratante constitui uma alteração de um dos termos essenciais do contrato público em causa,*
  - *a menos que essa substituição estivesse prevista nos termos do contrato inicial, por exemplo a título da subcontratação».*

Modificação subjetiva… recordando

- Proibição de cessão contratual;
- Acórdão Wall AG, de 13 de abril de 2010, C-91/08 – a propósito de subcontratação.

Modificação subjetiva… recordando

- **Artigo 72.º:** 1. Os contratos e os acordos-quadro podem ser modificados sem novo procedimento de contratação, nos termos da presente diretiva, em qualquer dos seguintes casos: d) Se o adjudicatário ao qual a autoridade adjudicante atribuiu inicialmente o contrato for substituído por um novo adjudicatário, por um dos seguintes motivos:

  – i) uma cláusula de revisão ou opção inequívoca, em conformidade com a alínea a);

Modificação subjetiva… recordando

- ii) transmissão universal ou parcial da posição do contratante inicial, na sequência de operações de reestruturação, incluindo OPA, fusão e aquisição, ou de uma insolvência, para outro operador económico que satisfaça os critérios em matéria de seleção qualitativa inicialmente estabelecidos, desde que daí não advenham outras modificações substanciais ao contrato e que a operação não se destine a contornar a aplicação da presente diretiva, ou
- iii) assunção pela própria autoridade adjudicante das obrigações do contratante principal para com os seus subcontratantes, se tal possibilidade estiver prevista na legislação nacional em conformidade com o artigo 71.º;

Modificação subjetiva… recordando

- **Artigo 71.º - subcontratação**
  - observância pelos subcontratantes das obrigações previstas no n.º 2 do artigo 18.º (n.º 1);
  - pode ficar nas peças do procedimento que o operador económico deve indicar a parte da sua proposta que pretende subcontratar (n.º 2);

Modificação subjetiva… recordando

- possibilidade de pagamento direto ao subcontratante, prevista nas peças do procedimento (n.º 3);
- manutenção da responsabilidade contratual do cocontratante (n.º 4);
- "No caso dos contratos de empreitada de obras (…), após a adjudicação do contrato e o mais tardar aquando do início da execução do contrato, a autoridade adjudicante deve exigir ao contratante principal que lhe indique o nome, as coordenadas e os representantes legais dos seus subcontratantes que participam nas obras ou serviços em causa, na medida em que disso haja conhecimento nesse momento. A autoridade adjudicante deve exigir ao contratante principal que no decurso do contrato lhe comunique todas as alterações a essas informações, bem como as necessárias informações a respeito de novos subcontratantes que posteriormente associe às obras ou serviços em causa" (n.º 5);

Modificação subjetiva… recordando

- para evitar incumprimento, podem ser solicitadas informações "acompanhadas das declarações sob compromisso de honra dos subcontratantes, conforme previsto no artigo 59.º" (n.º 5). Incluindo, após a adjudicação do contrato, o fornecimento de "certificados e outros documentos comprovativos em vez da declaração sob compromisso de honra";
- possibilidade de solicitar ou exigir a substituição de "um subcontratante em relação ao qual a verificação tenha revelado a existência de motivos não obrigatórios de exclusão" (n.º 6).

Modificação subjetiva… recordando

– possibilidade de ir mais longe nas regras de responsabilidade quanto aos pagamentos a subcontratantes (n.º 7);

Modificação subjetiva… recordando

- **São admitidas as modificações subjetivas de contratos e acordos-quadro previstas na alínea d) do n.º 1 do artigo 72.º;**
- **São proibidas as modificações subjetivas previstas na alínea d) do n.º 4 do artigo 72.º**
  - é admitida a subcontratação – não é considerada modificação subjetiva strictu sensu.

Modificação subjetiva

- **Cessão da posição contratual – artigo 316.º (alteração subjetiva de partes):**
  - Cláusula geral de admissibilidade - contudo, apenas admitida nos casos taxativamente indicados do artigo 318º/1 quando se trate de um contrato público sujeito às Diretivas;
  - Distingue-se da subcontratação;
  - Mantém-se o contrato alterando-se as partes;
  - Pode ser afastada por cláusula contratual ou pela lei – *intuitu personae;*

Modificação subjetiva

– Limites (artigo 317.º):

- Cocontratante escolhido por ajuste direto;
- Vedada a quem se encontre nas situações do artigo 55.º;
- Vedada quando se suspeite ser usada para falsear a concorrência;
- Obrigação de comunicação das situações que falseiam a concorrência;

Modificação subjetiva

- **O artigo 318.º: breve análise.**
  - "4 - O contrato pode exigir que determinadas prestações contratuais críticas, tendo em conta o objeto do contrato a celebrar, sejam executadas diretamente pelo cocontratante".
  - "5 - A estipulação contratual prevista no número anterior não pode ter por efeito restringir, limitar ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato, não podendo, designadamente, limitar a possibilidade de recurso à capacidade técnica de terceiras entidades que se afigure essencial para efeitos de qualificação do cocontratante".

Modificação subjetiva

- **<u>Subcontratação</u>: contrato subordinado a outro contrato celebrado por uma das partes no contrato principal e justificado em direitos nele emergentes; relação triangular; necessidade de complementaridade de recursos (normalmente técnicos);**
  - Limites (artigo 317.º);
  - Autorizada no contrato a entidades nele identificadas (artigo 318.º)
    - Pode ser parcialmente proibida;
  - Subcontrato tem natureza privada.

Modificação subjetiva

- **A lei impõe a autorização à cessão e à subcontratação – artigo 319.º**
- **A lei prevê a possibilidade de recusar a subcontratação nos termos do artigo 320.º**
  - Manutenção da responsabilidade do cocontratante face ao cumprimento do contrato;

Modificação subjetiva

- **Cessão da posição contratual do contraente público – artigo 324.º;**
  - 1 -A possibilidade de cessão da posição contratual deve constar expressamente do contrato, em cláusula de revisão ou opção inequívoca, salvo quando se verifique uma das seguintes condições [**artigo 72.º, n.º 1 a)]**
  - a) Quando haja transmissão universal ou parcial da posição do cocontratante,na sequência de reestruturação societária, nomeadamente, oferta pública de aquisição, aquisição ou fusão, a favor de cessionário que *satisfaça os requisitos mínimos de habilitação e de capacidade técnica e de capacidade económica e financeira* exigidos ao cocontratante
  - b) Quando o próprio contraente público assume as obrigações do cocontratante para com os subcontratantes.

Modificação subjetiva

- **Cessão da posição contratual do cocontratante como sanção: art. 318.º A – o contrato pode prever…**
  - ligação aos poderes de conformação contratual – **artigo 302.º, f) e n.º 2 e)**
  - "*em caso de incumprimento, pelo cocontratante, das suas obrigações, que reúna os pressupostos para a resolução do contrato*";
  - "*execução do contrato ocorre nas mesmas condições já propostas pelo cedente no procedimento pré-contratual original*";
  - "*a posição contratual do cocontratante nos subcontratos por si celebrados transmite-se automaticamente para a entidade cessionária, salvo em caso de recusa por parte desta*".

Modificação subjetiva

– opera por mero ato do contraente público;

– é eficaz na data indicada;

– o poder sancionatório tem de estar previsto no contrato, com exceção da resolução;

Modificação subjetiva

- **Previsão de pagamentos diretos ao subcontratado – artigo 321.º A**
  - havia alguns antecedentes: os anteriores regimes de empreitadas de obras públicas já previam algo semelhante; no DL 59/99, de 2/3 também se previa um direito de retenção – **Acórdão do TCA (S) de 22/05/2014, Proc. n.º 8837/12, relatora: Ana Celeste Carvalho):** "O facto de se dar como provado que a 3ª e 4ª Rés beneficiaram dos trabalhos de subempreitada executados pela Autora, já que permitiram que a empreitada se realizasse e se concluísse, não permite alicerçar a responsabilidade pelo não pagamento dos trabalhos de subempreitada. VII. Não decorre ipso iure da actividade de fiscalização da 3ª Ré ou da circunstância de a 4ª Ré ser a dona da obra, o dever de ressarcimento da quantia reclamada pela subempreiteira, ora Autora. VIII. O direito de retenção a que se refere o disposto no artº 267º do RJEOP, tem por pressuposto que a empreitada ainda não tenha sido paga pela dona da obra ao empreiteiro, pois só desse modo, as verbas podem ser retidas."; "Acresce que nos termos do disposto no nº 1 do artº 267º do RJEOP, essa constitui uma faculdade para o dono da obra, já que ao direito de os subempreiteiros poderem reclamar junto do dono da obra pelos pagamentos em atraso que sejam devidos pelo empreiteiro, o dono da obra pode exercer o direito de retenção de quantias do mesmo montante devidas ao empreiteiro e decorrentes do contrato de empreitada de obra pública".

Modificação subjetiva

- **n.º 1:** O **subcontratado** pode **reclamar,** junto do contraente público, os **pagamentos em atraso** que lhe sejam devidos pelo cocontratante,
- exercendo o contraente público o **direito de retenção** sobre as quantias do mesmo montante devidas ao cocontratante por força do contrato principal
- **n.º 6: não se aplica** aos contratos de concessão de obra ou serviço público ou contratos que configurem uma parceria público-privada;
- 5 O pagamento direto aos subcontratados pelo contraente público está limitado ao valor dos débitos vencidos e não pagos ao cocontratante ou, se futuros , por aquele reconhecidos;

Modificação subjetiva

- 2. O contraente público **notifica o cocontratante para**:
- proceder à **liquidação**
- **ou** apresentar **motivo justificativo para o não pagamento**, devendo, *neste caso, indicar o prazo, não superior a 30 dias, no qual se propõe liquidar a dívida ao subcont*ratado.
- 4 —O contraente público deve exercer o **direito à compensação**
- entre os valores **pagos aos subcontratados;**
- e os valores por si **devidos ao cocontratante.**

Subempreitada de obras públicas

- **Secção VII - subempreitadas**
- **A alteração legislativa que revogou os n.ºs 2 e 3 do artigo 382.º e alterou a redação do artigo 385.º, n.º 4 do CCP**

Subempreitada de obras públicas

- **Além das limitações gerais… (n.º 1 do artigo 383.º)**
  - "a) A entidades que não sejam titulares de alvará ou de título de registo emitido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P., contendo as habilitações adequadas à execução da obra a subcontratar; ou
  - b) A entidades nacionais de Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou do Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial de Comércio que, não sendo titulares do alvará ou do título de registo, não apresentem uma declaração, emitida pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P., comprovativa de que podem executar as prestações objeto do contrato a celebrar por preencherem os requisitos que lhes permitiriam ser titular de um alvará ou de um título de registo contendo as habilitações adequadas à execução da obra a realizar".

Subempreitada de obras públicas

- as mesmas limitações se aplicam "aos contratos de subempreitada celebrados entre o subempreiteiro e um terceiro" (**n.º 4 do artigo 383.º**);
- antes, existia uma limitação objetiva ao recurso à subcontratação durante a fase de execução;
- a eliminação de requisitos objetivos destinou-se a "garantir o total alinhamento com o Direito da União Europeia" (as anteriores previsões não careciam de autorização prévia do dono da obra);

Subempreitada de obras públicas

- **Artigo 385.º rege as subempreitadas na fase de execução:**
  - não carece de autorização, salvo o disposto no n.º 2 (n.º 1);
  - "Quando as particularidades da obra justifiquem uma especial qualificação técnica do empreiteiro e a mesma tenha sido exigida ao empreiteiro na fase de formação do contrato, o contrato pode subordinar expressamente a subcontratação na fase de execução a autorização do dono da obra, dependente da verificação da capacidade técnica do potencial subcontratado em moldes semelhantes aos que hajam sido exigidos em relação ao empreiteiro" (n.º 2);

Subempreitada de obras públicas

– remissão para o regime dos **n.ºs 3 a 6 do artigo 318.º**;

– necessidade de comunicação fundamentada e evidenciação do respeito pelos limites previstos no **artigo 383.º**;

– pode haver oposição e recusa à subempreitada (**artigo 386.º**):

- quando os limites fixados no artigo 383.º não forem observados;
- com os fundamentos do artigo 320.º;

Subempreitada de obras públicas

- **Forma e conteúdo (artigo 384.º)**
  - forma escrita;
  - cláusulas obrigatórias sob pena de nulidade:
    - a) A identificação das partes e dos respetivos representantes, assim como do título a que intervêm, com indicação dos atos que os habilitam para esse efeito;
    - b) A identificação dos alvarás ou certificados de empreiteiro de obras públicas das partes;
    - c) A descrição do objeto do subcontrato;
    - d) O preço;
    - e) A forma e o prazo de pagamento do preço;
    - f) O prazo de execução das prestações objeto do subcontrato.

Subempreitada de obras públicas

– obrigação do empreiteiro (n.º 2);

– "os empreiteiros, os subempreiteiros, assim como os terceiros são obrigadas a manter em arquivo os contratos celebrados em que são intervenientes pelo período de cinco anos a contar da data da conclusão das obras" (n.º 4).

– o contrato de subempreitada tem natureza privada;

Subempreitada de obras públicas

- **A Lei n.º 41/2015, de 3/6:**
  - r) «Subcontratação» a entrega, mediante contrato, de uma empresa de construção a outra da execução dos trabalhos que lhe foram adjudicados pelo dono da obra (**artigo 3.º**);
  - **artigo 20.º:** "1 - Só é permitida a subcontratação de trabalhos a empresas de construção que estejam devidamente habilitadas para o exercício da atividade nos termos da presente lei. 2 - A empresa de construção à qual tenha sido adjudicada uma obra pode, salvo disposição contratual em contrário, recorrer à subcontratação. 3 - A empresa subcontratante aproveita das habilitações detidas pelas empresas subcontratadas. 4 - As empresas de construção que pretendam recorrer à subcontratação devem previamente comprovar, mediante consulta no sítio na Internet do IMPIC, I. P., ou no balcão único eletrónico dos serviços, as habilitações detidas pelas empresas que pretendam subcontratar, e manter posteriormente em estaleiro o comprovativo dessas habilitações. 5 - O presente artigo não prejudica, em especial, o disposto nos artigos 316.º a 322.º do CCP."

Subempreitada de obras públicas

– constitui contraordenação grave, a subcontratação "sem autorização do dono da obra ou com oposição deste, nos casos previstos no n.º 2 do artigo 385.º e no artigo 386.º, ambos do CCP;

Subempreitada de obras públicas

- **Acórdão 49/2024 - 1ª S/SS de 10 de dezembro - Empreitada de Conceção Construção das Ações Previstas no Projeto de Investimento nº 76 - Parque Empresarial de Área de Acolhimento Empresarial de Nova Geração:** "2. Não sendo a adjudicatária detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global da obra é irrelevante que a adjudicatária e as subcontratadas em conjunto possuam as habilitações exigidas e necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos especializados em função dos respetivos valores parcelares. 3. A alteração ao CCP levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho (que revogou os n.os 2 e 3 do artigo 383.º do CCP e, consequentemente, alterou a redação do n.º 4 do artigo 385.º) em nada altera a consideração da existência de limites qualitativos às subempreitadas. 4. Considerou o legislador que a imposição de limites quantitativos às subempreitadas contrariava o Direito Europeu e pretendeu expressamente eliminar tal limitação, mas nada referiu quanto aos limites qualitativos nem introduziu, como poderia, nenhuma alteração aos Arts.º 8.º e 20.º da Lei n.º 41/2015. 5. Não desconhecendo o legislador a jurisprudência do TdC quanto a configurarem tais normas um limite qualitativo às subempreitadas de obras públicas, caso fosse sua intenção que tal limitação deixasse de existir, facilmente teria também alterado as normas em questão, clarificando o regime das subempreitadas e eliminando também aquela limitação qualitativa. Não o tendo feito, tem a alteração legislativa de ser interpretada como tendo apenas e só por finalidade a eliminação dos limites quantitativos às subempreitadas, mas deixando intocados os limites qualitativos.

Subempreitada de obras públicas

– 6. A apresentação de um documento de habilitação insuficiente equivale, para efeitos do disposto no Art.º 81.º, n.º 2, do CCP, à falta de apresentação do documento necessário, tendo como consequência a caducidade da adjudicação realizada. 7. Sem decisão de adjudicação o contrato carece de um elemento essencial, sendo, consequentemente, nulo (cf. Art.ºs 284.º n.º 2, primeira parte, e 96.º n.º 1, alínea b), ambos do CCP). 8. A nulidade contratual verificada é fundamento absoluto de recusa de visto, não permitindo a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este a contrario sensu), da LOPTC.

Subempreitada de obras públicas

- **Acórdão do TCA (S) de 21/04/2022, Proc. n.º 736/21.2 BELSB, relatora: Lina Costa**: "V - Havendo "Subcontratação", tal como dispõe o nº 3 do artigo 20º da Lei nº 41/2015, a empresa contratante aproveita das habilitações detidas pelas empresas contratadas, as quais permitem a estas, subempreiteiras, realizar para aquela [e não para o dono da obra] obras e trabalhos subcontratados cujo valor não exceda o limite previsto para a classe referente a cada uma das subcategorias de trabalhos a executar.

Modificação subjetiva

–requisitos:

- (i) subcontrato válido, autorizado prévia e licitamente pelo contraente público;
- (ii) demonstração de mora;

Modificação subjetiva

– é uma faculdade do subcontratado, pelo que a renúncia é admissível (cfr. artigo 1249.º do CC);

– dirigir um requerimento ao contraente público;

– aquele notifica o cocontratante para liquidar ou se opor;

– realização do pagamento em 30 dias;

– o pedido de pagamento tem de ser fundamentado;

Modificação subjetiva

– não se aplica a norma se a subcontratação não tiver sido autorizada;

- "1.Não se tendo alegado e provado que o dono da obra teve conhecimento prévio da subempreitada de obras públicas sem que a ela se opusesse validamente, deve concluir-se, com base nos arts. 265º-5-6, 268º-c)-d)-e) e 269º-a) do RJEOP/99, que o subempreiteiro não pode exercer a acção dita directa prevista no art. 267º do RJEOP cit. Afinal, não existe, nessa situação, qualquer tipo de relação jurídica entre o dono da obra e o subempreiteiro; 2. Nesse caso, a dívida alegadamente existente apenas ao empreiteiro pode ser reclamada e, em caso de litígio, nos tribunais cíveis" [**Acórdão do TCA (S) de 19/1/2011, Proc. n.º 04595/08; relator: Paulo Pereira Gouveia**]

Modificação subjetiva

– o pagamento consubstancia um ato administrativo, de conteúdo positivo e atributivo

– reação contenciosa por parte do subcontratante

Contrato de concessão

- **Direitos e obrigações do concedente**
  - Sequestro – artigo 421.º:
    - Incumprimento grave ou iminência disso;
    - A atividade passa para as mãos do concedente;
    - Enunciação exemplificativa de situações;
    - Notificação ao concessionário;

Contrato de concessão

- Fixação de prazo razoável para correção;
- O concessionário suporta os encargos e despesas extraordinários;
- Limite máximo: 1 ano;
- No limite, há resolução do contrato.

4. O INCUMPRIMENTO DO CONTRATO[1]

Licínio Lopes Martins*

Vídeos da intervenção
Apresentação *Power Point*

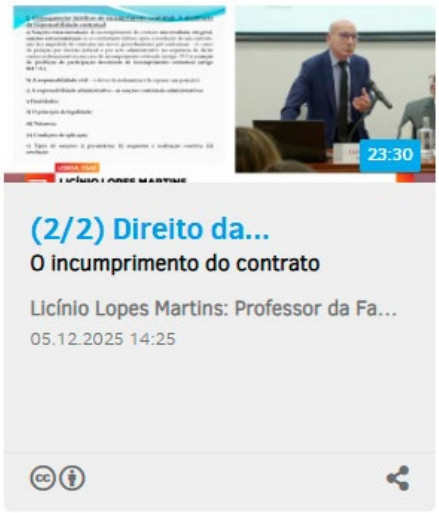
Vídeos da intervenção

I



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8sprcp/streaming.html?locale=pt

II



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8sprcp/streaming.html?locale=pt

[1] Comunicação apresentada na ação de formação "Direito da Contratação Pública", no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa, no dia 5 de dezembro de 2025.

* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

CEJ

INCUMPRIMENTO DO CONTRATO 5-12-2025

Licínio Lopes Martins

FDUC

I – Notas prévias

1. O CCP estabelece um regime jurídico que visa, essencialmente (e sem prejuízo das regras sobre a actuação do contraente público)**:**

a) Garantir o exacto e pontual cumprimento do contrato, assegurando garantias efectivas de cumprimento;

b) Colocar o contraente público em posição de reagir eficazmente em caso de incumprimento, atribuindo-lhe instrumentos de reacção em caso de inadimplemento.

