

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

Modificação objetiva de contratos durante a sua vigência

Marta Regalo Ferreira

Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo

Sob a orientação do Professor Doutor Tiago Duarte

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

Setembro 2025

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
FACULDADE DE DIREITO

Modificação objetiva de contratos durante a sua vigência

Marta Regalo Ferreira

Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo

Sob a orientação do Professor Doutor Tiago Duarte

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

Agosto 2025

“De tudo, ficaram três coisas: a certeza de que ele estava sempre começando, a certeza de que era preciso continuar e a certeza de que seria interrompido antes de terminar. Fazer da interrupção um caminho novo. Fazer da queda um passo de dança, do medo uma escada, do sono uma ponte, da procura um encontro.”

Fernando Sabino

Agradecimentos

Encerrada esta etapa, não apenas do meu percurso acadêmico, mas também da minha vida, importa expressar a minha gratidão a todos que me acompanharam e permitiram que aqui chegasse.

Quero agradecer, em primeiro lugar, ao Professor Doutor Tiago Duarte, pela forma como lecionou as aulas de mestrado e pela extraordinária capacidade de expor os temas, despertando em mim um profundo interesse nesta matéria. As suas qualidades vão muito além das académicas e profissionais, o que se reflete em cada interação. Agradeço-lhe pela compreensão e pelo conhecimento transmitido.

À minha família. Ao meu pai, porque sempre me deu a confiança. Mais do que um sonho, sei que hoje encerro o seu maior projeto de vida, iniciado há muitos anos com sacrifício, esforço e dedicação. À minha mãe, por me aquecer a alma, mesmo à distância, com um simples telefonema. Às minhas irmãs, pelo exemplo. O caminho tornou-se mais fácil sabendo que já o tinham trilhado. Amo a nossa família, hoje e sempre.

Ao meu namorado, que me acompanhou desde o primeiro dia e foi o meu conforto no desconforto. Esta é uma conquista nossa e espero que seja apenas uma de muitas maiores que virão.

A todas as pessoas que me apoiaram, de uma forma ou de outra, muitas vezes sem sequer o saber, sogros, amigas, amigos e colegas, o meu muito obrigada.

Por fim, aos que já não estão, espero que esta conquista seja também motivo de orgulho.

Tabela de abreviaturas

AAFDL	Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
Ac./Acs.	Acórdão/Acórdãos
Al./Als.	Alínea/Alíneas
Art./Arts.	Artigo/Artigos
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	<i>Confer</i>
Coord.	Coordenação
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
Ed.	Edição
Idem	Mesma obra
Ibidem	Mesma obra, mesma página
i.e.	<i>Id est</i>
N.º/N.ºs	Número/Números
Org.	Organização
p./pp.	Página/Páginas
p.e.	Por exemplo
Proc.	Processo
RCP	Revista de Contratos Públicos
Ss.	Seguintes
TdC	Tribunal de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
Vol.	Volume

Resumo: A presente dissertação dedica-se ao estudo do regime da modificação objetiva de contratos, abordando o delicado equilíbrio entre dois princípios estruturantes da contratação pública: a proteção do princípio da concorrência e a flexibilidade necessária à prossecução do interesse público durante a fase de execução contratual. Parte-se do pressuposto de que a eficácia normativa das regras e princípios depende da aplicação integrada de soluções que salvaguardem os resultados obtidos no procedimento pré-contratual. Reconhecendo-se, simultaneamente, que tais resultados não podem ser cristalizados de forma absoluta face às vicissitudes que inevitavelmente acompanham a execução de qualquer contrato. No plano do direito europeu, através da Diretiva 2014/24/UE e, no âmbito interno, com as revisões legislativas de 2021 e 2022, ao Código dos Contratos Públicos, assistiu-se a uma reformulação do regime no sentido da sua flexibilização. Apesar do equilíbrio alcançado, cumpre analisar criticamente algumas das soluções adotadas e as incertezas que subsistem.

Palavras-chave: Contratos Públicos; Modificação Objetiva; Prestações Complementares; Princípio da concorrência; Princípio da Prossecução do Interesse Público; Flexibilidade Contratual; Diretiva 2014/24/EU.

Abstract: This dissertation is dedicated to the study of the regime of objective modification of contracts, addressing the delicate balance between two structuring principles of public procurement: the protection of the principle of competition and the flexibility necessary to pursue the public interest during the contract execution phase. It is assumed that the normative effectiveness of rules and principles depends on the integrated application of solutions that safeguard the results obtained in the pre-contractual procedure. At the same time, it is recognised that such results cannot be crystallised in an absolute manner in view of the vicissitudes that inevitably accompany the execution of any contract. At the level of European Union law, through Directive 2014/24/EU, and domestically, through the 2021 and 2022 legislative amendments to the Public Contracts Code, a reformulation of the regime has occurred towards greater flexibility. Notwithstanding the balance thus achieved, a critical analysis of the solutions adopted and of the uncertainties that remain is required.

Keywords: Public Contracts; Contractual Amendments; Supplementary Works and Services; Principle of Competition; Principle of Pursuit of Public Interest; Contractual Flexibility, Directive 2014/24/EU.