2. Cumprimento (execução) do contrato pelo co-contratante: <u>âmbito</u>

a) Corresponde à "exacta e pontual execução das prestações contratuais" (artigo 288.º). Ou seja, **ao <u>cumprimento das obrigações contratuais</u>** (inscritas no contrato e relativas às prestações contratuais a cuja realização o co-contratante se vinculou).

b) <u>Outras vinculações do co-contratante</u> (vinculações não contratuais, positivas ou negativas, isto é, não inscritas no clausulado contratual, cujo incumprimento pode ter uma repercussão contratual):

i) <u>Obrigações emergentes de actos administrativos</u> praticados no desenvolvimento da relação contratual: autónomas determinações unilaterais do contraente público, corolário dos poderes de direcção e fiscalização – p. ex., a determinação da suspensão da execução dos trabalhos (artigo 365.º) ou da execução de trabalhos/serviços/fornecimentos complementares (artigos 370º e 371.º, n.º 1);

ii) <u>Actos administrativos de conformação</u> da relação administrativa contratual (artigo 302.º e 307, n.º 2);

iii) <u>Obrigações legais:</u> imposições legislativas que oneram o co-contratante nessa qualidade – p. ex., em matéria de cessão da posição contratual e a referência a obrigações legais nos artigos 88.º, n.º 1, e 296.º, n.º 1 (*"…o exato e pontual **<u>cumprimento de todas as obrigações legais</u>** e contratuais que assume com essa celebração"* – artigo 88.º, n.º 1; *"…quaisquer importâncias que se mostrem devidas **<u>por força do não cumprimento por aquele das obrigações legais</u>** ou contratuais"* – artigo 296.º, n.º 1.

3. Cumprimento (ou execução) pontual (artigo 288.º do CCP)

3.1. O princípio da pontualidade exige que a execução seja:

a) Exacta: ou seja, em conformidade com o estipulado no contrato;

b) Pontual: ou seja, "ponto por ponto" e atempadamente (isto é, sem atraso ou mora).

4. O cumprimento implica/exige a execução pessoal

a) Em regra, o co-contratante **não pode transmitir a terceiros as responsabilidades assumidas perante o contraente público**

b) Excepção: casos de cessão da posição contratual e subcontratação (artigo 321.º)

c) Embora a regra da execução pessoal não impeça, em geral, o co-contratante de **contratar com terceiros as prestações que se tornem necessárias para ele próprio realizar as prestações a que se encontra obrigado perante o contraente público**.

5. Cumprimento do contrato: a tutela do interesse público como fundamento legitimador de certas especificidades do regime jurídico do contrato administrativo, face ao regime geral dos contratos

a) O cumprimento do contrato não satisfaz somente o interesse pessoal do contraente público/credor: assume uma **directa relevância para o interesse público** (subjacente à decisão de contratar) – "**interesse público no cumprimento do contrato")**

b) Assegurar ao contraente público o poder de se desvincular licitamente do contrato

6. Meios de tutela do "interesse público no cumprimento do contrato"

a) Poderes de fiscalização do contraente público;

b) Regime da caução;

c) Poderes de aplicação de sanções contratuais;

d) Regime jurídico aplicável ao incumprimento pelo contraente público.

6.1. Poderes de fiscalização do contraente público (artigos 303.º e 305.º)

a) O acompanhamento e a **vigilância preventiva** diminui o risco de incumprimento;

b) A fiscalização visa **assegurar a funcionalidade da execução do contrato**, atendendo ao interesse público subjacente à decisão de contratar (artigo 303.º, n.º 1), podendo ser exercida directamente pelo contraente público ou **delegada no gestor do contrato** (artigo 290.º-A). No entanto, as entidades ou organismos a que se refere o artigo 305.º, n.ºs 4 e 5;

c) O poder de fiscalização deve salvaguardar a autonomia do co-contrante (artigo 303.º, n.º 2);

c) O **poder de fiscalização incide sobre os aspectos técnicos, financeiros e jurídicos da execução do contrato e pode dar lugar à aplicação de sanções contratuais e à determinação de correcções** necessárias. **Há uma interligação entre os poderes de:**

i) Fiscalização;

ii) Aplicação de sanções contratuais;

iii) Execução coactiva das prestações contratuais em falta (artigo 325.º, n.º 2).

II – Garantias de cumprimento do contrato

1. A caução e o direito de retenção (artigo 88.º do CCP)

"1 - No caso de contratos que **impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante**, **deve** ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução **destinada a garantir** a sua celebração, bem como **o exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração"**. (…)

("4 - Pode não ser exigida a prestação de caução, nos termos previstos no programa do procedimento ou no convite, quando o adjudicatário apresente seguro da execução do contrato a celebrar, emitido por entidade seguradora, que cubra o respectivo preço contratual, ou declaração de assunção de responsabilidade solidária com o adjudicatário, pelo mesmo montante, emitida por entidade bancária, desde que essa entidade apresente documento comprovativo de que possui sede ou sucursal em Estado membro da União Europeia, emitido pela entidade que nesse Estado exerça a supervisão seguradora ou bancária, respectivamente").

"3 - Quando, no caso previsto no número anterior (o n.º 2 do artigo 88.º), não tenha sido exigida a prestação de caução, pode a entidade adjudicante, **se o considerar conveniente**, **proceder à retenção de até 10 % do valor dos pagamentos a efectuar**, **desde que tal faculdade seja prevista no caderno de encargos".**

1.1. Prestação de caução mediante garantia bancária: se o adjudicatário prestar a caução mediante garantia bancária, deve apresentar um documento pelo qual um estabelecimento bancário legalmente autorizado assegure, até ao limite do valor da caução, **o imediato pagamento de quaisquer importâncias exigidas pela entidade adjudicante em virtude do incumprimento de quaisquer obrigações a que a garantia respeita (artigo 90.º, n.º 6)**

1.2. Âmbito e função da caução

A caução abrange todos os prejuízos em que incorra o contraente público:

a) Durante a execução do contrato;

b) Ou em consequência da respectiva resolução (cfr., também, os artigos 405.º, 423.º, 436.º e 448.º do CCP);

c) E durante o prazo de garantia do contrato, nos termos do regime geral do artigo 295.º do CCP.

1.2.1. Ou seja: decorre do CCP que a caução abrange todas as responsabilidades do co-contratante, independentemente dos respectivos factos (incluindo, p. ex., o preço que o contraente público tiver de despender a mais pela execução, por um terceiro, das prestações contratuais em falta, ou os prejuízos causados por terceiros por virtude da negligência do co-contratante)

1.3. Caução e adiantamentos de preço – n.º 1 do artigo 292.º do CCP

No caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pelo contraente público, este **pode efectuar adiantamentos de preço por conta de prestações a realizar** ou de actos preparatórios ou acessórios das mesmas quando:

a) O valor dos adiantamentos não seja superior a 30% do preço contratual; e

b) Seja prestada caução de valor igual ou superior aos adiantamentos efectuados, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 88.º e 90.º

1.4. A caução como conteúdo necessário do contrato (quando exigível): faz parte integrante do contrato, quando este for reduzido a escrito, um clausulado que **deve conter a referência à caução prestada pelo adjudicatário - artigo 96.º, n.º 1, alínea g), do CCP (excepto quando, independentemente do valor do contrato, "...**se trate de contratos em que o adjudicatário seja uma entidade prevista nos artigos 2.º ou 7.º") – alínea b) do n.º 2 do artigo 88.º);

1.5. A caução nos acordos-quadro – artigo 254.º, n.º 1, do CCP: a entidade adjudicante **pode exigir a cada adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir o exacto e pontual cumprimento da obrigação** prevista no n.º 1 do artigo 255º -» ("***1.*** *O cocontratante do acordo-quadro obriga-se a celebrar contratos nas condições naquele previstas à medida que a entidade adjudicante parte no acordo-quadro o requeira*").

1.6. Substituição da caução - artigo 294.º do CCP

1 - A requerimento do co-contratante, **o contraente público pode autorizar a substituição da caução** que tenha sido prestada desde que fiquem salvaguardados os pagamentos já efectuados, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 90.º (ou seja, o regime geral de prestação de caução).

2 - **Da substituição a que se refere o número anterior não pode resultar a diminuição das garantias do contraente público**.

1.7. Renovação/reforço da caução: em termos de regime geral, a execução parcial ou total de caução prestada pelo co-contratante **implica a renovação do respectivo valor**, no prazo de 15 dias após a notificação pelo contraente público para esse efeito - artigo 296.º, n.º 2

1.7.1. A renovação do caução como dever imposto a ambos os contraentes, especialmente ao contraente público: como decorre do n.º 2 do artigo 296.º, reforçado pela conjugação com artigo 90.º, n.º 1 (relativo ao dever de exigir a prestação de caução ao adjudicatário), **não há discricionariedade do contraente público; há vinculação legal na renovação da caução, constituindo,** inclusivamente, nos termos do artigo 333.º, n.º 1, alínea g), **fundamento de rescisão sancionatória do contrato**, caso o co-contratante não proceda à sua renovação

1.7.2. Reforço da caução em contratos de empreitada de obras públicas: para reforço da caução prestada com vista a garantir o exacto e pontual cumprimento das obrigações contratuais, às importâncias que o empreiteiro tiver a receber em cada um dos pagamentos parciais previstos é deduzido o montante correspondente a 5/prct. desse pagamento, salvo se o contrato fixar percentagem inferior ou dispensar tal dedução - **artigo 353.º, n.º 1, do CCP**

Nota: a dedução prevista no número anterior pode ser substituída por títulos emitidos ou garantidos pelo Estado, por garantia bancária à primeira solicitação ou por seguro-caução, nos mesmos termos estabelecidos para a caução destinada a garantir o exacto e pontual cumprimento das obrigações contratuais – artigo 353.º, n.º 2, do CCP

1.8. Caução em contratos com garantias de correcção de defeitos – artigos 295.º, 397.º (sobre a **garantia da obra**), 441.º, n.º 3, 444.º (sobre a **garantia em aquisições de móveis**, **aplicável**, por remissão do artigo 432.º, **à locação de bens móveis**): **aplicação do regime que disciplina os aspectos relativos à venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas** (Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8/4, na última redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29-1)

1.9. A <u>função da caução</u> enquanto instrumento de garantia do cumprimento do contrato <u>é reforçada com um regime (severo) de "execução da caução</u>" (artigo 296.º):

a) Faculdade de execução sem necessidade de prévia autorização judicial ou arbitral: o **<u>poder de autotutela executiva do contraente público</u>**;

b) Oposição do co-contratante não impede a execução da caução;

c) Execução da caução serve para satisfazer quaisquer importâncias devidas pelo incumprimento (problema da validade do juiz em causa própria no caso de execução para pagamento de indemnizações).

2. Privilégio mobiliário especial - artigo 293.º: nos **contratos que envolvam a afectação de bens móveis à actividade do co-contratante** e em que haja adiantamentos de preço por virtude de tal afectação**, para além de outras garantias que sejam devidas, <u>o contraente público goza de privilégio mobiliário especial</u>, <u>graduado em primeiro lugar</u>, sobre os bens a que digam respeito os adiantamentos concedidos**, <u>não podendo o co-contratante aliená-los</u>, <u>onerá-los ou desafectá-los da actividade de execução do contrato</u> sem prévio consentimento escrito daquele.

3. <u>Cláusulas penais</u> - artigo 296.º, n.º 1, alínea c), do CCP ***("c) Importâncias fixadas no contrato a título de cláusulas penais")***

3.1. Cláusulas penais destinadas a fixar antecipadamente o montante indemnizatório pelo incumprimento ou cumprimento defeituoso do contrato: correspondem a **<u>acordos negociais que visam liquidar antecipadamente</u>**, sem variação, **<u>o eventual e futuro dano</u>**, incumbindo ao devedor que pretenda eximir-se ao *quantum indemnizatur* estipulado provar, quer que não ocorreu o incumprimento, quer que não foi provocado qualquer dano, quer, ainda, que o incumprimento se não deveu a culpa sua.

3.2. Cláusulas penais puramente compulsórias: as cláusulas penais puramente compulsórias ou **compulsivo-sancionatórias visam obrigar o co-contratante ao cumprimento da prestação contratual**, sendo que **o pagamento da sanção estipulada não obsta ao pagamento de indemnização termos gerais, nem à execução (específica) da obrigação que seja incumprida**

3.3. Sanção pecuniária compulsória directamente prevista no CCP (artigo 372.º "Recusa da execução de trabalhos complementares")

"4. No caso previsto na alínea *a)* do número anterior, **quando o empreiteiro não dê início à execução dos trabalhos, pode o dono da obra**, sem prejuízo do poder de resolução do contrato:

***a)* Aplicar ao empreiteiro uma sanção pecuniária compulsória,** por cada dia de atraso, em valor correspondente a 1 (por mil) do preço contratual, sem prejuízo de o contrato poder prever valor mais elevado"

III – Incumprimento do contrato

1. Incumprimento do contrato por facto imputável ao co-contratante - artigo 325.º do CCP

1.1. Procedimento (prévio) a adoptar pelo contraente público: se o co-contratante não cumprir de forma exacta e pontual as obrigações contratuais ou parte delas por facto que lhe seja imputável, **deve o contraente público notificá-lo para cumprir dentro de um prazo razoável** (salvo quando o cumprimento se tenha tornado impossível ou o contraente público tenha perdido o interesse na prestação) – n.º 1 do artigo 325.º do CCP

b) Ou optar por resolver o contrato com fundamento em incumprimento definitivo, nos termos do disposto no artigo 333.º, ou seja, **pode optar pela resolução sancionatória do contrato**.

Nota: o exercício das faculdades anteriores não prejudica a aplicação pelo contraente público de sanções previstas no contrato para o caso de incumprimento pelo co-contratante, por facto que lhe seja imputável, nem a aplicação das disposições relativas à obrigação de indemnização por mora e incumprimento definitivo previstas no Código Civil - n.º 4 do artigo 325.º do CCP

1.3. Incumprimento do contrato e execução da caução - artigo 296.º do CCP, conjugado com o artigo 90.º, n.ºs 2, 6 e 7, e com o artigo 638.º do Código Civil (relativo ao benefício de excussão)

1.3.1. Execução directa da caução pelo contraente público: as **cauções prestadas pelo co-contratante podem ser executadas** pelo contraente público, **sem necessidade de prévia decisão judicial ou arbitral**, para satisfação de **quaisquer importâncias que se mostrem devidas por força do não cumprimento por aquele das obrigações legais ou contratuais**, designadamente as seguintes:

a) Sanções pecuniárias (correspondem às clássicas **multas contratuais**) **aplicadas nos termos previstos no contrato (artigo 329.º do CCP);**

b) Prejuízos incorridos pelo contraente público, por força do incumprimento do contrato;

c) Importâncias fixadas no contrato a título de cláusulas penais.

Nota: a execução indevida da caução confere ao co-contratante o direito a indemnização pelos prejuízos daí advenientes – n.º 3 do artigo 296.º do CCP.

1.4. Incumprimento do contrato e aplicação de sanções contratuais - artigo 329.º do CCP

1 - Nos termos previstos no presente Código, **o contraente público pode**, **a título sancionatório**, resolver o contrato e **aplicar as sanções previstas no contrato ou na lei em caso de incumprimento pelo co-contratante.**

2 - Quando as sanções a que se refere o número anterior revistam natureza pecuniária, o **respectivo valor acumulado não pode exceder 20 % do preço contratual**, sem prejuízo do poder de resolução do contrato prevista no capítulo seguinte.

3 - Nos casos em que seja atingido o limite previsto no número anterior e **o contraente público decida não proceder à resolução do contrato**, por dela resultar grave dano para o interesse público, **aquele limite é elevado para 30 %.**

4 - Para efeitos dos limites previstos nos n.ºs 2 e 3, quando o contrato previr prorrogações expressas ou tácitas, **o valor das sanções a aplicar deve ter por referência o preço do seu período de vigência inicial**.

1.4.1. A **relevância do princípio da proporcionalidade**.

1.4.2. Finalidade das sanções pecuniárias contratuais: finalidade predominantemente **intimidatória ou adstringente** (e não indemnizatória ou punitiva/repressiva), **dirigindo-se a impelir o co-contratante ao cumprimento das prestações contratuais**, podendo assumir diversas formas (p. ex., para além da sanção pecuniária, a tomada de posse administrativa de bens, o sequestro)

1.4.3. O caso especial da sanção pecuniária compulsória (artigos 372.º, n.º 4, alínea a), e 403.º, n.ºs 1 e 2): **uma sanção administrativa com fim punitivo e de incentivo ao cumprimento**.

1.4.4. Fundamento/habilitação legal para a previsão e aplicação de sanções pecuniárias contratuais:

a) O incumprimento, total ou parcial, do contrato pelo co-contratante;

b) Os atrasos no cumprimento, na medida em que tais atrasos não sejam recuperáveis. Nota: no regime geral do CCP não se prevê o atraso nos prazos parciais; tal previsão só existe para o contrato de empreitada de obras públicas;

c) O incumprimento defeituoso;

d) A execução, por outrem (por um terceiro), sem a autorização do contraente público, infringindo o princípio da execução pessoal do contrato, pois "Sem prejuízo do disposto em matéria de cessão da posição contratual e de subcontratação, ***incumbe ao cocontratante a exata e pontual execução das prestações contratuais, em cumprimento do convencionado, não podendo este transmitir a terceiros as responsabilidades assumidas perante o contraente público***" - artigo 288.º do CCP, sobre a "**Execução pessoal" do contrato**

1.4.5. A aplicação de sanções contratuais como acto administrativo e a executividade dos actos administrativos sancionatórios praticados pelo contraente público - artigo 307.º do CCP (relativo à "Natureza das declarações do contraente público") e artigo 309.º do CCP, sobre a executividade dos actos administrativos do contraente público:

1 - Com excepção dos casos previstos no número seguinte, as declarações do contraente público sobre interpretação e validade do contrato ou sobre a sua execução são meras declarações negociais, pelo que, na falta de acordo do co-contratante, o contraente público apenas pode obter os efeitos pretendidos através do recurso à acção administrativa.

2 - Revestem a natureza de acto administrativo as declarações do contraente público sobre a execução do contrato que se traduzam em:

a) Ordens, directivas ou instruções no exercício dos poderes de direcção e de fiscalização;

b) Modificação unilateral das cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público;

c) Aplicação das sanções previstas para a inexecução do contrato.

d) Resolução unilateral do contrato.

1.4.5.1. Título executivo e a executividade dos actos administrativos do contraente público - artigo 309.º do CCP

1 - Os **atos administrativos** do contraente público relativos à execução do **contrato constituem título executivo**.

2 - **O cumprimento das obrigações determinadas pelos atos administrativos a que se refere o número anterior não pode ser imposto coercivamente pelo contraente público**, salvo quando se trate de **atos que determinem**, em geral, **a resolução do contrato** ou, em especial, **o sequestro** e o **resgate de concessões**, bem como outras situações previstas na lei.

Ou seja:

a) Ao incumprimento destas obrigações não se aplica o regime da execução coactiva das prestações em falta (artigo 325.º, n.º 1);

b) O contrato não pode prever sanções para reagir em face do seu incumprimento: o poder de aplicar sanções é previsto para os casos em que estejam em causa **"sanções previstas para a inexecução do contrato"** (artigo 302.º, al. e)), **sem prejuízo** da possibilidade de resolução sancionatória (artigo 333.º, n.º 1, alíneas b) e c)] ou **da aplicação de sanções pecuniárias** (artigo 372.º, n.º 4, alínea a));

c) O incumprimento destas obrigações - impostas por acto administrativo ou lei - remete para um regime próprio e autónomo em relação ao do incumprimento do contrato, das prestações contratuais: o cumprimento destas obrigações - consequentes de actos administrativos, dotados de executividade - **não pode ser imposto coercivamente** "*salvo quando se trate de actos que determinam, em geral, a resolução do contrato ou, em especial, o sequestro e o resgate de concessões, bem como outras situações previstas na lei*" (artigo 309.º, n.º 2)

1.4.5.2. Executividade não se confunde com executoriedade, isto é, não se confunde com a execução directa e coerciva, pelo contraente público, das sanções pecuniárias previstas e aplicadas – 1.ª parte do n.º 2 do artigo 309.º do CCP, conjugada com o n.º 2 do artigo 176.º e artigos 179.º e 183.º do CPA

1.4.6. A procedimentalização da aplicação de sanções contratuais e a aplicação do Código do Procedimento Administrativo (CPA) - artigo 308.º do CCP

a) Regra geral: a formação dos actos administrativos emitidos no exercício dos poderes do contraente público **não está sujeita ao regime da marcha do procedimento estabelecido pelo Código do Procedimento Administrativo – n.º 1 do artigo 308.º do CCP**

b) Excepção: a aplicação de sanções contratuais através de ato administrativo **está sujeita a audiência prévia do co-contratante**, nos termos do CPA – n.º 2 do artigo 308.º do CCP, artigo 121.º e sgs., do CPA, e artigo 32.º, n.º 10, da CRP

c) No entanto, a possibilidade de dispensa da audiência prévia: o contraente público pode **dispensar a audiência prévia se a sanção a aplicar tiver natureza pecuniária e se encontrar caucionada por garantia bancária à primeira solicitação ou por instrumento equivalente**, **desde que** haja fundado receio de a execução da mesma se frustrar por virtude daquela audiência – n.º 3 do artigo 308.º.

1.5. Incumprimento do contrato como fonte da resolução-sanção do contrato (como acto administrativo de extinção do contrato) – artigo 330.º, sobre as "Causas de extinção" do contrato em geral, e artigos 333.º a 335.º do CCP

1.5.1. Os fundamentos legais e contratuais da resolução sancionatória - artigo 333.º do CCP

1 - Sem prejuízo de outras situações de grave violação das **obrigações** assumidas pelo co-contratante **especialmente previstas no contrato, o contraente público pode resolver o contrato a título sancionatório nos seguintes casos**:

a) Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao co-contratante;

b) Incumprimento, por parte do co-contratante, de ordens, directivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direcção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais;

c) Oposição reiterada do co-contratante ao exercício dos poderes de fiscalização do contraente público;

d) Cessão da posição contratual ou subcontratação realizadas com inobservância dos termos e limites previstos na lei ou no contrato, desde que a exigência pelo co-contratante da manutenção das obrigações assumidas pelo contraente público contrarie o princípio da boa-fé;

e) Se o valor acumulado das sanções contratuais com natureza pecuniária exceder o limite previsto no n.º 2 do artigo 329.º;

f) Incumprimento pelo co-contratante de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato;

g) Não renovação do valor da caução pelo co-contratante;

h) O co-contratante se apresente à insolvência ou esta seja declarada pelo tribunal.

2 - O disposto no número anterior não **prejudica o direito de indemnização nos termos gerais, nomeadamente pelos prejuízos decorrentes da adopção de novo procedimento de formação de contrato.**

Nota: havendo lugar a responsabilidade do co-contratante, será o montante respectivo deduzido das quantias devidas, sem prejuízo do contraente público poder executar as garantias prestadas pelo co-contratante – n.º 3 do artigo 333.º do CCP

1.5.2. A resolução-sanção como acto administrativo executório, sendo directa e coactivamente imposto/executado pelo contraente público

1.5.3. Mas a procedimentalização da resolução-sanção: sujeição, no mínimo, a audiência prévia do co-contratante, nos termos do CPA – n.º 2 do artigo 308.º do CCP e artigo 121.º e sgs. do CPA

1.5.4. A impugnabilidade judicial dos actos administrativos de execução dos contratos, nos termos do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA)

1.6. Subcontratação e incumprimento do contrato: mantém-se o princípio da execução pessoal do contrato, pelo que, **nos casos de subcontratação, o co-contratante permanece integralmente responsável perante o contraente público pelo exacto e pontual cumprimento de todas as obrigações contratuais** - artigo 321.º do CCP

1.7. Incumprimento do contrato de concessão: sequestro da concessão; resolução do contrato e resgate - artigos 420.º 421.º do CCP

2. Consequências jurídicas do incumprimento contratual. A efectivação da responsabilidade contratual:

a) Sanções extracontratuais: do incumprimento do contrato **não resultam, em geral, sanções extracontratuais** (o co-contratante faltoso, após a resolução de um contrato, não fica impedido de contratar em novos procedimentos pré-contratuais - cf. casos de punição por decisão judicial e por acto administrativo na sequência de ilícito contra-ordenacional ou em caso de incumprimento reiterado (artigo. 55.º) **e a sanção de proibição de participação decorrente de incumprimento contratual (artigo 464.º-A)**.

b) A responsabilidade civil – o dever de indemnizar (de reparar um prejuízo)

c) A responsabilidade administrativa – as sanções contratuais administrativas:

i) Finalidades;

ii) O princípio da legalidade;

iii) Natureza;

iv) Condições de aplicação;

v) Tipos de sanções: i) pecuniárias; ii) sequestro e realização coactiva; iii) resolução

2.1. A responsabilidade civil

a) A obrigação de indemnizar os prejuízos causados ao contraente público (cf. artigo 325.º, n.º 4)

b) Função: a indemnização visa reparar os danos causados

c) Sem prejuízo de:

i) Aplicação de sanções previstas no contrato;

ii) Execução coactiva das prestações em falta;

iii) Resolução do contrato.

d) Problema da utilidade da **autonomia da cláusula penal** (cf. artigo 296.º, n.º 1, alínea c)) **face à admissibilidade**, no regime jurídico-administrativo, **da previsão contratual de sanções contratuais de carácter pecuniário.**

2.2. A responsabilidade administrativa – as sanções contratuais administrativas

a) Finalidades das sanções contratuais administrativas:

i) Função de castigo ou função repressiva, face à actuação censurável de incumprimento;

ii) Função coercitiva: constrangimento ao cumprimento (aplicação de um factor que representa um custo acrescido ao que resulta da indemnização dos prejuízos causados – responsabilidade civil)

b) A especial evidência da coercibilidade nas sanções pecuniárias compulsórias

2.2.1. O princípio da legalidade subjacente às sanções contratuais administrativas:

a) Aplicação de sanções corresponde ao exercício de um poder público: exercício exteriorizado através de **acto administrativo** (artigos. 302.º, al. d), e 307.º, n.º 2, al. c))

b) A previsão de sanções contratuais encontra-se **sob reserva de lei**

c) A **suficiência da "autorização legal"** consagrada no artigo 302.º, al. d) **para a admissibilidade de previsão de sanções contratuais no contrato** (cf. o caso da resolução sancionatória, que dispensa a previsão expressa no contrato, pois decorre da lei - artigo 329.º, n.º 1, e 333.º);

d) Os **limites da "autorização legal"** (artigo 302.º, al. d)): **a previsão de sanções por "inexecução do contrato"** (ou seja, por inexecução de obrigações contratuais). Ou seja, **a "autorização legal" não abrange a admissibilidade de prever contratualmente sanções pelo incumprimento de obrigações impostas por acto administrativo ou por lei**

2.2.2. A natureza das sanções contratuais administrativas

a) *"Revestem a **natureza de acto administrativo** as declarações do contraente público sobre a execução do contrato que se traduzam em (…) **Aplicação das sanções previstas para a inexecução do contrato**"* (artigo 307.º, n.º 2, al. c))

b) Sendo actos administrativos, constituem **títulos executivos**

c) Tratando-se de actos que imponham o pagamento de quantias:

i) O regime da execução para pagamento de quantia certa (artigos 179. e 183.º do CPA);

ii) O caso especial das sanções garantidas por caução (artigo 296.º, alínea a)): a execução da caução possibilita a imposição coactiva da obrigação de pagamento decorrente da aplicação da sanção pecuniária, **por meios administrativos próprios, independentemente de decisão judicial.**

2.2.3. As condições de aplicação das sanções contratuais administrativas

i) Imposição da realização de audiência prévia do co-contratante (artigo 308.º, n.º 2), **excepto**: "*se a sanção a aplicar tiver natureza pecuniária e se encontrar caucionada por garantia bancária à primeira solicitação ou por instrumento equivalente, desde que haja fundado receio de a execução da mesma se frustrar por virtude daquela audiência*" (artigo 308.º, n.º 3)

ii) A aplicação da sanção contratual da resolução sancionatória depende de uma situação de "*incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao co-contratante*" (artigo333.º, n.º 1, alínea a))

2.2.4. Tipos ou espécies sanções contratuais administrativas

2.2.4.1. Regra da não taxatividade das sanções contratuais: inexistência de *numerus clausus* - cf. artigos 302.º, al. d), 307.º, n.º 2, al. c), e 329.º, n.º 1.

2.2.4.2. Tipos de sanções contratuais expressamente previstos no CCP

a) Sanções pecuniárias

i) Limites ao valor acumulado das sanções aplicadas (artigo 329.º, n.ºs 2 e 3): 20% do preço contratual com a resolução do contrato (artigo 333.º, n.º 1, al. e)); ou

ii) Até 30% do preço contratual, com decisão fundamentada de não resolver o contrato e continuar a aplicar sanções pecuniárias até ao limite máximo de 30%, caso da resolução resulte "*grave dano para o interesse público*" (artigo 329.º, n.º 3);

iii) Resolução do contrato [arts. 329.º, n.ºs 2 e 3, e 333.º, n.º 1, al. e)]

iii) As sanções pecuniárias compulsórias – configuram um tipo de sanção pecuniária:

- De previsão legal (artigos 372.º, n.º 4, al. a), e 403.º, n.º 1); **ou**

- De previsão contratual.

iv) Sequestro e realização coactiva da prestação;

v) Resolução do contrato

3. Incumprimento de "níveis de desempenho":

a) Trata-se de níveis quantificados de desempenho definidos no contrato para a sua fase de execução

b) Caso não sejam atingidos pelo co-contratante os valores ou *performances* quantificados, **não se verifica necessariamente uma situação de incumprimento do contrato.** Não há, em princípio, uma prestação em *falta*, sujeita a *sanções contratuais*;

c) Há uma **menos boa *performance* do co-contratante, sujeita a penalizações económicas** (cf. artigo 418.º, n.º 2) – por vezes, através de um sistema automático de deduções estabelecido no próprio contrato.

4. Incumprimento e impossibilidade temporária de cumprimento - artigo 297.º, sobre a "Suspensão da execução"

A execução das prestações que constituem o objecto do contrato pode ser, total ou parcialmente, suspensa com os seguintes fundamentos:

a) A impossibilidade temporária de cumprimento do contrato, designadamente em virtude de mora do contraente público na entrega ou na disponibilização de meios ou bens necessários à respectiva execução; ou

b) A excepção de não cumprimento.

4.1. Taxatividade das causas de suspensão?

5. Cumprimento e incumprimento pelo contraente público

5.1. Cumprimento (execução) do contrato pelo contraente público. O cumprimento traduz-se:

i) No dever de pagamento das prestações realizadas pelo co-contrante – na maioria das situações, em que o contrato administrativo configura um contrato de "compras públicas":

- Prazos de pagamento (artigo 299.º);

- Revisão de preços (artigo. 300.º e 382.º).

ii) Na realização de outras prestações para além do pagamento, como seja o **dever de entregar bens** ou **disponibilizar o uso de bens** ao co-contratante, nos casos em que o contraente público a isso se comprometa.

5.2. Incumprimento (execução) do contrato pelo contraente público

5.2.1. O incumprimento do contrato pelo contraente público consiste no não cumprimento das obrigações por si assumidas. Consequências:

a) Pagar juros de mora, à taxa legalmente fixada (artigo 326.º);

b) Suspensão da execução, fundada na lei (artigos 297.º e 366.º, n.º 3, alínea b)) ou no contrato;

c) Excepção de não cumprimento (artigo 327.º) e as cláusulas de salvaguarda do "grave prejuízo para o interesse público" e da "viabilidade económico-financeira do co-contratante";

d) Direito de retenção (artigo 328.º) e igualmente e as cláusulas de salvaguarda do "grave prejuízo para o interesse público" e da "viabilidade económico-financeira do co-contratante";

e) Resolução por iniciativa do co-contratante (artigo 332.º), designadamente por incumprimento de obrigações pecuniárias pelo contraente público por período superior a seis meses ou quando o montante em dívida exceda 25 % do preço contratual, excluindo juros.

Obrigado pela Vossa Atenção!

Licínio Lopes Martins

5. A EXTINÇÃO DO CONTRATO[1]

Noémia Santos*

1. Nota introdutória
2. Dos fundamentos gerais de extinção do contrato
  2.1. Das causas reconhecidas pelo direito civil
  2.2. Da extinção *ope legis*
  2.3. Do cumprimento
  2.4. Da impossibilidade definitiva
  2.5. Da revogação
  2.6. Da resolução
    2.6.1. Por iniciativa do Cocontratante
    2.6.2. Por decisão do Contraente Público
3. Dos fundamentos específicos/especiais de extinção do contrato
  3.1. Da causa específica de caducidade
  3.2. Da resolução do contrato na empreitada
  3.3. das causas especialmente previstas no contrato
4. Nota final
Vídeos da intervenção
Apresentação *Power Point*

1. Nota introdutória

O presente escrito refere-se ao tema da "extinção do contrato", apresentado no âmbito da ação de formação do "Direito da Contratação Pública" – eminentemente vocacionada para a fase de execução do contrato administrativo –, que, considerando a sua abrangência, e até porque percorre vários artigos do Código dos Contratos Públicos (doravante «CCP»), tem em vista uma abordagem geral da temática, numa perspetiva teórico-prática, aflorando-se os fundamentos gerais de extinção do contrato, sem olvidar a enunciação, por tópicos, de fundamentos específicos ou especiais da sua extinção, designadamente no âmbito da empreitada de obras públicas.

Sem qualquer pretensão de escalpelizar e aprofundar neste trabalho toda a temática que envolve a "extinção do contrato" – que se quer breve, não sendo esse verdadeiramente o seu objetivo – o que se pretende é propiciar o debate e uma reflexão sobre, pelo menos, algumas questões que, na prática, e no dia a dia (em geral, nos tribunais administrativos, e, em particular, no juízo de contratos públicos onde exerço funções), se colocam com maior frequência nesta matéria da extinção do contrato.

2. Dos fundamentos gerais de extinção do contrato

O CCP estabelece, no seu preâmbulo, como uma das suas principais linhas de força, o regime substantivo geral dos contratos administrativos, vertido no título i, da parte iii do CCP, onde se enquadra o regime (geral) da extinção do contrato, percebendo-se, ainda, da leitura do referido preâmbulo, que outra linha de força é, também, o da *"clarificação do regime de extinção do*

[1] Corresponde ao texto de suporte à comunicação apresentada na ação de formação "Direito da Contratação Pública", no Centro de Estudos Judiciários, em Lisboa, no dia 5 de dezembro de 2025.

* Juíza de Direito no juízo de contratos públicos do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto.

contrato pelo dono da obra e pelo empreiteiro", o que nos remete para o regime específico da extinção do contrato nas empreitadas de obras pública,, dirigido, sobretudo, à causa de extinção da resolução do contrato por iniciativa do dono da obra e por iniciativa do empreiteiro.

É isso que nos diz, exatamente, o artigo 1.º, n.º 5, do CCP, que se dirige ao âmbito de aplicação do CCP, que estabelece que *"A parte iii do presente Código contém o regime substantivo aplicável à execução, modificação e extinção dos contratos administrativos, nos termos do artigo 280.º".*

E é o artigo 280.º do CCP que nos fornece o conceito de "contrato administrativo", entendendo-se como tal aqueles em que pelo menos uma das partes seja um Contraente Público e que se integrem em qualquer uma das seguintes categorias:

> a) "*Contratos que, por força do presente Código, da lei ou da vontade das partes, sejam qualificados como contratos administrativos ou submetidos a um regime substantivo de direito público"*;
> b) *"Contratos com objeto passível de ato administrativo e demais contratos sobre o exercício de poderes públicos"*;
> c) "*Contratos que confiram ao cocontratante direitos especiais sobre coisas públicas ou o exercício de funções dos órgãos do contraente público";*
> d) *"Contratos que a lei submeta, ou que admita que sejam submetidos, a um procedimento de formação regulado por normas de direito público e em que a prestação do cocontratante possa condicionar ou substituir, de forma relevante, a realização das atribuições do contraente público".*

Passemos às normas a reter que regem a matéria da extinção em geral dos contratos administrativo, com a salvaguarda de que, naturalmente, a apreciação destas normas não pode ser entendida como estanque, pois não podemos perder da vista o princípio da unidade do sistema jurídico como fator decisivo na interpretação e aplicação da lei e algumas manifestações pontuais no CCP que possam relevar para a apreciação desta matéria.

A matéria do regime geral relativa à extinção do contrato administrativo vem regulada nos artigos 330.º e seguintes do CCP.

E, de acordo com esta norma, seguindo a ordem nele prevista, são as seguintes as causas de extinção do contrato:

a) o cumprimento;
b) a impossibilidade definitiva;
c) todas as restantes causas de extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil;
d) a revogação;
e) a resolução por iniciativa do Cocontratante (artigo 332.º):
    1. por via de decisão judicial ou arbitral;
    2. por sua declaração/iniciativa;
f) a resolução sancionatória por decisão do Contraente Público (artigos 333.º a 335.º);

Acrescentando-se uma outra causa de extinção do contrato administrativo que, pelo menos de uma forma expressa, não decorre desta lista das causas de extinção do contrato:

g) a extinção *ope legis.*

2.1. Das causas reconhecidas pelo direito civil

Comecemos esta incursão dos fundamentos gerais da extinção do contrato pela enunciação das causas de extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil – e sempre que se justifique, acompanhada de uma breve explicitação (aqui numa perspetiva prática, com auxílio da jurisprudência dos nossos tribunais superiores) –, que são as seguintes:

(i) a caducidade: o contrato fonte extingue-se pelo decurso do tempo certo nele (expressamente) estipulado pelas partes para a sua vigência. O que significa que ocorrida a *caducidade*, o contrato não pode ser extinto, posteriormente, por outra qualquer causa, designadamente, por resolução, por impossibilidade do objeto.

Esta causa (clássica) de extinção do contrato foi tratada no Acórdão do Tribunal Central Administrativo (doravante «TCA») Norte, de 03-05-2024, no processo n.º 02163/13.6BEPRT[2], no contexto da prática de um ato de resolução sancionatória, no qual se sumariou o seguinte, no que releva, *"I – A resolução sancionatória cujo objeto seja um contrato de prestação de serviços extinto por caducidade, como é o caso, é nula, nos termos do artigo 133º do CPA, por impossibilidade do objeto".*

Neste caso, o TCA Norte centrou a questão decidenda em "*saber se um contrato de prestação de serviços cuja relação jurídica se encontra extinta pelo facto extrínseco do decurso do tempo, precisamente por o contrato fonte ter consagrado um termo resolutivo ou um prazo certo de vigência, sem lugar a renovação automática periódica, isto é, um contrato de prestação de serviços extinto por caducidade, pode ser objeto de resolução, porventura ao abrigo da possibilidade legal de a resolução ter, em regra, efeito retroativo. // Julgamos que não: a retroatividade de que fala a lei refere-se a efeitos já ocorridos, designadamente prestações já efetuadas, de um contrato que ainda é possível não executar ou reverter, seja porque ainda é possível não efetuar determinadas prestações, seja porque as efetuadas podem ser repetidas. // De outro modo cai-se no absurdo da anacronia, pelo menos quanto às prestações de facto infungíveis que são os serviços".*

Concluindo este aresto que "*De facto, e em geral, num contrato de execução continuada ao longo de um determinado período de calendário, uma vez decorrido esse período, o contrato extingue-se por caducidade, pelo que já não pode ser extinto, posteriormente, por outra qualquer causa, designadamente, por resolução. Mais, se se tratar de um contrato de prestação de serviços, uma vez transcorrido todo o tempo em que as prestações de facto de uma parte foram ou deviam ter sido realizadas – o período objeto da contratação – deixa de se possível cronologicamente realizar ou deixar de realizar as prestações, deixa de haver objeto para os efeitos da resolução, pelo menos*

[2]Publicado e acessível para consulta no site www.dgsi.pt, como todos os Acórdãos adiante indicados neste trabalho.

no tocante a um lado do sinalagma. // Assim, concluímos que a resolução não pode ter por objeto contratos de prestação de serviços extintos por caducidade, como é o caso".

Em suma, ocorrendo a caducidade do contrato, em virtude do decurso do tempo contratualmente estipulado pelas partes – o tal *"período objeto da contratação"* – o contrato extingue-se, e deixa, assim, de ter objeto.

(ii) a dação em cumprimento: verifica-se no caso em que o devedor exonera-se do vínculo a que se acha adstrito, mediante uma prestação *diversa* da devida ou solicitada, desde que com o acordo do credor, mesmo que de valor superior ("*se o credor der o seu assentimento")* – cf. artigo 837.º do Código Civil (doravante «CC»).
(iii) já a novação ocorre quando o devedor contrai perante o devedor uma *nova* obrigação em substituição da antiga – cf. artigo 857.º do CC.

A propósito destes dois institutos que se enquadram nas *"Causas de extinção das obrigações além do cumprimento"*, retira-se do Acórdão do Tribunal da Relação (doravante «TR») de Coimbra, de 10-07-2007, proferido no processo n.º 3355/03.1TBLRA.C1, que do artigo 837.º do CC resulta que: *"esta causa de extinção das obrigações tem dois pressupostos:*

a) a realização de uma prestação diferente da que for devida;
b) o acordo do credor relativo à exoneração do devedor com essa prestação. Quanto ao primeiro pressuposto da dação em cumprimento, é a realização de uma prestação diferente da que for devida, ou seja, enquanto no cumprimento o devedor realiza a prestação devida, produzindo assim a extinção da obrigação, na dação em cumprimento realiza um aliud em relação ao que está vinculado, ainda que com o fim de extinguir essa mesma obrigação.

Quanto ao segundo pressuposto da dação em cumprimento, é elemento essencial à dação em cumprimento a existência de acordo do credor relativamente à exoneração do devedor com a realização da prestação diferente da devida. (…) Uma vez verificado esse duplo requisito que resulta da lei, a datio in solutum terá todo o cabimento, seja qual for a natureza da prestação debitória inicial e seja qual for o objecto da prestação diferente levada a cabo, quer pelo devedor, quer por terceiro — (cf. Prof. Antunes Varela, in Das Obrigações em Geral, vol.II, 7.ª edição, págs. 171-172)".

Por outro lado, na senda do mesmo aresto, no que se refere à "novação", *"para que haja uma novação, objetiva ou subjetiva, é necessário que uma obrigação nova venha substituir a antiga; e só é nova a obrigação quando haja uma alteração substancial nos seus elementos constitutivos. (…) A novação surge deste modo como um verdadeiro contrato extintivo-constitutivo de obrigações, pelo qual as partes visam expressamente substituir uma obrigação originária, que se extingue, por uma obrigação nova, que se constitui".* Donde, é intrínseco ao próprio instituto da *novação* que:

(i) haja uma obrigação *nova* que venha substituir a antiga, que era devida e a que foi originariamente solicitada; sendo que

(ii) só é *nova* a obrigação quando haja uma alteração substancial nos seus elementos constitutivos.

Fica a breve explicitação dos mencionados institutos, mas também o reconhecimento de que, tendo presente a sua clássica arrumação conceptual de que demos conta, dificilmente poderão fundar, validamente, a extinção do contrato administrativo.

[Ainda que se admita que no decurso da execução de um contrato se possa verificar a ocorrência de circunstâncias que devem ditar a sua *modificação*, se a sua aplicação, por si, como causa ou fundamento da própria extinção do contrato, em princípio, acarreta, a montante, a *alteração de aspetos substanciais* dos pressupostos em que assentou a relação contratual, i.e. das obrigações contratuais que já vinham pré-definidas no procedimento pré-contratual que lhe antecedeu, por potencialmente contender com a própria natureza global e/ou objeto do contrato posto à concorrência, tal poderá afrontar os princípios da concorrência, da publicidade e transparência, bem como da imutabilidade das propostas, eixos centrais dos procedimentos de contratação pública, mas com reflexos evidentes e que, naturalmente, perpassam toda a fase de execução do contrato que se lhe segue, com manifestações expressas no CCP.

Disso é exemplo o artigo 313.º do CCP, que estabelece os *limites à modificação* do contrato[3], destacando-se neste patamar que a *modificação* nunca poderá traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, e muito menos poderá alterar o equilíbrio económico do contrato em benefício do cocontratante. O desrespeito destes limites devem implicar a abertura de novo procedimento pré-contratual].

(iv) a consignação em depósito: o devedor exonera-se da obrigação, mediante do depósito da coisa devida – cf. artigo 841.º do CC.

Melhor concretizando: *"I – A consignação em depósito consiste num modo de extinção das obrigações que se apresenta normalmente numa dupla fase: substantiva e processual. Substantiva, nos termos do artigo 841.º do Código Civil, quando o devedor efetuar o depósito judicial da coisa devida, feito à ordem do credor. Processual, nos termos dos artigos 1024.º e seguintes do Código de Processo Civil e que se destina a averiguar da verificação dos pressupostos que permitem a consignação e que são os seguintes: a existência de uma obrigação; a impossibilidade do devedor, sem culpa sua, efetuar a prestação por qualquer motivo relativo à pessoa do credor; e a existência de mora do credor"* – cf. sumário do Ac. do TR do Porto, de 20-06-1996, Processo n.º 9630380.

[3] "*1 - A modificação não pode nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto. // 2 - A modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por: a) Introduzir alterações que, se inicialmente previstas no caderno de encargos, teriam ocasionado no procedimento pré-contratual, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da qualificação dos candidatos, a alteração da ordenação das propostas avaliadas, a não exclusão ou a apresentação de outras candidaturas ou propostas; b) Alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante de modo a que este seja colocado numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido; c) Alargar consideravelmente o âmbito do contrato*".

(v) a compensação de créditos: *"está prevista no artigo 847.º do Código Civil, podendo ser definida como 'o meio de o devedor se livrar da obrigação por extinção simultânea do crédito equivalente de que disponha sobre o credor' (cfr. ANTUNES VARELA, João de Matos, in Das Obrigações em Geral – Vol. II (1991), pág. 195)"* – Acórdão do TR de Guimarães, de 13-07-2021, P. n.º 12189/20.8YIPRT.G1, operando-se o que, vulgarmente, em linguagem coloquial, se designa de "encontro de contas", que, aliás, é consentido pelo artigo 333.º, n.º 3 do CCP.

Diga-se que é, talvez, no dia a dia dos tribunais, quando ainda subsistem créditos (geralmente, para o lado do réu, o Contraente Público), uma das causas de extinção do contrato que surge amiúde nas ações administrativas, convocada, em regra, em sede de reconvenção deduzida pelo réu ou a título de defesa por exceção[4], o que sucede, por ex., no contexto de pedidos formulados pelo autor, quer sejam pedidos de pagamentos de dívidas ou puramente indemnizatórios, como de pagamentos de sobrecustos decorrentes da execução do contrato (em regra, por maior permanência em obra, no contexto de prorrogações de prazo), e/ou de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato.

Dado o seu relevo prático, e evidenciar a aplicação da figura da *compensação de créditos* nos tribunais administrativos, incluindo em temas que gravitam em torno da fase de execução de contrato que vai para além da execução de um contrato administrativo típico, leia-se o sumário do Acórdão do STA, de 08-02-2011, proferido no processo n.º 0947/10, segundo o qual: *"Improcede a ação fundada na falta de pagamento de verbas referentes a ações de formação subsidiadas por fundos comunitários se a entidade devedora procede, por decisão administrativa não impugnada, à compensação desse crédito com um débito de valor consideravelmente superior referente a uma outra ação de formação".*

(vi) a remissão: corresponde ao perdão de dívida – cf. artigo 863.º do CC.
(vii) a confusão: caso em que a mesma pessoa reúne a condição de devedor e da mesma obrigação – cf. artigo 868.º do CC.
(viii) a prescrição.
(ix) a condição resolutiva.
(x) a morte e a extinção – de uma das partes do contrato e desde que não seja caso para ocorrer sucessão.

[4] É vasta a jurisprudência, tal a sua importância prática, sobre o tema dos mecanismos processuais que podem ser utilizados pelo réu para o reconhecimento de créditos e a sua compensação numa ação judicial. *Vide*, entre muitos outros, o Acórdão do TR de Guimarães, de 13-07-2021, proferido no processo n.º 12189/20.8YIPRT.G1., em que se decidiu que *"(…) o artigo 266.º, n.º 2, al. c), do Código de Processo Civil, deve ser interpretado no sentido que a reconvenção apenas é obrigatória nas situações em que o crédito de que o réu é titular é de valor superior ao crédito reclamado pelo autor e o réu pretenda a condenação do autor no pagamento desta parte do seu crédito, permitindo a invocação como mera exceção nas formas de processo em que não é admissível reconvenção, sem necessidade de aplicação do princípio da adequação formal. Neste sentido, se pronunciou o Ac. da Relação de Coimbra de 16 de janeiro de 2018, Processo n.º 12373/17.1YIPRT-A.C1, in www.dgsi.pt, ao defender que 'a al. c) do n.º 2 do artigo 266.º do Código de Processo Civil apenas diz que a compensação é admissível como fundamento de reconvenção e não que a compensação só possa ser feita valer por esse meio' e que 'em processo onde seja vedada a dedução de reconvenção, ao réu terá de ser facultada a possibilidade de invocar a compensação por via de exceção, sob pena de lhe ser coartado um importante meio de defesa".*

2.2. Da extinção *ope legis*

O fundamento de extinção do contrato *ope legis* resume-se ao seguinte: decorrido o prazo máximo legalmente previsto para um determinado contrato, em função da sua natureza, ainda que, no plano dos factos, se mantivesse em vigor, o mesmo extingue-se por força da lei. O que ocorrerá com incidência nos contratos de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, com previsão legal máxima de prazo, não superior a três anos, incluindo as suas renovações (desde que contratualmente previstas), salvo se tal se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução, o que deve ser interpretado como um afloramento da promoção da concorrência.

Trata-se, pois, de uma causa de extinção do contrato claramente distinta da *extinção por denúncia* (que se reconduz ao ato de cessar o contrato, geralmente sem prazo, através de uma comunicação) ou da *extinção por caducidade* (esta decorre, como vimos, do decurso do prazo de duração do contrato expressamente estipulado pelas partes no clausulado contratual).

Esta causa de extinção do contrato foi concretamente tratada no recente Acórdão do TCA Sul, de 27-03-2025, no processo n.º 521/18.9BELSB, em que o TCA estabeleceu a destrinça entre o instituto da extinção do contrato *ope legis* e da extinção por *denúncia*, dando pistas sobre como tais institutos devem ser articulados no contexto dos contratos administrativos com previsão de prazos máximos legais, como sucede no caso da prestação de serviços e aquisição/fornecimento de bens, onde se sumariou o seguinte:

> *"I – Não podendo o prazo de vigência do contrato ser superior a três anos, atento o previsto nos artigos 48.º, 450.º, 451.º e 440.º do Código dos Contratos Públicos, o contrato em causa extinguiu-se "ope legis" em data anterior à denominada denúncia pelo Recorrido. //*
> *II – E, como tal, a comunicação efetuada pelo Recorrido à Recorrente, colocou ponto final a uma situação de facto (não a um contrato em plena vigência) mantida contra normas imperativas de contratação pública e, como tal insuscetível de gerar uma obrigação de indemnizar por parte da Recorrida".*

Neste caso apreciado pelo TCA Sul estava em causa um contrato de manutenção dos dois elevadores, que teve o seu início em 01-12-2010 e o seu termo inicial em 30-11-2013, em que o réu fez cessar a relação contratual em janeiro de 2017.

Na perspetiva da Autora existiu uma *"resolução antecipada do contrato por ela celebrado",* a qual lhe causou prejuízos suscetíveis de serem ressarcidos. O TCA Sul entendeu, à luz do artigo 440.º do CCP, que, no caso, *"não era permitida a celebração de contratos de aquisição de serviços por período superior a 3 anos, pois dele não emerge que foi estabelecida duração superior por "se revelar necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução";* e que, assim sendo, a comunicação efetuada pelo réu em 2017, *"colocou um ponto final a uma situação de facto (não a um contrato em plena vigência) mantida contra normas imperativas de contratação pública e, como tal, insuscetível de gerar uma obrigação de indemnizar por parte da Recorrida".*

Extinto o contrato por força da lei, *ope legis,* i.e., pelo decurso do prazo máximo legalmente previsto para um determinado contrato, em função da sua natureza, ainda que, no plano dos factos, se mantivesse em vigor, mas contra normas imperativas de contratação pública, não há lugar, nestas situações, a qualquer obrigação indemnizatória pelo Contraente Público sustentada na *"resolução antecipada do contrato (…) celebrado".*

2.3. Do cumprimento

O artigo 288.º do CCP consagra o princípio geral de que todas as obrigações assumidas no contrato devem ser cumpridas – *pacta sunt servanda*, pois que "*incumbe ao cocontratante a exata e pontual execução das prestações contratuais, em cumprimento do convencionado".*

Cumprimento significa dar execução exata e pontual a todas as obrigações/prestações contratuais. O contrato extingue-se pelo cumprimento quando todas as prestações contratuais nele incluídas se mostram cumpridas, quer do lado do Cocontratante, quer do lado do Contraente Público. É a forma natural da sua extinção[5] e é aquela que os contraentes devem procurar alcançar e a que, à evidência, melhor acautela a satisfação do interesse público.

Naturalmente que aqui se incluem as *obrigações contratuais*, mas também as vinculações que resultam das chamadas "*obrigações novas"*[6], i.e., aquelas que não estão previstas no contrato, mas resultam do exercício dos poderes de conformação da relação contratual (por ex. poderes de direção e de fiscalização), como sucede no caso da ordem de suspensão de trabalhos; consignação parcial da obra; execução de trabalhos complementares necessários para a realização de uma obra, etc.

O Cocontratante está vinculado ao seu cumprimento, ainda que não sejam obrigações contratuais, pois que elas surgem exatamente pela existência de um vínculo contratual e são impostas nesse quadro da relação contratual.

E isto sucede porque a execução do contrato administrativo assenta numa lógica de prossecução do interesse do público, ainda que sem descurar que existe o interesse do Cocontratante que deve ser acautelado, que é legítimo, em ver os seus créditos satisfeitos.

Mas porque o Cocontratante está numa relação contratual que se estabeleceu na sequência de um procedimento de contratação pública, que prossegue a satisfação do interesse público, ao não cumprir o contrato, este interesse público fica posto em causa[7].

É, pois, do interesse do Contraente Público que o Cocontratante cumpra este contrato e da melhor forma possível, prevendo o CCP mecanismos para assegurar e incentivar este cumprimento: poderes de direção (ordens, instruções – artigo 304.º); de fiscalização (acompanhamento da obra

[5] Jorge Andrade da Silva, Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado, Almedina, página 718.
[6] Pedro Gonçalves, *in* Estudos da Contratação Pública, I, Cumprimento e incumprimento do contrato administrativo, página 581 e seguintes.
[7] Daí que Pedro Gonçalves, *in* obra cit., página 583, faça referência à existência de um "*interesse público no cumprimento do contrato pelo cocontratante".*

– 305.º); de aplicação de sanções (329.º e 403.º); de prestação de caução (artigo 77.º, que garante a boa execução do contrato), etc.

Em todo o caso, não é na indagação abstrata desta causa da extinção do contrato que moram os problemas que surgem em tribunal, a litigiosidade em matéria de execução de contratos. Se todas as obrigações assumidas pelas partes contratantes forem cumpridas, o contrato extingue-se por cumprimento e as partes ficam libertas dessas obrigações, sejam contratuais, sejam outras, que, entretanto, surgem no contexto do exercício pelo Contraente Público dos poderes de conformação da relação contratual, que vinculam as duas partes. Como referido, o cumprimento do contrato é a forma natural da sua extinção e é do interesse público que assim seja.

Na prática, o que se verifica, em regra, é que uma das partes na equação considera o contrato cumprido, mas a outra parte não. E, por isso, é que na maior parte dos litígios que correm termos em juízo temos o empreiteiro ou prestador de serviços, o Cocontratante de um lado, a pretender o pagamento integral ou parcial de trabalhos realizados em obra, serviços prestados ou bens fornecidos, porque dá como cumprido o contrato, e do outro lado, temos a entidade pública, o Contraente Público, a defender que as obrigações contratuais assumidas não foram todas cumpridas, porque os serviços realizados, os bens entregues ou a obra executada apresentam anomalias, defeitos ou discrepâncias, muitos deles que foram detetados (por ex. em sede de vistoria, com vista à receção provisória da obra) e não foram ultrapassados pelo fornecedor ou não foram resolvidos pelo empreiteiro, não foi executados em tempo, etc.

A prática nos tribunais demonstra que a matéria do *cumprimento vs incumprimento* (ex. cumprimento defeituoso, incumprimento definitivo, incumprimento parcial) das obrigações assumidas no contrato é das mais relevantes e das mais tratadas juridicamente, que surgem com maior frequência nos litígios que correm termos nos tribunais administrativos.

Uma situação clássica de litigiosidade nesta matéria reside no caso de aplicação de sanções contratuais pelo Contraente Público – que, em geral, são vistas como um mecanismo de *incentivo* ao cumprimento, compelindo o Cocontratante a cumprir, em tempo, todas as suas obrigações –, à luz do regime previsto no artigo 403.º do CCP , que estabelece que o dono da obra "*pode aplicar uma sanção contratual*", "*em caso de atraso no início ou na conclusão da execução da obra por facto imputável ao empreiteiro*"[8].

Não raras vezes, o que se verifica é que o subprocedimento de aplicação de sanções pecuniárias surge já depois decorrido o prazo de execução do contrato, incluindo renovações.

8 Sobre a natureza desta sanção, *vide* Paula Costa e Silva, no artigo "Multas contratuais: discricionariedade ou vinculação" (CJA, n.º 112); Pedro Costa Gonçalves, *in* ob. cit., página 589/590; e Pedro Costa Gonçalves Gestão de Contratos Públicos em Tempo de Crise, publicado *in* Estudos de Contratação Pública – III, Coimbra, CEDIPRE, 2010, 5-49, página 23.

O Acórdão do STA, de 13-03-2025, proferido no processo n.º 0205/14.7BESNT, com uma declaração de voto[9], veio finalmente[10] estabelecer parâmetros de interpretação do disposto no artigo 403.º do CCP , decidindo que: "*O dono da obra pode aplicar multas contratuais ao abrigo do artigo 403.º do CCP durante todo o tempo em que o respetivo contrato se mantiver a produzir os seus legais efeitos, negando a possibilidade de exercício desse poder sancionatório após a extinção do contrato*", admitindo o STA que tal possa ocorrer já depois da receção provisória (o que o artigo 233.º, n.º 4 do DL n.º 59/99 impossibilitava) pois que, nessa altura, *"ainda se segue a fase de apresentação da conta final, pelo que, durante todo o tempo em que a relação contratual entre as partes se mantiver, decorrente do conjunto de obrigações entre as mesmas estabelecidas, pode o dono de obra usar os poderes previstos no artigo 403.º do CCP, de aplicação de multas contratuais".*

Concluindo que, no caso, *"a aplicação da multa contratual por atraso na conclusão dos trabalhos ocorreu muito para além do momento de vigência do contrato, pois tendo ocorrido a receção provisória em ../../2011, apenas veio a ser aplicada a multa contratual em 12/11/2013, mais de dois anos depois, em manifesta decorrência de todo o período de vigência do contrato e das suas prorrogações contratuais".*

Temos para nós que esta jurisprudência, na prática, poderá resolver muitos dos casos submetidos à apreciação dos tribunais [basta pensar no caso de uma simples prestação de serviços, com prazo de execução de um ano, em que decorrido o seu prazo de vigência, o contrato se extingue, e só depois surge a aplicação da sanção contratual, por alegados incumprimentos de prazos parciais na realização de alguns serviços, por ex. de recolha de resíduos], mas, seguramente, em muitos outros, só numa apreciação casuística se pode discernir se a sanção contratual foi aplicada numa altura em que o contrato *se mantinha a produzir os seus legais,* e em que circunstâncias tal sucede, provavelmente assente nas finalidades em que repousa a aplicação da sanção contratual, merecedora de uma reflexão.

[Nem sempre se verifica um caso em que a multa foi aplicada já depois de "*muito tempo"* decorrido após a receção provisória, em "*manifesta decorrência de todo o período de vigência do contrato e das suas prorrogações contratuais"*, tanto mais quando, no caso apreciado pelo STA, nada ficou apurado sobre a conta final, justamente o que, segundo o STA, poderia sustentar, ainda, a possibilidade de aplicar a sanção contratual, sequer se foi elaborada em prazo ou fora dele, e se tal tem ou pode ter (e em que medida) impacto na solução a alcançar.

---

9 Que merece ser transcrita e, para nós, objeto de reflexão: "Acompanho a decisão, mas não a respetiva fundamentação, por entender que, após a receção provisória da obra, apenas se deve admitir a aplicação de multas contratuais que se fundem na verificação de vícios ocultos no momento da receção, ou pelo incumprimento de condições impostas no próprio auto de receção.
Com efeito, apesar de o Código dos Contratos Públicos não estabelecer expressamente um limite temporal à aplicação de multas nos contratos de empreitadas de obras públicas, tal limite decorre, necessariamente, da natureza compulsória daquelas sanções, que visam compelir o empreiteiro a cumprir pontualmente o contrato, e da função sanadora da receção provisória, que envolve a aceitação dos trabalhos".

10 Por ser muito aguardado por todos, pois que importava definir orientações mais claras quanto à discussão teórica e prática (e enorme litigiosidade) que existia sobre a aplicação de sanções contratuais pecuniárias e o respetivo limite temporal para a sua aplicação, já que o CCP não prevê nenhuma norma como o artigo 233.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, segundo a qual *"feita a receção provisória, não poderá haver lugar à aplicação de multas contratuais correspondentes a factos ou situações anteriores".*

Note-se que a própria receção provisória encerra várias problemáticas, pois nem sempre existe um "auto" que a formalize (por ex., o dono da obra, perante defeitos detetados, recusa-se a vistoriar e a receber a obra).

E as dificuldades acentuam-se quando se torna necessário apurar, com rigor, qual é o tal limite temporal legitimador da aplicação da sanção contratual: se no quadro do *período de vigência do contrato, incluindo prorrogações* ou se no quadro de *manutenção do vínculo contratual entre as partes*, que, na prática, podem corresponder a marcos temporais completamente diferentes.

A conta final, por natureza, é produzida pelo dono da obra num momento em que já decorreu todo o "*período de vigência do contrato e as suas prorrogações".* A obra está feita, foi aceite e pode ser utilizada para o fim a que se destina.

Admite-se que o "*vínculo contratual"* ainda subsista, mas, assim sendo, em tese, não subsiste apenas durante o subprocedimento de elaboração da conta final – que é do domínio do dono da obra, e que se pode arrastar no tempo – mas também durante todo o período de garantia, até à receção final da obra, que pode durar, seguramente, cinco, dez anos. E tanto assim é que, nesse período de garantia, o dono de obra pode, ainda, optar pela resolução do contrato – artigo 405.º, n.º 1, alínea h), do CCP].

2.4. Da impossibilidade definitiva

Quando se fala em impossibilidade definitiva como fundamento de extinção de um contrato, estará em causa, desde logo, uma impossibilidade objetiva ou subjetiva de executar todo o contrato ou parte do contrato, mas que justifica a sua extinção.

Normalmente sucede quando ocorrem factos respeitantes ao objeto da prestação ou às partes contratantes que impossibilitam, em definitivo, a sua execução (parcial ou total).

Como exemplos dessa impossibilidade objetiva, temos o caso que, normalmente, está associado à temporalidade do contrato, i.e., um caso de um fornecimento de um bem que está previsto ser prestado numa determinada data, por ex. para uma conferência, ou um qualquer evento, e não foi prestado, não foi instalado nessa data, logo, ocorre uma impossibilidade definitiva.

Mas também temos o caso de um contrato que seria de reabilitação de um edifício que, por ex. antes da consignação da obra, o edifício cede total ou parcialmente, e deixa de existir o objeto físico.

A morte e a extinção de uma das partes, também pode ser tratada como uma causa de extinção, por impossibilidade definitiva, desde que não haja sucessão, embora não se mostre expressamente previsto no CCP, sendo que a insolvência é tratada como causa de resolução sancionatória do contrato (artigo 333.º, n.º 1, alínea h)).

A temática da "impossibilidade definitiva" surge, por vezes, associada à situação de ocorrência de "casos de força maior" (factos de terceiros ou factos naturais, inevitáveis e imprevisíveis, guerras,

epidemias, totalmente estranhos à vontade dos Contraentes), e até, eventualmente, a casos configurados como "alteração significativa e imprevisível das circunstâncias".

[Deixa-se aqui esta breve nota, porque é uma causa de extinção do contrato que pode gerar diversos conflitos (embora se reconheça que não é aquela que mais nos aparece nos tribunais), designadamente no que tange à aferição da sua *imputabilidade* e das obrigações indemnizatórias que daí resultam, designadamente, perceber em que medida tais ocorrências estão ou não cobertas pelo risco do contrato e se o risco, em alguns casos, deve ou não ser partilhado[11]].

2.5. Da revogação

Seguimos para mais uma das causas de extinção do contrato previstas no artigo 330.º do CCP, a *revogação*, que se mostra tratada no artigo seguinte, o artigo 331.º, e tem por fonte a liberdade contratual.

Em traços gerais[12], o instituto da *revogação* deve ser utilizado para o caso em que são as partes que, por acordo, decidem fazer extinguir contrato, o que poderá suceder a qualquer momento, sendo que os efeitos a atribuir a essa revogação são exatamente aqueles que as partes fixem, por acordo, no contrato[13].

Embora, em tese, esta causa de extinção do contrato não apresente grandes dificuldades – são as partes, que por acordo, fazem extinguir o contrato, e as regras a seguir são aquelas que elas próprias definem –, na prática, não é tão linear, sendo que esta causa de extinção do contrato, em regra, surge associada à problemática do cumprimento defeituoso e do incumprimento do contrato.

Veja-se o caso apreciado pelo TR do Porto, no seu Acórdão de 10-10-2023, proferido no processo n.º 110/20.8T8PVZ.P1. Nesse caso, estava em causa a execução de uma empreitada, em que as partes acordaram em cessar o contrato, com efeito *ex nunc*, em que definiram, como obrigação consequente à própria cessação do vínculo, o pagamento pelo dono da obra dos trabalhos realizados até à data, que incluía o valor retido em cada uma das faturas já emitidas pelos trabalhos realizados e pelos materiais fornecidos. Desvinculando-se as partes das obrigações decorrentes do contrato de empreitada, a *vexata quaestio* residia em saber se o empreiteiro seria (não) responsável pelos defeitos da obra detetados posteriormente (à revogação).

O que se decidiu nesse aresto é que *"tendo sido extinto o contrato por revogação, deixa de poder haver lugar a pedido de eliminação dos defeitos, de redução do preço e muito menos de resolução, pois estes direitos pressupõem a manutenção do contrato".*

---

[11] Para mais desenvolvimentos, *vide* Mafalda Carmona, *in* Reflexões em torno da impossibilidade definitiva na execução dos contratos administrativos, Vol. 7, n.º 3, dezembro 2020, www.e-publica.pt.

[12] Utilizando a definição de Pedro Romano Martinez, *in* Da Cessação do Contrato, 3.ª Edição, 2021, Almedina, página 53, "A revogação do contrato corresponde a um ato bilateral, carecendo do assentimento das partes, mediante o qual estas decidem fazer cessar a relação contratual."

[13] Pedro Romano Martinez, ob. cit., página 110, explicita que: "Por via de regra, a revogação de um contrato não tem eficácia retroactiva, pelo que a extinção do vínculo só produz efeitos *ex nunc*, mas a autonomia privada permite que as partes acordem quanto ao efeito retroactivo da revogação."

Independentemente disso, escreveu-se naquele aresto, *"tendo a revogação dos autos "apenas" efeito ex nunc, o dono da obra adquiriu o direito à parte da obra já realizada e, por inerência, o empreiteiro mantém-se juridicamente responsável por eventuais vícios e/ou desconformidades da mesma. Estando assente a inaplicabilidade do regime especial do contrato de empreitada em momento posterior ao acordo de revogação, a factualidade dada como provada da reconvenção terá que ser apreciada exclusivamente à luz do regime geral do Código Civil atinente ao cumprimento/incumprimento das obrigações".*

Para depois se concluir que: *"A eliminação de tais danos deverá ser feito através da entrega de uma indemnização correspondente ao custo das obras de eliminação dos defeitos ou de reconstrução, a efectuar pelo dono da obra ou por terceiro por si contratado.*

A conclusão é, portanto, a de que, tendo a prestação do empreiteiro sido cumprida defeituosamente (ponto 23 dos factos provados), o dono da obra tem direito à indemnização pelo cumprimento defeituoso, correspondente esta ao custo necessário à reparação dos defeitos da prestação defeituosamente cumprida, por aplicação do regime dos artigos 798º e ss. do C Civil".

Notas essenciais:

- ✓ Extinto o contrato, por revogação, já não pode haver lugar a pedido de eliminação dos defeitos, bem como à redução do preço ou à resolução do contrato.
- ✓ Estes direitos pressupõem a manutenção do contrato (que já não subsiste, porque foi extinto, por revogação).
- ✓ Atribuindo-se ao acordo de revogação efeitos *ex nunc* (que, em princípio, será a regra), o empreiteiro mantém-se juridicamente responsável por eventuais vícios e/ou desconformidades da mesma, não por aplicabilidade do regime especial de empreitada (que é de afastar após o acordo de revogação), mas por via da aplicação do regime geral do cumprimento defeituoso do contrato, constante do CC.
- ✓ No geral, perante um caso em que o contrato seja *revogado*, inobservado o acordado, designadamente o prazo estabelecido ou algum dos seus efeitos, a parte incumpridora poderá ter que indemnizar a outra parte.

Uma reflexão final, mas nem por isso menos importante.

A extinção do contrato por revogação, dá-se por "acordo" entre as partes, mas cumpre considerar que uma dessas partes é uma entidade pública.

Ainda que se admita que estamos no domínio da *discricionariedade*, em que assiste à Administração o poder de escolher, de entre várias soluções legalmente possíveis, aquela que melhor prossegue as exigências de interesse público, aquela que, no seu entender, surge como a mais adequada para responder e satisfazer o interesse público, importa não perder de vista que um dos mais importantes limites ao poder discricionário e à margem de livre decisão administrativa prende-se, justamente, com o *dever de fundamentação* das suas decisões, das suas opções ou escolhas (designadamente quanto aos efeitos a atribuir ao acordo, que, como vimos, poderá impactar com a assunção de responsabilidades pelo Cocontratante após a revogação), o

qual funciona como uma verdadeira garantia do acesso à justiça de decisões tomadas no uso de poderes discricionários ou na margem de livre decisão[14].

Sendo que este *dever de fundamentação* tem, assim, de ser norteado – naturalmente para lá da boa-fé contratual em que repousam todos os contratos – pelo princípio fundamental que rege a execução dos contratos administrativos, que é o da realização do interesse público, e que tem, necessariamente, de ficar assegurado na busca das soluções que, sempre e em qualquer caso, melhor se adequam à satisfação dos interesses da coletividade, refletindo-se em todas as decisões e escolhas da Administração, ainda que do ponto de vista do Cocontratante possa, eventualmente, surgir como desproporcional e desajustada.

Como temos vindo a referir neste estudo, o que se pretende, o que é normal, é que os contratos administrativos se extingam por cumprimento de todas as obrigações assumidas, pelo que o uso deste mecanismo deve ser feito com as cautelas necessárias.

2.6. Da resolução

A primeira ideia geral a reter em relação a esta causa de extinção do contrato é que deve ser vista como "*the last resort"*.

A resolução de um contrato administrativo constitui, pois, a *ultima ratio* a que as partes se devem socorrer para resolver os seus conflitos, as suas disputas ou discórdias, e as dificuldades que regularmente vão surgindo no decurso da sua execução, pois o objetivo primordial é a extinção do contrato, por *cumprimento.*

Neste patamar, exige-se das partes, sobretudo do Contraente Público – pois é sobre ele que repousa a obrigação de acautelar a satisfação do interesse público –, que, perante a ocorrência de eventuais incumprimentos ou de cumprimentos defeituosos, ou de quaisquer outras ocorrências, que possam dificultar a boa execução do contrato, antes de lançar mão deste expediente de extinção do contrato administrativo (seja por via judicial ou por autodeterminação), façam uso, através de uma adequada ponderação, dos remédios legais previstos no CCP, menos gravosos, com vista a assegurar a manutenção do contrato. A isso obriga o princípio da proporcionalidade, designadamente na vertente de adequação.

O remédio previsto no artigo 327.º, constitui, aliás, um afloramento desta ideia, pois quando o incumprimento seja imputável ao Contraente Público, o Cocontratante, independentemente do direito de resolução do contrato que lhe assista, pode lançar mão da *exceção de não cumprimento* [desde que a sua recusa em cumprir não implique grave prejuízo para a realização do interesse público subjacente à relação jurídica contratual].

No que tange ao Contraente Público, o mesmo goza de um poder-dever de, antes de fazer uso deste instituto, ponderar todas as outras possibilidades, menos gravosas, sejam eles sancionatórios, ou não, que estão ao seu alcance para assegurar a boa e atempada execução do

[14] Neste sentido, veja-se o Acórdão do TCA Sul, de 01-10-2020, proferido no processo n.º 572/10.1BELSB, e, para mais desenvolvimentos, as respetivas referências doutrinárias, designadamente, Bernardo Diniz de Ayala, "O (Défice) Controlo Judicial da Margem de Livre Decisão Administrativa", Lex, 1995.

contrato, com vista a garantir o objetivo pretendido, o seu cumprimento e a realização do interesse público, por cuja satisfação é responsável perante a coletividade [como por ex., emitir ordens específicas, exercendo o seu poder de direção; acompanhar adequadamente a execução do contrato, exercendo o seu poder de fiscalização; aplicar, se necessário, sanções contratuais; promover a modificação do contrato, se possível, de forma consensual, etc., encetando, com um comportamento ativo e espelhado em decisões fundamentadas, todas as diligências necessárias, de entre as várias soluções legalmente previstas, para potenciar e incentivar ao cumprimento].

Esta temática tem uma enorme relevância prática, destacando-se um recente caso tratado pelo TCA Sul, no seu Acórdão de 30-01-2025, no âmbito do processo n.º 224/23.2BELLE, em que se decidiu que:

"Mostra-se violado o princípio da proporcionalidade se a atuação da entidade requerida não ponderou a opção por outra atuação, sancionatória ou não, passível de ultrapassar as dificuldades causadas ao exercício da fiscalização, pela falta de prestação de informações sobre os montantes cobrados pela concessionária, e se a resolução do contrato não se apresenta como a única e a menos gravosa das vias idóneas a alcançar essa finalidade".

Neste conspecto, recai sobre a Administração, o Contraente Público, um dever acrescido de fundamentação de um ato de resolução de um contrato, pois não se pode perder de vista que, embora o contrato constitua um espaço de paridade de partes, sendo este contrato *administrativo*, por natureza, mostra-se "finalisticamente orientado" para a realização do interesse público[15], assente numa dialética combinada "de direitos e obrigações e de prevalência funcional do interesse público"[16].

Foi exatamente para isso que o procedimento de contratação pública foi promovido e o contrato celebrado, mas, também, num plano mais pragmático, porque a decisão de *resolução* de um contrato, em regra, acarreta diversos inconvenientes para a realização do interesse público, para a nossa vivência em sociedade.

Basta pensar numa prestação de serviços de recolha de lixo ou de resíduos, de realização continuada, que não pode cessar; num fornecimento de equipamentos hospitalares, vitais, cujo ciclo não se pode quebrar; numa qualquer obra que fica a meio, por acabar, e todos os inconvenientes que daí derivam (designadamente, lançar novo procedimento pré-contratual, com os custos que isso acarreta; estabelecer novas condições contratuais; eventuais alterações de preços; dificuldades na obtenção de novas fontes de financiamento, etc.).

Nos termos do artigo 330.º do CCP, alínea c), do CCP, constitui causa de extinção do contrato a resolução:

[15] Gilberto Dias, A Resolução Unilateral do Contrato pelo Contraente Público no Código dos Contratos Públicos (Do interesse público à imprevisão), publicado *in* www.icjp.pt, página 3.
[16] Rodrigo Esteves de Oliveira, O ato administrativo contratual, in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 63, maio/junho 2007, página 4.

1. por via de decisão judicial/arbitral ou por declaração do Cocontratante (caso da alínea c) do n.º 1 do artigo 332.º), a que se reconduz a chamada *resolução do contrato por iniciativa do Cocontratante;*
2. por decisão do Contraente Público, a que se reconduz a chamada *resolução do contrato por iniciativa do Contraente Público.*

2.6.1. Da resolução por iniciativa do Cocontratante

Estabelece-se no n.º 1 do artigo 332.º do CCP que *"Sem prejuízo de outras situações de grave violação das obrigações assumidas pelo contraente público especialmente previstas no contrato e independentemente do direito de indemnização, o cocontratante tem o direito de resolver o contrato nas seguintes situações: (…)."*

Desta cláusula geral ressaltam quatro notas essenciais.

A primeira nota é que a norma não é taxativa – fala-se em *"outras situações de grave violação das obrigações assumidas pelo contraente público"*.

Por seu lado, aqui cabem as situações de graves violação das obrigações especialmente assumidas no contrato, mas devemos estender o seu âmbito às obrigações que resultem da lei e da prática dos atos administrativos e que vinculem as partes no contexto da relação contratual, ainda que não especialmente previstas no contrato, *v.g.* uma imposição pelo dono da obra da execução de um trabalho complementar de monta/de relevo, em que seja evidente a necessidade de prorrogação do prazo para a sua execução, porque o prazo contratual não permite acomodar essa modificação contratual, mas que o dono da obra se recusa a conceder, porque, por ex., pretende inaugurar a obra numa determinada data, que já tornou pública.

A terceira nota a reter é que estamos a falar de *"situações de grave violação",* o que sugere:

(i) a ocorrência de situações de violação de obrigações pelo Contraente Público de forma reiterada ou persistente; e
(ii) que diga respeito a aspetos substanciais do contrato.

Não é isento de dúvidas saber se devemos ou não olhar para estas exigências como cumulativas. Por princípio, diríamos que não.

Não são de verificação cumulativa.

A *situação de violação das obrigações* pode não ser reiterada e, ainda assim, consubstanciar uma situação tal que afete de forma particularmente substancial as obrigações assumidas pelo Contraente Público, *v.g.* um caso de suspensão de obra determinada pelo dono da obra, com previsão para um período de três meses, por se pretender alterar o projeto de execução, que padece de graves falhas, mas que se prolonga para mais no tempo ou que depois o dono da obra até levanta a suspensão da obra, mas apenas de forma parcial.

A *situação de violação das obrigações* pode ser reiterada, persistente, e, em si mesmo (diretamente pelo menos), não estar em causa *aspetos substanciais do contrato*, *v.g.,* um caso em que o Contraente Público nunca decide em tempo ou nunca emite pronúncia expressa sobre os pedidos formulados pelo Cocontratante, reconhecendo, em todo o caso, que, na prática, esta situação é mais difícil de se verificar.

Não obstante, atenha-se ao caso apreciado pelo TCA Sul, acima citado, o que estava em causa era a *"falta de prestação de informações".*

A quarta nota. O direito de resolver o contrato não prejudica o direito de indemnização nos termos gerais que poderá assistir ao Cocontratante em virtude da ocorrência da tal "*situação de grave violação das obrigações assumidas pelo Contraente Público".*

As situações expressamente previstas na norma que justificam a resolução do contrato por banda do Cocontratante são as que se mostram aí listadas, ainda que, como referido, não esgotam o seu âmbito.

a) *Da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias*

Em traços gerais, estamos a falar de uma salvaguarda de equilíbrio contratual perante uma *modificação* inesperada ou imprevista da base negocial, mas que (também) pode dar origem à *resolução* do contrato (que tanto pode resultar da iniciativa do Cocontratante, como da iniciativa do Contraente Público, tal como decorre do artigo 335.º).

Este fundamento de extinção do contrato, por resolução da iniciativa do Cocontratante, está, pois, associado ao disposto na alínea b) do artigo 312.º do CCP (posto que também constitui fundamento da modificação do contrato)[17], e também ao artigo 314.º. do CCP, que nos diz que, nesse caso, o Cocontratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, estabelecendo, em todo o caso, limites: desde que

(i) seja imputável a decisão do contraente público,
(ii) adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, e
(iii) que se repercuta de modo específico na situação contratual do Cocontratante.

Verificando-se estes pressupostos o Cocontratante tem direito ao pagamento de uma indemnização integral dos prejuízos causados, por se tratar de uma situação equiparada à *modificação* unilateral do contrato.

Chama-se a atenção de que estamos aqui a falar de um âmbito restritivo da norma[18]:

(i) "imputável a decisão do contraente público" e não de terceiros, e que tem de ser

[17] Que se reconduz ao seguinte: "*A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato".*
[18] Sobre o âmbito restritivo da norma, *v.* o Acórdão do TCA Sul, de 05-07-2017, proferido no processo n.º 08873/12.

(ii) "*fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual*" (os poderes de conformação são os poderes que estão previstos no artigo 302.º do CCP, de direção, de fiscalização, de aplicação de sanções, etc.).

Se estiver em causa uma medida anormal e imprevisível adotada pelo Contraente Público que afete de forma específica o equilíbrio do contrato, embora não o tenha propriamente por objeto, há lugar à obrigação de pagamento de uma indemnização integral dos prejuízos causados.

Mas, em rigor, de que "*alteração das circunstâncias"* estamos aqui a falar que permitem sustentar a resolução de um contrato?

Em primeiro lugar, de uma alteração *anormal,* que corresponde a uma modificação inabitual da base negocial em que as partes tenham fundado a celebração do contrato, que assume caráter objetivo e deve respeitar simultaneamente a ambos os contraentes, e que *"se mede pela sua gravidade e impacto no contrato*"[19].

E tem de ser, cumulativamente, *imprevisível.*

E é *imprevisível* a verificação de um evento, ou do seu alcance, quando, embora pudesse ser representado, em abstrato, pelas partes, a prevenção dos seus efeitos não lhes é imputável, em razão das circunstâncias atuais, sendo que *"a imprevisibilidade exige uma análise diligente dos riscos contratuais"*[20].

E, por isso, a alteração *inabitual* ou *anormal,* que pressupõe *imprevisibilidade* e *excecionalidade* de factos supervenientes, deve ser *significativa*, ou seja, verificar-se com particular intensidade, e de tal monta que subverta a própria economia do contrato, gerando um manifesto desequilíbrio das obrigações assumidas.

Tornando-o, no fundo, de tal forma lesivo para uma das partes contratantes – lesão demonstrada e não coberta pelo risco próprio do negócio –, que permita concluir que a exigência do cumprimento das obrigações assumidas pelo lesado afeta gravemente os princípios da boa fé.

A demonstração do preenchimento destes requisitos cumulativos[21] fica naturalmente a cargo de quem se queira prevalecer deste instituto e resolver o contrato, neste caso, o Cocontratante.

Sublinhe-se que a tal afetação do *princípio da boa-fé contratual*[22] tem de ser *"grave".*

---

[19] Ac. do STA, de 07-05-2025, proferido no processo n.º 0716/11.6BECBR.
[20] Ac. do STA, de 07-05-2025, proferido no processo n.º 0716/11.6BECBR.
[21] Em suma, como se retira do Acórdão do TR de Lisboa, de 14-06-2017, proferido no processo n.º 163/09.0TTLSB-A.L1-4, por alusão ao disposto no artigo 437.º do CC, a resolução do contrato por alteração das circunstâncias *"depende, portanto, da verificação dos seguintes requisitos cumulativos: - (i) que haja uma alteração relevante das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, ou seja, que essas circunstâncias se hajam modificado de forma anormal e que; - (ii) a exigência da obrigação à parte lesada afete gravemente os princípios da boa-fé contratual, não estando cobertos pelos riscos do próprio negócio".*
[22] Em tese, o princípio da boa-fé revela determinadas exigências objetivas de comportamento – de correção, honestidade e lealdade – impostas pela ordem jurídica, postulando certos modos de atuação ao longo de toda a execução do contrato [*v.g.* viola este princípio a parte que, com a sua atuação, cria na outra a

Como a *"alteração de circunstâncias"* implica um claro ou manifesto desequilíbrio das obrigações assumidas, que torna o cumprimento contratual *excessivamente* oneroso para uma das partes, "*é este afinal o conteúdo útil da norma ao prever que a exigência das obrigações afete gravemente os princípios da boa fé*"[23].

Já os *riscos próprios do contrato* funcionam como requisito negativo da aplicação do instituto da *"alteração de circunstâncias"*, cessando a sua aplicação sempre que exista uma regra contratual que atribua aquele risco a alguma das partes (*v.g.* o caso clássico em que constitui o objeto principal do contrato uma determinante de risco, numa taxa de juros indexante variável, sujeita às flutuações dos mercados financeiros, e, designadamente, quando se verifique a sua abrupta descida, uma vez que essa descida não pode ser considerada como um fator extraordinário ou imprevisível, mas antes como um risco normal, próprio e subjacente do contrato celebrado; e, ainda, o caso apreciado no Acórdão do STA, de 07-05-2025, P. 0716/11.6BECBR, onde se conclui que a *"subida abrupta de preços, pode justificar a aplicação do instituto, desde que não esteja dentro dos riscos normais assumidos pelo empreiteiro"*, e que, no caso, atentas as suas particularidades, *"o aumento do preço do betume, causado pelo aumento do preço do petróleo, deve ser considerado uma questão conjuntural do setor, algo de que a empresa deveria estar ciente como operadora do setor").*

Por fim, no que concerne especificamente a esta causa de resolução do contrato, o n.º 2 do artigo 332.º define que o Cocontratante apenas terá direito de resolução quando esta:

(i) não implique *grave prejuízo* para a realização do interesse público subjacente à relação jurídica contratual, ou,
(ii) caso implique tal prejuízo, quando a manutenção do contrato ponha *manifestamente* em causa a *viabilidade económico-financeira* do Cocontratante ou
(iii) se revele *excessivamente onerosa*, devendo, nesse último caso, ser devidamente ponderados os interesses públicos e privados em presença, para o que haverá que atender, designadamente, à natureza do contrato, efetiva importância para a satisfação de necessidades coletivas, à situação/fase em que se encontra a execução do contrato, prestações contratuais, legais, ou resultantes de atos administrativos já realizadas ou por realizar, investimentos realizados.

O Cocontratante não tem de chegar ao ponto de demonstrar que, com a manutenção do contrato, com a exigência do seu cumprimento, fica em situação de insolvência, mas não basta demonstrar uma mera situação de prejuízo[24], ela tem de ser *significativa*, exigindo-se uma análise rigorosa e casuística da sua situação económico-financeira.

b) Do incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao Contraente Público

convicção que poderia livremente renegociar o contrato ou denunciar o mesmo sem o espartilho do prazo contratualmente consagrado] - cf. neste sentido, o Acórdão do TR de Lisboa, de 11-10-2019, página n.º 20406/16.2T8LSB.L1-1.
[23] Acórdão do TR do Porto de 22-05-2019, proferido no processo n.º 12356/17.1T8PRT-A.P1.
[24] Jorge Andrade da Silva, Ob. Cit. página 722.

Quanto a este fundamento de resolução do contrato a lei pouco diz, apenas restringe o incumprimento definitivo a *"facto imputável ao Contraente Público"* (não a factos imputáveis a terceiros), mas não estabelece critérios para se determinar o não cumprimento *definito* (que não se confunde com a mora), prazos, etc.., se devem existir comunicações prévias ou interpelações da iniciativa do Cocontratante dirigidas ao Contraente Público, e se sim, em que moldes, qual o *modus operandi* a adotar [pense-se no caso de uma ordem de suspensão dos trabalhos por tempo indeterminado].

[Questionamos, o Cocontratante tem direito à resolução do contrato e a libertar-se das suas obrigações contratuais num caso em que o Contraente Público exterioriza, com a sua atuação, não ter mais interesse na manutenção do contrato nos moldes contratados (pense-se, por ex. num caso de elaboração de um projeto de arquitetura e de especialidades, cuja realização se faz, em regra, por fases, validadas pelo Contraente Público, com vista à execução futura de uma obra de relevo, em que o Contraente Público, entretanto, já o projeto se mostra numa fase final, depara-se com novas opções estratégicas, estruturais ou até orçamentais e, depois, acaba por dificultar ou mesmo impedir a aprovação final do projeto), ou, perante esse cenário, é apenas ao Contraente Público que cabe resolver o contrato, ficando, deste modo, o Cocontratante atado ao cumprimento das suas obrigações até que o Contraente Público atue?

E como conciliar esta hipótese com as exigências que decorrem do artigo 325.º, n.º 1 do CCP para que se considere que estará em causa o incumprimento definitivo do contrato por parte do Contraente Público?

Aplicam-se apenas ao caso de resolução do contrato por iniciativa do Contraente Público, em caso de incumprimento de obrigações pelo Cocontratante, ou, segundo a boa-fé, é possível estabelecer paralelismos?]

O que sabemos é que, em regra[25], a simples emergência de uma situação de *incumprimento* de obrigações por facto imputável ao Contraente Público, não opera automaticamente, no sentido de atribuir, de imediato, jus ao "direito à resolução" ao Cocontratante – até porque, em sentido inverso, tal também não ocorre, tendo presente o disposto no artigo 325.º do CCP – e que, no limite, para definir o que seja "*incumprimento definitivo"* temos o elemento norteador de todas as relações contratuais, a *boa fé contratual*, apurando-se a atuação das partes, o seu comportamento.

> *c) Do incumprimento de obrigações pecuniárias pelo Contraente Público por período superior a seis meses ou quando o montante em dívida exceda 25 /prct. do preço contratual, excluindo juros*

O incumprimento de obrigações pecuniárias pelo Contraente Público permite justificar a resolução do contrato, por (simples) declaração do Cocontratante, o que sucede:

[25] Importa notar que o CCP, no artigo 330.º, estabelece regras para o caso específico de incumprimento pelo Contraente Público relacionado com as falhas ou atrasos nas obrigações pecuniárias.

(i) quando a duração do atraso no cumprimento dessas obrigações pecuniárias for superior a seis meses ou, independentemente da duração do atraso,
(ii) quando o montante em dívida exceda 25 /prct. do preço contratual, excluindo juros.

O n.º 4 do artigo 332.º do CCP dispõe que o direito de resolução do contrato não tem que ser exercido por via judicial ou arbitral, pois esse direito de resolução "*pode*" ser exercido mediante declaração, "*produzindo efeitos 30 dias após a receção dessa declaração*". Embora a lei não exija, pelo menos de forma expressa, uma determinada modelo de formalização dessa *declaração*, importa que exista alguma evidência escrita dessa declaração, para que depois possa ser "recebida" pelo Contraente Público. Só assim será possível aferir, com a necessária segurança, dos referidos 30 dias para a produção dos seus efeitos relativamente ao Contraente Público.

Por seu lado, perante o incumprimento de obrigações pecuniárias da banda do Contraente Público – quer quando a duração do atraso no cumprimento dessas obrigações pecuniárias for superior a seis meses ou, independentemente da duração do atraso, quando o montante em dívida exceda 25 /prct. do preço contratual –, o mesmo normativo, prevê uma válvula de escape ao Contraente Público, conferindo-lhe, assim, uma derradeira possibilidade de salvar o contrato, na medida em que o Contraente Público pode sempre evitar a resolução do contrato se cumprir as obrigações pecuniárias em atraso, nesse prazo de 30 dias, acrescidas dos juros de mora a que houver lugar.

Do que se trata é, pois, de uma clara manifestação da supremacia contratual do Contraente Público, que é imposta pela natureza pública do interesse subjacente ao contrato.

[Num olhar prático do tema, uma das problemáticas que daqui poderá surgir está relacionada com a hipótese em que o Contraente Público até paga, mas esse pagamento vai sendo feito, em regra, com atrasos significativos, como sucede tantas e tantas vezes, mas não chega propriamente a ocorrer o concreto circunstancialismo que poderá ditar, ao abrigo desta norma, a resolução do contrato.

O Cocontratante tem de tolerar os atrasos nos pagamentos, e recorrer, se necessário, à via judicial, para obter os correspondentes juros de mora, ou o Cocontratante tem direito à resolução do contrato?

Uma vez que, como dissemos, a norma não é taxativa, afigura-se temerário avançar, de imediato, com uma resposta negativa, sendo antes de ensaiar uma solução que admita que o Cocontratante se possa socorrer da cláusula geral, ainda que sobre ele recaia o ónus de demonstrar a *"grave violação das obrigações assumidas pelo contraente público*" e o impacto dessa grave violação na sua esfera jurídica e no cumprimento das suas obrigações contratuais].

d) Do exercício ilícito dos poderes tipificados no capítulo sobre conformação da relação contratual pelo Contraente público

Os poderes de conformação da relação contratual pelo Contraente Público correspondem àqueles que estão previstos no artigo 302.º do CCP:

["*a) Dirigir o modo de execução das prestações;*

b) Fiscalizar o modo de execução do contrato;
c) Modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público, com os limites previstos no presente Código;
d) Aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato;
e) Resolver unilateralmente o contrato;
f) Ordenar a cessão da posição contratual do cocontratante para terceiro"].

A norma refere-se a *"exercício ilícito"* e não a um *"exercício ilegal"*, dos poderes de conformação da relação contratual. E sabemos que *"à ilicitude interessa, pois, o conteúdo das normas violadas.*

A violação de normas substantivas, que conformam o conteúdo dos atos administrativos, já que são elas que fixam a disciplina dos interesses público e privado, é, em princípio, geradora de ilicitude. Já não a violação de normas instrumentais, que não incidem diretamente sobre o conteúdo dos atos administrativos, antes regulam aspetos organizatórios, funcionais e formais do exercício do poder" – Acórdão do STA, de 24-03-2004, proferido no processo n.º 01690/02.

Como exemplos (práticos) desse "*exercício ilícito"* podemos ensaiar hipóteses, que naturalmente não dispensam uma apreciação casuística, como por ex. os casos de aplicação de uma sanção contratual de natureza pecuniária num documento de obra ou na conta final[26], mas sem que o Contraente Público tenha emitido e/ou notificado, formalmente, o ato administrativo[27]; da emissão de uma ordem de trabalhos complementares, em que o Contraente Público não formaliza a necessidade de execução dos referidos trabalhos por escrito; de necessidade de alteração significativa das condições de execução de uma parte da obra, por erros do projeto, sem que o Contraente Público cuide de retificar o projeto e/ou imponha essa obrigação sobre o Cocontratante, sem o seu acordo.

Não basta o tal *"exercício ilícito"* dos poderes de conformação da relação contratual para que se reconheça ao Cocontratante o direito à resolução do contrato, pois ela depende também, cumulativamente, de um outro requisito: de que a sua manutenção seja contrária à boa-fé.

O que significa que:

(i) não é em todos os casos desse "*exercício ilícito"* que se justifica a resolução do contrato por iniciativa de Cocontratante, mas (apenas) quando se torne contrária à boa-fé a exigência pela parte pública da manutenção do contrato, não se exigindo, em todo o caso, que a afetação do princípio da boa-fé seja grave;
(ii) o que poderá ser visto como uma limitação forte deste direito do Cocontratante, sobretudo quando a norma inculca a ideia de que o ónus da prova estará do seu lado.

[26] Que não é de configurar como a prática de qualquer *ato administrativo*, mas sim um *ato negocial* do dono da obra, suscetível de ser sindicada no âmbito de uma ação administrativa, mas que não é uma ação de impugnação de ato.
[27] Nos termos do disposto no artigo 307.º, n.º 2, alínea c), do CCP, a aplicação de sanções previstas para a inexecução do contrato reveste a natureza de *ato administrativo*. E, sendo esse o caso, *"a notificação dos atos administrativos é obrigatória, impedindo que sejam desencadeados efeitos jurídicos ablativos enquanto o ato administrativo não tiver sido notificado àqueles que por ele são atingidos na sua esfera jurídica"* (cf. Acórdão do TCAN, de 09-04-2021, proferido no processo n.º 00559/15.8BEPRT).

Embora esta alínea d) não exija que a manutenção do contrato ponha manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do Cocontratante ou se revele excessivamente onerosa, tal como no caso da alínea a), referindo-se (apenas) à *boa-fé*, julga-se que é justamente aqui que poderá residir o conteúdo útil da norma e as pistas orientadores para o intérprete e julgador.

e) Do incumprimento pelo Contraente Público de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato

No âmbito desta causa extinção do contrato, por resolução por iniciativa do Cocontratante, devemos incluir também a violação pelo Contraente Público das decisões que resultem do exercício das garantias administrativas.

Por fim, tal como dispõe o n.º 3 do artigo 332.º do CCP, a regra é a de que o direito de resolução por iniciativa do Cocontratante é exercido por via judicial ou mediante recurso a arbitragem, com a ressalva da situação de incumprimento das obrigações pecuniárias, que pode ser exercido por via de declaração ao Contraente Público.

E este regime regra consubstancia mais uma manifestação da supremacia contratual do Contraente Público, que, na senda do já aqui referido, é imposta pela natureza pública do interesse subjacente ao contrato.

2.6.2. Da resolução por decisão do Contraente Público

A primeira ideia que surge de imediato quando se lê o regime é que é decisiva a intenção do legislador de conferir ao Contraente Público a opção entre modificar o contrato e resolver o contrato, prevendo como fundamentos da resolução fundamentos que previu para a resolução do contrato, deixando na disponibilidade do Contraente Público a opção por modificar ou resolver unilateralmente o contrato.

Está na disponibilidade do Contraente Público, dentro das valorações que lhe são próprias decidir qual a melhor solução (mais adequada) à realização do interesse público.

Mas, tendo como pano de fundo esta observação, podemos ir mais longe. Recuperando aqui a ideia inicial: a resolução do contrato deve funcionar como o último reduto.

O princípio proporcionalidade, na vertente de adequação, aliado ao princípio da prossecução do interesse público, quando a lei prevê outras alternativas, impõem ao Contraente Público a salvação do contrato e não a sua resolução.

E com isto quebra-se a ideia de um paradoxo que se poderia alvitrar, pois que a satisfação do interesse público é, em si mesmo, fundamento da resolução.

O Contraente Público pode determinar a resolução sancionatória do contrato, pode resolver o contrato unilateralmente, por razões de interesse público, mas o princípio da prossecução do interesse público, em regra, exige, *in primo loco*, o cumprimento e a subsistência do contrato.

Não faltam indícios desta asserção, como temos vindo a dar conta neste estudo.

É que o contrato é dinâmico e o Contraente Público não tem de ficar amarrado a um contrato que não satisfaz ou é desajustado para a satisfação do interesse da coletividade, mas deve, sempre, ponderar, a montante, as consequências que derivam da não manutenção do contrato.

Ao encetar esta ponderação o Contraente Público está, também, a prosseguir o interesse público.

a) Da resolução sancionatória

Tal como se estabelece no artigo 332.º, o artigo 333.º também contém uma cláusula geral que permite justificar a extinção do contrato, por resolução, neste caso, por resolução sancionatória.

Remete-se neste ponto para tudo quanto foi referido a esse propósito, com a seguinte ressalva relativa ao inciso da norma *"pode resolver"*, pois que no artigo 332.º do que se fala é num *"direito de resolver".*

Trata-se, pois, de mais uma manifestação de que este instituto da resolução do contrato deve ser visto como *ultima ratio*.

Dificilmente pode ser configurado como um verdadeiro poder-dever do Contraente Público, caso existam outras alternativas, menos gravosas (como, por exemplo, de natureza sancionatória) que permitem manter o contrato.

No artigo 333.º do CCP, o legislador elenca os fundamentos de resolução sancionatória, que, no fundo, consubstanciam expressamente as causas de "*grave violação de obrigações"* que a justificam.

(aa) Do incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao Cocontratante

Comece-se por referir que é grande a relevância prática deste fundamento de resolução, tal é a regularidade da sua utilização para justificar a resolução sancionatória do contrato por decisão do Contraente Público e que dá origem a um grande número de litígios.

Quando se analisa esta causa de extinção do contrato, a primeira norma a reter é que está prevista no artigo 325.º do CCP, que justamente se refere ao *"incumprimento por facto imputável ao Cocontratante".*

Observada esta norma, o que daqui resulta é que o incumprimento definitivo ocorre no caso em que:

(i) o Cocontratante não cumpre de forma exata e pontual as suas obrigações (todas ou parte delas);
(ii) por um facto que lhe seja imputável;
(iii) caso em que a situação de incumprimento se mantenha após notificação do Contraente Público para cumprir dentro de prazo razoável.

Se isto acontecer, verifica-se uma de duas alternativas:

> – O Contraente Público pode optar pela efetivação das prestações de natureza fungível em falta, diretamente ou por intermédio de terceiro (em regra, é por intermédio de terceiro, por não possuir capacidade de execução direta);
> ou
> – O Contraente Público pode optar por resolver o contrato com fundamento em incumprimento definitivo, nos termos do disposto no artigo 333.º.

Estas consequências do incumprimento definitivo são vistas como possibilidades, e não um poder-dever, que devem ser aferidas casuisticamente, e que se situam dentro do campo de valorações que são próprias da Administração, mas que, naturalmente, devem ser articuladas com os princípios da proporcionalidade e da prossecução do interesse público.

O incumprimento definitivo não se confunde com a mora ou com o cumprimento defeituoso, embora se possam transformar num incumprimento definitivo.

Mas para que se converta, ou se configure como tal, tem de existir uma interpelação (admonitória) prévia do Contraente Público, que deve conter os seguintes elementos essenciais:

> 1) intimação para o cumprimento
> 2) fixação de um termo perentório para o cumprimento

Este prazo tem de ser razoável, para que se dê como cumprido este elemento da interpelação (razoabilidade que se afere, designadamente, em função da natureza das obrigações em falta e da efetiva possibilidade prática de cumprimento das obrigações em falta).

> 3) admonição ou cominação (declaração admonitória) de que a obrigação se terá por definitivamente não cumprida se não se verificar o cumprimento

Não há incumprimento definitivo sem que haja do lado do Contraente Público uma comunicação ao Cocontratante dirigida ao cumprimento da obrigação em falta, na qual Contraente Público deve identificar, de forma discriminada, o que está efetivamente em falta, com a fixação de um prazo razoável destinado ao suprimento dessas falhas, e com a identificação clara das consequências que decorrem desse incumprimento.

[Num olhar prático do tema, o que se deteta, com regularidade, nos casos de alegado incumprimento definitivo pelo Cocontratante é que as comunicações a compelir ao cumprimento que são dirigidas ao Cocontratante, são muitas vezes coloquiais, sem fixação de um prazo razoável, e não vêm escalpelizadas pelo Contraente Público as obrigações em falta, o que dificulta a apreciação das exatas obrigações em falta e o seu grau de imputabilidade].

Neste exato sentido, veja-se o Acórdão do STA, de 21-09-2010, Processo n.º 01010/09, e o Acórdão do TCA Norte, de 15-11-2019, Processo n.º 02670/12.8BEPRT, que replicam a jurisprudência vigente dos tribunais judiciais, destacando-se aqui os Acórdãos do STJ, de 12-09-2019, Processo n.º 50/17.8LRA.C1S1, e de 12-12-2017, Processo n.º 441/16.1T8CSC.L1.S1, com a seguinte

reflexão: no caso do contrato administrativo, a opção do legislador foi a de fazer incluir, de forma expressa, no elenco das causas de resolução sancionatória o "*incumprimento definitivo por facto imputável ao Cocontratante"*, como um caso de "*grave violação de obrigações"*. Nessa justa medida, haverá que apurar, a montante, das consequências do incumprimento para o Contraente Público para se dar como verificada a gravidade da violação das obrigações e, em consequência, como viabilizada a resolução do contrato[28].

Mesmo que o Contraente Público dê cumprimento a todos os elementos estruturais da interpelação, a possibilidade da resolução do contrato pode, ainda assim, não ser imediata, até porque pode não ser aquela via a opção que melhor satisfaz o interesse público.

Não é, portanto, qualquer incumprimento, mesmo que definitivo, que viabiliza a resolução. Só uma análise rigorosa das particularidades do caso, uma ponderação casuística exigente, norteada pelo princípio da boa-fé contratual, poderá mostrar se a resolução do contrato é viável.

[Basta pensar num caso em que o Cocontratante (empreiteiro) não tem possibilidade prática de cumprir dentro do prazo fixado (ainda que admita, em tese, como razoável), porque, por exemplo, não consegue colocar em obra, nesse prazo, os materiais em falta, ou porque o fornecedor está atrasado ou a peças já não estão disponíveis. Não podemos esquecer da importância de apurar o grau de imputabilidade do incumprimento, a dimensão da falta e da sua relevância, das reais consequências do incumprimento para o Contraente Público, se o Cocontratante exterioriza ou manifesta interesse no cumprimento das obrigações em falta. No fundo, tudo se joga no patamar da boa-fé contratual, da atuação das partes, da adequação, do que é razoável impor ao Cocontratante, pois o objetivo primordial é a manutenção do contrato e que o mesmo seja integralmente cumprido].

De tudo quanto ficou dito há que fazer uma ressalva: o Contraente Público não está obrigado a este subprocedimento de interpelação para que ocorra o *"incumprimento definitivo"* quando:

(i) o cumprimento se tenha tornado impossível (ocorre uma situação de impossibilidade definitiva superveniente) ou
(ii) o Contraente Público tenha perdido o interesse na prestação.

Neste ponto (ii), está aqui em causa, mais uma vez, o afloramento da supremacia do interesse público. O Cocontratante não cumpre as suas obrigações, e a gravidade da situação é de tal monta que o Contraente Público pode perder o interesse na prestação, eventualmente por ocorrência de circunstâncias supervenientes.

Ainda que reconheça que o Contraente Público não tem de ficar amarrado a contratos inúteis ou desajustados, a simples perda de interesse na prestação para sustentar a viabilidade da resolução,

[28] Nos casos apreciados pelo STJ refere-se que *"a simples emergência ou verificação dos fundamentos resolutivos do contrato não opera automaticamente no sentido de atribuir imediatamente jus ao direito à resolução. Pois que esta: «além de pressupor o incumprimento definitivo de uma prestação contratual, exige a gravidade da violação, não sendo esta apreciada em função da culpa do devedor mas das consequências desse incumprimento para o credor. Não é, portanto, qualquer incumprimento, ainda que definitivo, que viabiliza a resolução" - Ac do STJ de 18.12.2012, p. 5608/05.5TBVNG.P1.S1.".*

ancorado neste concreto fundamento, de resolução sancionatória derivada do *incumprimento definitivo,* tem de constituir causa direta do facto imputável ao Cocontratante.

[Num olhar prático, pense-se, por exemplo, no caso do contrato com vista à instalação de equipamento AVAC, em que se verifica inúmeros defeitos, parte das obrigações ficam por realizar, como a instalação de alguns equipamentos e a realização de ensaios, em que os equipamentos não chegam sequer a ficar absolutamente operacionais, numa situação manifestamente grave, e, depois, em virtude do tempo, o Contraente Público perde interesse na prestação, porque, entretanto, já existem no mercado outras soluções].

Nos termos do n.º 4 do artigo 325.º do CCP, as opções conferidas nesta norma ao Contraente Público, enquadradas no *"incumprimento do contrato por facto imputável ao Cocontratante"*, de que acima demos conta, não prejudica a aplicação de sanções previstas no contrato para o caso de incumprimento pelo Cocontratante, por facto que lhe seja imputável, nem a aplicação das disposições relativas à obrigação de indemnização por mora e incumprimento definitivo previstas no Código Civil.

Destaca-se, por fim, a propósito desta causa de extinção do contrato, o Acórdão do STA, de 20-12-2023, proferido no processo n.º 0338/18.0BEPNF, sobre o momento da verificação do incumprimento das obrigações do contrato e quem cabe o ónus da prova.

Neste caso apreciado pelo STA, estava em causa um contrato de gestão dos Centro de Inspeções Técnicas de Veículos, e o que se decidiu foi que *"o artigo 333.º do CCP, aqui aplicável por remissão do artigo 12.º da Lei nº 11/2011, aplica-se nas situações em que o contrato não esteja a ser cumprido, o que significa que teria de ser feita prova do incumprimento do contrato de gestão por parte do A. Mas a situação factual apurada não permite sustentar um incumprimento daquele contrato, como resulta dos pontos Y, HH e II da matéria de facto assente, pois, como já dissemos, o CITV estava em construção e, segundo o facto Y., no terreno que corresponde às coordenadas geográficas do prédio proposto para o efeito no procedimento de candidatura. Por outras palavras, no momento em que é determinada a resolução do contrato apura-se que o mesmo estava a ser pontualmente cumprido pelo A. através da construção do CITV no terreno indicado para o efeito do procedimento da candidatura, sendo este um dado relevante para afastar a alegada violação dos princípios subjacentes aos procedimentos concursais*".

Em suma, de acordo com a doutrina que dimana deste aresto, é no momento em que é determinada a resolução do contrato que se deve apurar se o mesmo estava ou não a ser pontualmente cumprido pelo Cocontratante, cabendo o ónus da prova do incumprimento à Administração.

E se, nesse momento, o Cocontratante está a cumprir as suas obrigações, de acordo com esta jurisprudência, não há lugar a incumprimento que permita viabilizar a resolução do contrato.

[Para fechar este fundamento de extinção do contrato, não podíamos deixar de revisitar o fundamento relativo ao *incumprimento definitivo por facto imputável ao Contraente Público*, deixando aqui algumas reflexões.

Embora nos pareça que as condições para que se dê por verificado o incumprimento definitivo por facto imputável ao Cocontratante Público como causa de resolução do contrato, resultantes do disposto no artigo 325.º do CCP, não sejam aplicar, *tout court*, quando esse incumprimento deriva de um facto imputável ao Contraente Público, é possível estabelecer paralelismos, pois a boa-fé contratual assim o impõe.

Dificilmente se poderá conceber um cenário em que perante o incumprimento das obrigações do Contraente Público, por facto que lhe seja imputável, se pode dar como verificada, automaticamente, uma situação de incumprimento definitivo.

A interpelação do Contraente Público ao cumprimento, concedendo-lhe um prazo razoável e adequado para suprir a falta, parece o mínimo que se deve exigir a um Cocontratante para que tenha acesso ao "direito à resolução".

Por outro lado, dificilmente se poderá conceber um caso de "direito à resolução", sustentado em incumprimento definitivo por facto imputável ao Contraente Público, por mera perda de interesse na continuidade do contrato invocado pelo Cocontratante.

A relação bilateral e de (alguma) paridade que se estabelece num contrato administrativo também protege o lado do Cocontratante, mas nesta relação contratual criada com uma entidade pública verifica-se uma supremacia contratual do Contraente Público, ou a existência de um desequilíbrio, que é imposta pela natureza pública do interesse subjacente ao contrato. Basta pensar que a recusa em cumprir e executar o contrato sustentado na figura da *exceção do não cumprimento do contrato,* regulada no artigo 327.º, que pode ser invocado pelo Cocontratante, independentemente do direito de resolução que lhe assiste, só será viável se não implicar "*grave prejuízo para a realização do interesse público subjacente à relação jurídica contratual"].*

> *(ab) Do incumprimento, por parte do Cocontratante, de ordens, diretivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais*

Este fundamento de resolução reconduzido ao incumprimento por parte do Cocontratante, de ordens, diretivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais já não é diretamente dirigido às obrigações contratuais estipuladas, mas aos deveres decorrentes de atos administrativos ou legislativos com incidência na relação contratual, desde que as mesmas sejam legais; e sejam comunicadas pela forma legal.

Para que este incumprimento viabilize a resolução tem que ficar demonstrado que não existia nada que impedisse o Cocontratante de cumprir as ordens, diretivas ou instruções emanadas.

> *(ac) Da oposição reiterada do Cocontratante ao exercício dos poderes de fiscalização do contraente público*

Para justificar a resolução do contrato por decisão do Contraente Público, ao abrigo desta concreta alínea, exige-se, da parte do Cocontratante, uma atuação materializada numa "*oposição*

reiterada" ao exercício dos poderes de fiscalização do contraente público, que significa que a mesma tem de ser persistente, repetitiva, e, diríamos mesmo, injustificada.

E não é uma qualquer oposição, mesmo que reiterada, do Cocontratante que pode ditar a resolução sancionatória do contrato.

Essa oposição tem de ser exercida em termos tais que tem como finalidade ou propósito dificultar, impedir ou inviabilizar o exercício dos poderes de fiscalização pelo Contraente Público, de efetivo acompanhamento da execução do contrato, ao ponto de a pontual, adequada e boa execução do contrato ser posta em causa.

(ad) Da cessão da posição contratual ou subcontratação realizadas com inobservância dos termos e limites previstos na lei ou no contrato (alteração subjetiva do contrato)

Constitui fundamento de modificação do contrato, como também da sua resolução. Os seus limites estão previstos no artigo 317.º do CCP e os seus termos são aqueles que estão contratualmente previstos e os que decorre do artigo 318.º do mesmo Código.

Esta causa de resolução do contrato é reveladora de como os princípios da contratação pública perpassam também a fase de execução do contrato. Se a idoneidade de um subcontratado tem de ser, obrigatoriamente, apreciada no âmbito do procedimento pré-contratual[29], também no decurso da execução do contrato, como não poderia deixar de ser, a pessoa do Cocontratante não pode ser livremente alterada, sem que ao Contraente Público seja dada a possibilidade de apreciar a idoneidade técnica e financeira do substituto, acautelando, deste modo, a boa e adequada execução do contrato administrativo.

A viabilidade desta causa de resolução também se mostra norteada pelo princípio da boa-fé e pela ideia de que as partes devem privilegiar a manutenção do contrato, mesmo que se verifique os fundamentos da resolução, pois esta causa de resolução, para além de pressupor a inobservância dos termos e limites previstos na lei ou no contrato para a cessão da posição contratual ou subcontratação, impõe que tal suceda desde que a exigência pelo Cocontratante da manutenção das obrigações assumidas pelo Contraente Público contrarie o princípio da boa-fé.

Esta causa de resolução constitui mais uma manifestação de que a resolução do contrato é uma medida de último recurso, é a própria salvaguarda do interesse público que o exige, e, por isso, a manutenção do contrato só não ocorre se for contrária à boa-fé.

(ae) Da superação do limite do valor acumulado das sanções contratuais com natureza pecuniária

[29] Decorre do sumário do Acórdão do STA, de P. n.º 025/21.2BEPRT, em aplicação da Decisão de 10-01-2023, do Tribunal de Justiça da União Europeia, exarado processo C-469/22 (reenvio prejudicial), que *"O artigo 63.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, lido em conjugação com o artigo 59.º e o considerando 84 desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que: se opõe a uma regulamentação nacional por força da qual um operador económico que pretenda recorrer às capacidades de outra entidade para a execução de um contrato público apenas deve transmitir os documentos de habilitação dessa entidade e a declaração de compromisso desta última após a adjudicação do contrato em causa".*

Estabelece-se no artigo 329.º que o Contraente Público pode, a título sancionatório, resolver o contrato e aplicar as sanções previstas no contrato ou na lei em caso de incumprimento pelo cocontratante (n.º 1); que, quando tais sanções revistam natureza pecuniária, o respetivo valor acumulado não pode exceder 20% do preço contratual, sem prejuízo do poder de resolução do contrato (n.º 2); e que, quando atingido tal limite (20% do preço contratual), e o Contraente Público decida não proceder à resolução do contrato, por dela resultar grave dano para o interesse público, aquele limite é elevado para 30% (n.º 3).

É notório que o Contraente Público, dentro da sua margem livre de decisão, no contexto da formulação de valorações que lhe são próprias, deve sempre ponderar a solução mais adequada para a prossecução do interesse público, daí o inciso da norma "*por dela resultar grave dano para o interesse público"*, revelador que o Contraente Público, antes de partir para a resolução do contrato, deve ponderar outras soluções, menos gravosas, que acautela a subsistência do contrato, designadamente a aplicação de sanções, que podem ou não ser de natureza pecuniária.

Mas, verificados os seus pressupostos, impende sobre o Contraente Público o dever de as aplicar, e em tempo, desde logo, como garantia do pontual cumprimento do contrato.

O legislador confere, assim, ao Contraente Público um especial poder-dever de aplicar sanções e resolver o contrato em caso de incumprimento, tendo como seu limite máximo 20% do preço contratual.

Se, atingido este limite, o Contraente Público não resolver o contrato, o limite máximo do valor acumulado da sanção é elevado para 30% do preço contratual.

E depois de atingido esse limite, tem o Contraente Público o dever de resolver o contrato? Aparentemente sim, porque se o incumprimento contratual é a tal ponto grave que é gerador ou justifica a aplicação de sanções 30% do preço contratual, fica difícil justificar como um contrato que está a ser executado nestes moldes pode sobreviver. Em tese, passa a ser mais difícil justificar que da resolução resulta *"grave dano para o interesse público".*

Mas embora a lei seja clara não é exatamente isto que se vê na prática.

Na aplicação de sanções contratuais está em causa o exercício de um poder legal especialmente conferido ao dono da obra, que as deve aplicar como garantia da boa execução do contrato, mas, muitas vezes, o que se verifica é que são aplicadas fora de tempo, no sentido que não exercem, de forma efetiva e eficaz, a função para a qual foi concebida, que visa, em primeira linha, incentivar e competir o Cocontratante ao cumprimento.

E isto para nós é assim mesmo que se acolha o entendimento de que a *"aplicação de sanções contratuais não assentam na única finalidade de compelir ao bom e pontual cumprimento do contrato e, por isso, um propósito compulsório, mas também uma finalidade sancionatória, na aplicação de uma sanção-castigo, em consequência do incumprimento contratual ou legal por parte do empreiteiro"*[30].

[30] Cf. Acórdão do STA, de 13-03-2025, proferido no processo n.º 0205/14.7BESNT.

Muitas vezes o subprocedimento de aplicação de sanção contratual surge após a vigência do contrato e respetivas prorrogações, ou depois da receção provisória, até na conta final, neste caso, seguramente após o período de vigência do contrato, por isso, nesse caso, a única finalidade que se pode admitir que ela cumpre é a sancionatória.

(af) Do incumprimento pelo Cocontratante de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato, o que se estende à violação pelo Cocontratante das decisões que resultem do exercício das garantias administrativas.
(ag) Da não renovação do valor da caução pelo Cocontratante

Tendo presente que a garantia é prestada para garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações, das prestações contratuais, e boa execução do contrato, esta obrigação de renovação do valor da caução que impende sobre o Cocontratante surge no caso em que a garantia prestada foi executada pelo Contraente Público.

O que poderá suceder, designadamente, no caso de aplicação de sanções contratuais pecuniárias, as quais podem ser executadas diretamente, nos termos do artigo 296.º (embora, na prática, não se vê suceder com regularidade).

Nesse caso, perante a execução parcial ou total da caução, ao abrigo do artigo 296.º, n.º 2, o Cocontratante deve prestar garantia no prazo de 15 dias, após ter sido notificado pelo Contraente Público para esse efeito.

Não renovada a caução neste prazo, esta norma estabelece o poder de o Contraente Público resolver o contrato, a título de sanção.

(ah) Da apresentação do Cocontratante à insolvência ou esta seja declarada pelo tribunal

Esta causa de resolução sancionatória do contrato traz algumas dificuldades práticas na sua aplicação. Basta pensar que a apresentação à insolvência, por si, não impede a apresentação de uma proposta num procedimento pré-contratual, nem impede a adjudicação, mas, aparentemente, poderá ser causa de resolução do contrato.

Considerando que a resolução do contrato deve ser vista como a última das medidas a adotar, para a viabilizar à luz desta alínea, exige-se uma análise rigorosa e casuística da situação, desde logo, se existem planos de recuperação da empresa aprovados ou em curso, a fase em que o contrato se encontra e os investimentos já realizados, para se perceber em que medida é que se mostra inviável a manutenção do contrato e se a sua subsistência coloca, efetivamente, em risco ou acarreta reais prejuízos para a realização do interesse público.

(ai) Das consequências da resolução sancionatória

Quanto às consequências, a resolução sancionatória não prejudica o direito de indemnização nos termos gerais.

Não sendo a norma taxativa, o caso que o legislador optou por enunciar corresponde aos *"prejuízos decorrentes da adoção de novo procedimento de formação de contrato"* [ensaiando-se um cenário em que a adoção de novo procedimento poderá implicar custos adicionais decorrentes, por ex., de um preço contratual mais elevado], mas estão aqui incluídos outros prejuízos indemnizáveis, como as eventuais responsabilidades assumidas pelo Contraente Público perante terceiros (financiamentos bancários, seguros, etc.).

No caso de resolução sancionatória, ao abrigo do artigo 333.º, verificando-se a responsabilidade do Cocontratante, o seu n.º 3 dá imediata cobertura à compensação de créditos, podendo o montante respetivo ser deduzido das quantias que lhe são devidas, bem como à execução de garantias bancárias prestadas pelo Cocontratante.

Por fim, a propósito da caução prestada e da sua manutenção mesmo após a resolução do contrato, destaca-se o Acórdão do TR de Guimarães, de 11-11-2010, P. n.º 1473/09.1TBBRG.G1, segundo o qual, "*Destinando-se a caução prestada pelo subempreiteiro (10% do valor de cada factura) a garantir a boa execução dos trabalhos durante o período de garantia da obra (cinco anos), ela manter-se-á durante esse período, independentemente da resolução do contrato de empreitada".*

E, ainda, cumpre destacar um outro Acórdão, do TCA Norte, de 06-12-2024, P. n.º 00272/15.6BEPRT, que articula o pedido de resolução do contrato com o pedido de devolução da garantia prestada, decorrendo do seu sumário o seguinte: *"Da natureza potestativa do negócio jurídico civil de resolução do contrato resulta que, uma vez declarada a resolução, deixam de poder ser objeto da discussão as obrigações emergentes do contrato, para passar outrossim a poder ser reclamada tão só a indemnização dos danos causados à contraparte pela eventual falta de fundamento da resolução, para além da repetição do que tiver sido prestado e disso for suscetível.*

Este raciocínio, porém, não pode replicar-se para a anulação da resolução (do contrato público) enquanto ato administrativo, pois quanto ao ato administrativo vigora a regra que se respiga do artigo 173º nº 1 do CPTA, da reconstituição da situação que existiria se o ato anulado não tivesse sido praticado. (…)

Anulada judicialmente a resolução do contrato de empreitada de obra pública, tudo se deve passar como se aquele ato administrativo não tivesse sido emitido, isto é, o contrato permanece eficaz e vinculante de ambas as partes, em todo o seu clausulado, aplicando-se-lhe as clausulas que o integram e a lei, inclusivamente quanto às quantias retidas como reforço de caução, pelo que carece de sentido o pedido de devolução daquelas com fundamento na mera anulação da resolução do contrato".

b) Da resolução por razões de interesse público

À semelhança do que se verificava no CPA[31], o CCP, no seu artigo 334.º, prevê como causa de extinção do contrato, por declaração do Contraente Público, a resolução fundamentada em

[31] Concretamente na alínea c) do artigo 180.º, segundo o qual, a Administração Pública podia *"[R]escindir unilateralmente os contratos por imperativos de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo do pagamento de justa indemnização".*

razões de interesse público, exigindo-se ao Contraente Público o pagamento ao Cocontratante de uma "*justa indemnização*", que corresponde aos danos emergentes e lucros cessantes, devendo, quanto a estes, ser deduzido o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos, evitando-se, deste modo, uma dupla compensação.

Ao utilizar a expressão *"pode",* o legislador inculca a ideia de que a sua intenção é conferir ao Contraente Público a opção entre modificar ou resolver o contrato.

A resolução do contrato estritamente ancorada em razões de interesse público não tem a natureza sancionatória, seja derivada de incumprimento do contrato ou de alguma das obrigações assumidas pelo Cocontratante, tratando-se, apenas, de um remédio conferido pelo legislador que pode ser adotado pelo Contraente Público enquanto última medida, imposta pela melhor forma de, funcionalmente, a Administração realizar o interesse público.

O que é sinal revelador da supremacia contratual do Contraente Público, e de que, à luz desse poder exorbitante, não tem de ficar atado a um contrato – desde logo em virtude de várias perturbações que o mesmo pode sofre ao longo da sua vigência – que já não lhe é útil, que se tornou desajustado para a satisfação dos interesses da coletividade.

E é neste patamar que o Contraente Público pode exercer o seu poder de resolução do contrato sustentado em razões de conveniência, por imperativo de interesse público, onde o papel da discricionariedade entregue à Administração se assume como (ainda) mais lato, e, por isso, exige-se desta declaração de resolução uma fundamentação acrescida e rigorosa, para que depois possa ser escrutinada, designadamente através de meios judiciais.

Seguindo a previsão do disposto no artigo 302.º, n.º 2, do CCP, mostra-se incluída nos poderes de conformação da relação contratual o caso em que o Contraente Público pode *"[R]esolver unilateralmente o contrato".* Já o artigo 307.º[32], n.º 2, alínea d), prescreve que revestem a natureza de *ato administrativo* as declarações do Contraente Público, entre outras, taxativamente elencadas, de *"[R]esolução unilateral do contrato"*.

Por seu lado, o artigo 309.º, que regula a executividade dos atos administrativos do Contraente Público, refere-se aos *"atos que determinem, em geral, a resolução do contrato",* não distinguindo a sua natureza.

Aparentemente para o legislador a executividade e da executoriedade do ato não depende do seu concreto fundamento em que repousa a resolução (i.e., se é sancionatória, e, mesmo dentro destas, os seus diferentes fundamentos, ou se é por imperativo de interesse público), mas a partir da supremacia contratual, que é um traço comum à declaração de resolução, independentemente do fundamento mobilizado. Em consequência, entendemos que a declaração de resolução do contrato, como ato administrativo que é (relativo à execução do contrato), constitui título executivo, em que o cumprimento das obrigações que dele resultem

[32] Cf. Acórdão do TCA Norte, de 27-06-2014, P. n.º 00272/14.3BEPRT, *"O artigo 307.º do CCP é claro ao determinar que as decisões pelas quais o contraente público se pronuncie sobre a interpretação ou validade de cláusulas contratuais não consubstanciam atos administrativos vinculativos para o contraente privado mas meras declarações negociais".*

também pode ser imposto coercivamente pelo Contraente Público, ou seja, utilizando os seus próprios meios para o impor, sem recurso prévio aos tribunais.

Uma nota final para nos referirmos ao caso especial de resolução do contrato por interesse público previsto no CCP: o resgate, que decorre do artigo 422.º do CCP, a propósito dos contratos de concessões (de obras públicas e de serviços públicos)[33]. Diferentemente do que sucede com o regime geral da resolução do contrato, por razões de interesse público, no caso das concessões, a resolução ou resgate está sujeita ao pré-aviso, cujo prazo, supletivo, não pode ser inferior a seis meses.

Uma das problemáticas que se coloca neste âmbito (para além da indemnização a atribuir) mostra-se relacionada com a *impugnabilidade* ou *eficácia* do ato que determina o resgate da concessão, no fundo, saber qual o momento que dita o início da contagem do prazo de impugnação do ato e, neste contexto, *"se o ato tem ou não eficácia diferida".*

E a resposta que tem sido dada pela jurisprudência é que tal prazo se conta a partir da data da *notificação* do ato de resgate[34].

c) Outros fundamentos de resolução pelo Contraente Público

Um outro fundamento de resolução do contrato é aquele que vem mobilizado pelo artigo 335.º do CCP, a "*alteração anormal e imprevisível das circunstâncias*, *nos termos do disposto na alínea b) do artigo 312.º"*.

De forma ambígua, o n.º 2 do referido normativo estipula que, quando esse circunstancialismo (anormal e imprevisível) seja de imputar a decisão do Contraente Público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, o Cocontratante tem direito ao pagamento de justa indemnização, que inclui os danos emergentes e os lucros cessantes.

Como nos dá conta a doutrina[35], esta norma faz repousar o fundamento de resolução do contrato na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, mas parece fazer imputar essa alteração (que, supostamente, tem como pressuposto inabalável a *anormalidade* e *imprevisibilidade* das circunstâncias) à vontade do próprio decisor público.

---

[33] Nos termos do n.º 1 daquele artigo, o Concedente (Contraente público ou investido de poderes de imperatividade), pode resgatar a concessão, por razões de interesse público, após o decurso do prazo fixado no contrato ou, na sua falta, decorrido um terço do prazo de vigência do contrato.
Para mais desenvolvimentos, *vide*, Ana Luísa Guimarães, Um (novo) olhar sobre o resgate nas concessões, Vol. 12, N.º. 1 jun 2025, *in* www.e-publica.pt.

[34]Destacando-se, neste particular, o Acórdão do TCA Norte, de 15-06-2018, P. n.º 02774/17.0BEBRG-A, que entendeu que *"O acto não diferiu no tempo a produção de efeitos que visava na esfera jurídica da requerente da providência. Como a própria enuncia o acto "determinou o resgate da concessão". Logo o fez, sem embargo de o resgate ter de respeitar compasso do procedimento com o pré-aviso. (…) Como se vê do seu n.º 2 é na antecedência do tempo e com o pré-aviso que "O resgate é notificado" (…) Continuando a produzir-se os efeitos implicados no resgate, esses e outros mais, decorrido o tempo de pré-aviso; não por acessoriedade de termo, mas porque é nessa típica expressão que se aplica o acto."*

[35] Pedro Gonçalves, A relação jurídica fundada em contrato administrativo, *in* Cadernos de Justiça Administrativa, nº 64, julho/agosto 2007, página 40-41; Gilberto Dias, ob cit., página 9.

Aparentemente estará aqui em causa uma "situação de *fait du prince* imputável ao Contraente Público", extra-contrato, o justifica que "sobre ele recaia o dever de suportar por inteiro a maior onerosidade que da alteração de circunstâncias resultou para a contraparte"[36].

3. Dos fundamentos específicos/especiais de extinção do contrato

3.1. Da causa específica de caducidade

Quanto a esta causa específica de extinção do contrato, sustentada na *caducidade,* que vem regulada no artigo 337.º do CCP, deixamos aqui apenas um tópico, para que não fique esquecida.

O está aqui em causa "não é a caducidade do direito da Administração Pública à prática do ato de administrativo, mas antes a caducidade dos efeitos de um ato administrativo".[37]

3.2. Da resolução do contrato na empreitada

Um caso que merece especial destaque de resolução do contrato é aquele que se dirige, especificadamente, ao contrato de empreitada.

Sem afastar os fundamentos gerais de resolução do contrato e de outros neste expressamente previstos e, ainda, acautelando o direito de indemnização nos termos gerais, o legislador do CCP confere ao dono da obra, no seu artigo 405.º, o poder de resolver o contrato, nas situações a seguir sintetizadas:

a) Incumprimento pelo empreiteiro pelo disposto na legislação sobre segurança, higiene e saúde no trabalho. Não é qualquer incumprimento que viabiliza a resolução. A atuação do empreiteiro tem de consubstanciar um incumprimento grave ou persistente, o que apela a uma análise rigorosa e casuística da situação.
b) Falta do empreiteiro à consignação. O empreiteiro deve justificar a falta de comparência, mas se não justifica ou a justificação não é aceite pelo dono da obra, deve, ainda assim, ser agendada nova data para a consignação. Sendo a presença do empreiteiro imprescindível, se o mesmo não apresenta uma justificação, ou, se apresenta, tal justificação não é considerada atendível, deve o dono da obra resolver o contrato. Neste caso, não há lugar a audiência prévia e o Contraente Público não tem alternativa senão resolver o contrato.
c) Atraso no início da execução dos trabalhos imputável ao empreiteiro. Esta causa de resolução encontra o seu fundamento mobilizador na ideia de que, face ao atraso verificado, não é expetável que o empreiteiro consiga cumprir o prazo de execução acordado, constituindo um sinal revelador que o empreiteiro não terá na efetiva vontade no pontual e exato cumprimento do contrato.

[36] Mário Aroso de Almeida, Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo Código dos Contratos Públicos, *in* Cadernos de Justiça Administrativa, nº 66, novembro/dezembro 2007, página 14 -15.
[37] Jorge Andrade da Silva, ob. cit., página 736-737.

d) Quando o empreito não dá início à execução dos trabalhos complementares após indeferimento de reclamação. Verificada a emergência desta situação e do eventual atraso no cumprimento de obrigações novas assumidas pelo empreiteiro que resultam do exercício dos poderes de conformação da relação contratual, deve o dono da obra reiterar a necessidade de o empreiteiro dar início à execução dos trabalhos.

e) Suspensão da execução dos trabalhos por facto imputável ao empreiteiro ou sem fundamento. Não basta a situação de incumprimento do empreiteiro para justificar a resolução, pois a mesma depende, ainda, que da suspensão advenham graves prejuízos para o interesse público.

f) Desvios ao plano de trabalhos, sem apresentação pelo empreiteiro de plano de trabalhos modificado. Se o empreiteiro não apresentar um plano de trabalhos modificado, o dono da obra deve impor-lhe um plano de trabalhos e é apenas no caso de incumprimento deste último plano que o dono de obra poderá resolver o contrato.

g) Se ocorrerem novos desvios mesmo depois de apresentado plano de trabalhos modificado.

h) Se não foram corrigidos os defeitos detetados no período de garantia da obra ou se não for repetida a execução da obra com defeito ou substituídos os equipamentos defeituosos. Assinado o auto de receção provisória da obra, isso significa que a obra está em condições de ser recebida e de ser usada para o fim a que se destina. Inicia-se o prazo de garantia (que pode ser de dez anos, cinco anos, ou três anos, ou os prazos contratualmente previstos, desde que superiores, depende da natureza dos elementos construtivos em causa), e é durante esse prazo de garantia que o empreiteiro está obrigado a corrigir todos os defeitos da obra.

[Importa notar que esta alínea apenas faz referência aos defeitos *"detetados no período de garantia"*, e nada diz sobre a comunicação dos defeitos pelo dono da obra ao empreiteiro dentro desse prazo. E podem subsistir dúvidas sobre saber se os defeitos têm que ser detetados e também comunicados durante o período de garantia, ou, detetados nesse período, podem ser comunicados posteriormente. Pense-se num caso em que o relatório dos defeitos preparado pelo dono da obra surge dentro do prazo de garantia, mas o dono de obra só o comunica ao empreiteiro um ano depois, sem que conheça a causa para essa dilação. Sem prejuízo de uma análise casuística, em tese, dificilmente se pode aceitar uma situação viabilizadora da resolução do contrato, em que, estando no domínio do dono de obra a deteção dos defeitos, exigindo-se uma atuação rigorosa e exemplar na defesa do interesse público, se admita que o mesmo possa, já depois de findo o período de garantia, comunicar defeitos, quando podia perfeitamente tê-lo feito antes. O certo é que findo o período de garantia, dá-se a receção final da obra e o vínculo contratual extingue-se, em definitivo. Admitir outro cenário geraria incerteza na identificação de um limite temporal para essa comunicação e para a subsistência da garantia, gerando-se um manifesto desequilíbrio do contrato, ancorado apenas na incúria do dono da obra].

Por sua vez, o artigo 406.º do CCP – salvaguardando, em qualquer caso, os fundamentos gerais de resolução do contrato e de outros neste expressamente previstos e, ainda, o direito de indemnização nos termos gerais –, confere ao empreiteiro o direito resolver o contrato nas situações aí elencadas, as quais, no essencial, constituem perturbações assumidamente graves da relação contratual, destacando-se aquela em que, verificando-se os pressupostos da reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra, os danos do empreiteiro excedam já 20% do preço contratual.

3.3. Das causas especialmente previstas no contrato

Tendo como pano de fundo a liberdade contratual em que se funda o contrato, questionamos se o Cocontratante poderá renunciar *ab initio* a qualquer uma das situações que o legislador lhe confere enquanto "direito à resolução" do contrato e, ainda, se as partes podem convencionar limites diferentes daqueles que estão legalmente previstos.

Em geral, é de entender que estas regras que regulam o contrato administrativo são imperativas, mas, em tese, não nos parece que as partes estejam absolutamente impedidas de convencionar outras causas de extinção do contrato específicas, desde que não contrariem as que aqui estão elencadas, ou que até estabeleçam limites "maiores" para o exercício pelo Cocontratante ou pelo empreiteiro do seu "direito à resolução".

Como exemplo de uma situação que poderá constituir uma *causa especialmente prevista no contrato* destinada à sua extinção é o caso da *extinção por denúncia*, reconduzido ao ato de cessar o contrato, geralmente sem prazo, independentemente de motivo, com uma determinada antecedência mínima do seu termo ou das suas renovações, através de uma comunicação.

Esta *declaração de denúncia* com vista à extinção de uma relação contratual, em regra, tem sido configurada pela jurisprudência dos tribunais administrativos como *ato administrativo*, suscetível de ser impugnado, por via da ação administrativa de impugnação de atos, isto é assim *"exceto nas situações em que tenha sido praticado ao abrigo da cláusula que preveja a possibilidade de ambas as partes poderem fazer cessar o contrato por simples aviso prévio, independentemente do motivo, situações em que estaremos perante uma declaração negocial receptícia"*[38].

4. Nota final

Terminamos este breve excurso sobre o tema da extinção do contrato administrativo com uma observação geral que nos parece inabalável.

A ideia fulcral do *contrato administrativo* é que o mesmo é um *contrato*, assente numa relação bilateral, com obrigações recíprocas, que se funda no *pacta sunt servanda* e na *boa-fé contratual*.

As partes contratantes devem fazer tudo quanto está ao seu alcance para cumprirem todas as obrigações assumidas, de forma exata e pontual. E ele é tudo isto, mas é, também, um contrato *administrativo*.

Por essa razão, não só é um contrato para cumprir escrupulosamente pelos contratantes, como também é um contrato para ser executado para subsistir ao longo de todo o seu período de vida, por se mostrar, por natureza, finalisticamente orientado pelo princípio da realização do interesse público, e, por isso, fortemente balanceado pela supremacia e prevalência funcional da realização do que seja o interesse da coletividade, por quem é responsável o Contraente Público.

[38] Neste sentido, cf., entre outros, o Acórdão do TCA Sul, de 29-09-2011, Processo n.º 07931/11, e o Acórdão do TCA Norte, de 25-01-2019, P. n.º 00868/11.5BELSB.

E é unicamente aqui, na prossecução deste mesmo interesse público que, do mesmo passo, se encontra o derradeiro sustento da extinção do contrato, e isto é assim, como vimos ao longo deste escrito, independentemente da causa em que ela repouse.

Vídeos da intervenção

I



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8sprsy/streaming.html?locale=pt

II



https://educast.fccn.pt/vod/clips/1wra8spsah/streaming.html?locale=pt



PLANO de FORMAÇÃO Contínua



DIREITO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

5 DE DEZEMBRO DE 2025

DA EXTINÇÃO DO CONTRATO

Noémia Santos

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

OS FUNDAMENTOS (GERAIS) DE EXTINÇÃO DO CONTRATO

- Causas de extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil
- *Ope legis*
- Cumprimento
- Impossibilidade definitiva
- Revogação
- Resolução por iniciativa do Cocontratante (CC)
  - por via de decisão judicial ou arbitral
  - por declaração
- Resolução por iniciativa do Contraente Público (CP)

CAUSAS RECONHECIDAS PELO DIREITO CIVIL

(i) caducidade

(ii) dação em pagamento

(iii) consignação em depósito

(iv) compensação

(v) novação

(vi) remissão

(vii) confusão

(vii) prescrição

(viii) condição resolutiva

(ix) morte e extinção

EXTINÇÃO *OPE LEGIS*

Acórdão do TCAS, de 27-03-2025, 521/18.9BELSB

“Não podendo o prazo de vigência do contrato ser superior a três anos, atento o previsto nos artigos 48.º, 450.º, 451.º e 440.º do Código dos Contratos Públicos, o contrato em causa extinguiu-se "ope legis" em data anterior à denominada denúncia pelo Recorrido”.

DO CUMPRIMENTO

***Pacta sunt servanda* – art.º 288.º**

Dar execução, exata e pontual, a todas as prestações contratuais

Exs. Mecanismos para assegurar o cumprimento:
poderes de direção (ordens, instruções – artigo 304.º)
fiscalização (acompanhamento da obra – 305.º)
aplicação de sanções (329.º e 403.º)
prestação/renovação de caução (artigo 77.º e 296.º, n.º 2)

- **Impossibilidade definitiva (objetiva ou subjetiva)**

  ex. um caso de um fornecimento de um bem que está previsto ser prestado numa determinada data, para uma conferência, ou um qualquer evento, e não foi prestado, não foi instalado nessa data.

- **Revogação (acordo das partes)**

RESOLUÇÃO

Notas gerais:

- Ultima *ratio*
- Proporcionalidade/adequação
- Dever de fundamentação
- Realização do interesse público

DIREITO À RESOLUÇÃO: POR INICIATIVA DO CC
ARTIGO 332.º

Notas:

- Não taxativo
- Inclui obrigações que resultem da lei e da prática dos atos administrativos
- "situações de grave violação" (reiterada e sistemática + aspetos substanciais do contrato)
- Não prejudica o direito de indemnização nos termos gerais

DIREITO À RESOLUÇÃO: POR INICIATIVA DO CC
ARTIGO 332.º

- **Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias – artigo 312.º**

(Ac. TRL, de 14-06-2017, P. 163/09.0TTLSB-A.L1-4; Ac. STA, de 07-05-2025, P. 0716/11.6BECBR)

- **Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao CP**
- **Incumprimento de obrigações pecuniárias [al. c)]**
- **Exercício ilícito dos poderes sobre conformação da relação contratual**
- **Incumprimento pelo contraente público de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato**



- O direito de resolução é exercido por via judicial/recurso a arbitragem, com exceção da alínea c) que é exercido por via de declaração dirigida ao CP

PODER-DEVER DE RESOLUÇÃO: POR INICIATIVA DO CP

Opção entre modificar o contrato e resolver o contrato?

❑Poder-dever de ponderar opção por outra atuação?

✓**Ultima medida**

✓ **Principio da proporcionalidade**

✓**Principio da prossecução do interesse público**

[Ac. TCAS, de 30-01-2025, P. 224/23.2BELLE]

PODER-DEVER DE RESOLUÇÃO: POR INICIATIVA DO CP
RESOLUÇÃO SANCIONATÓRIA (ART.º 333.º)

- **Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao CC - art.º 325.º**

Interpelação admonitória:

1) intimação para o cumprimento
2) fixação de um termo perentório (prazo razoável) para o cumprimento
3) admonição ou cominação (declaração admonitória)
[Ac. STA de 21-09-2010, P. 01010/09 e Ac. STJ, de 12.09.2019, P. nº 50/17.8LRA.C1S1]

- **Incumprimento de ordens, diretivas ou instruções**
- **Oposição reiterada ao exercício dos poderes de fiscalização**
- **Cessão da posição contratual ou subcontratação;**
- **Se o valor acumulado das sanções contratuais pecuniárias exceder limite art.º 329.º/2**
- **Não renovação do valor da caução (art.º 296.º)**
- **Insolvência**

RESOLUÇÃO POR IMPERATIVO DE INTERESSE PÚBLICO (ART.º 334.º)

- Não tem a natureza de sanção (por incumprimento do contrato)
- Medida imposta apenas pela melhor forma de realizar o interesse público
- "Pode" – intenção do legislador de conferir ao CP a opção entre modificar o contrato e resolver o contrato

- O CP exerce o seu poder de resolução do contrato sustentado em razões de conveniência
- Discricionariedade + fundamentação acrescida
- Ato negocial vs ato administrativo
- Poder que não contende com o direito indemnizatório que assiste ao CC

PODER-DEVER DE RESOLUÇÃO: POR INICIATIVA DO CP

- A resolução do contrato configura a prática de um ato administrativo, pelo que constitui título executivo

- Para além disso, o cumprimento das obrigações que dele resultem também pode ser imposto coercivamente, ou seja, o CP utiliza os seus próprios meios para o impor, sem recurso prévio aos tribunais

- Artigo 302.º, al. e) e artigo 309.º n.ºs 1 e 2

❑**Outros fundamentos (gerais) de resolução:**

Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias – artigo 312.º, al. b)

❑**Outros fundamentos específicos/especiais de extinção:**

1. **Causa especifica de caducidade (art.º 337.º)**

2. **Empreitada (resolução pelo DO - art.º 405.º; resolução pelo empreiteiro – art.º 406.º)**

- Prossecução do interesse público

- Casos em que CP não tem alternativa: não comparência à consignação da obra

3. Especialmente previstas no contrato

4. Resgate (art.ºs 422.º e 423.º) – caso especial de resolução por imperativo de interesse público



PLANO de FORMAÇÃO Contínua



Obrigada!

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS

Título:
Direito da contratação pública: execução, modificação, incumprimento e extinção do contrato

Ano de Publicação: **2026**

ISBN: **978-989-9102-52-1**

Coleção: **Formação Contínua**

Edição: Centro de Estudos Judiciários
Largo do Limoeiro
1149-048 Lisboa
cej@mail.cej.mj.pt