Índice

Introdução.....	9
Parte I: Enquadramento do tema - Entre a concorrência e a mutabilidade contratual....	10
Capítulo 1: O princípio da concorrência	10
Capítulo 2: A ação jurisprudencial do TJUE	11
Capítulo 3: A mutabilidade contratual como expressão do princípio da prossecução do interesse público	14
Parte II: As cláusulas de modificação objetiva consagradas no art.º 72.º da Diretiva 2014/24/EU.....	17
Parte III: A modificação objetiva no CCP	22
Capítulo 2: O regime específico das prestações complementares – arts. 370.º e ss. do CCP.....	31
Parte IV: Mecanismos de controlo e responsabilização	43
Capítulo 1: Transparência.....	43
Capítulo 2: A fiscalização do Tribunal de Contas.....	45
Conclusões.....	47
Bibliografia.....	50
Jurisprudência.....	57

Introdução

A presente dissertação tem por objeto o regime da modificação objetiva de contratos durante a sua vigência, tema que convoca a articulação entre a tutela da concorrência e a prossecução do interesse público, ambos igualmente relevantes e juridicamente protegidos no Direito da Contratação Pública.

A proteção da concorrência reclama a estabilidade do conteúdo do contrato adjudicado e a preservação dos resultados do procedimento pré-contratual. Porém, a execução de contratos, alguns dos quais de longa duração e elevada complexidade, está sujeita a vicissitudes supervenientes de ordem económica, técnica ou social, suscetíveis de afetar o equilíbrio sinalagmático, a exequibilidade do objeto ou a própria utilidade da prestação. Impõe-se, assim, ponderar se e em que termos é admissível ajustar o vínculo original.

Na Parte I, procederemos ao enquadramento do tema, considerando os princípios em causa e a importante ação jurisprudencial do TJUE.

Na parte II, será analisado o art.º 72.º da Diretiva 24/2014/EU, referencial do direito europeu, que em concretização da jurisprudência anterior, reformulou o regime de modificação objetiva no sentido da sua flexibilização, sem descurar a sensibilidade da concorrência.

Na parte III, a atenção recairá sobre o regime consagrado no CCP, na sequência das revisões legislativas de 2021 e 2022, que romperam com uma tradição de excessiva rigidez e quase absoluta imutabilidade contratual. Importará, neste contexto, escrutinar as hipóteses previstas, os pressupostos e os limites a que obedecem, bem como a distinção, e compatibilização, entre o regime geral de modificações e o regime específico das prestações complementares.

Por fim, a parte IV reserva-se ao estudo dos mecanismos de controlo e responsabilização, enquanto contrapesos indispensáveis face à permeabilidade do regime.

Parte I: Enquadramento do tema - Entre a concorrência e a mutabilidade contratual

Capítulo 1: O princípio da concorrência

O princípio da concorrência, enquanto princípio estruturante da contratação pública¹, prossegue essencialmente dois desígnios. Por um lado, visa a proteção dos agentes económicos que operam no mercado, o qual deve pautar-se por uma concorrência sã e efetiva², numa lógica de igualdade de oportunidades e de tratamento dos interessados em contratar com a Administração. Por outro lado, converge para a tutela do interesse público³, na medida em que, ao ampliar o universo de potenciais concorrentes e ao intensificar a pressão concorrencial, cria condições para a seleção das propostas mais vantajosas, seja a nível do preço, das condições contratuais ou da inovação.⁴

Tal princípio, encontra acolhimento na Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Dita o art.º 18.º, n.º 1, 2.º§, que “*os concursos não podem ser organizados no intuito de não serem abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva ou de reduzir artificialmente a concorrência. Considera-se que a concorrência foi artificialmente reduzida caso o concurso tenha sido organizado no intuito de favorecer ou desfavorecer indevidamente determinados*

¹ALBERT SANCHEZ-GRAELLS, *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Hart, 2015, p. 104; NUNO CALAIM LOURENÇO, *Contratos Públicos e Concorrência - Uma Perspetiva Europeia*, Almedina, 2023, pp. 17 e ss.

²PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 2021, 5.ª ed., pp. 127-131; RUI MEDEIROS, *Desafios de uma Contratação Pública ao Serviço da Concorrência e da Satisfação das Necessidades Públicas e o Modo como a Revisão do CCP de 2017 os enfrentou*, in *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, Almedina, 2019, pp. 1052-1055; JOÃO PACHECHO AMORIM, *Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 2021, p. 493 e ss.; LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*, Vol. I, AAFDL Editora, 2023, pp. 405-406; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Os princípios gerais da contratação pública*, in *Estudos de contratação pública*, Org. Pedro Costa Gonçalves, Vol. I, Coimbra Editora, 2008, p. 67.

³MARCELO REBELO DE SOUSA, *O concurso público na formação do contrato administrativo*, Lex Edições Jurídicas, 1994, p. 64; MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. I, AAFDL Editora, 2022, pp. 72-73; MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *O concurso público no Código dos Contratos Públicos*, in *Estudos da Contratação Pública*, Org. Pedro Costa Gonçalves, Vol. I, Coimbra Editora, 2008, pp. 111 e ss.; PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. I, 2.ª ed., AAFDL Editora, 2024, p. 97.

⁴Neste sentido, *vide*, p.e., o Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, Proc. 0498/22.6BELRA, de 12/09/2024.

operadores económicos”⁵. Decorrendo, antes de qualquer imposição externa, da CRP⁶: Segundo o art.º 81.º, al. f), “*Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e reprimir os abusos da posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral*”⁷.

É notório, desde logo pela densidade normativa que caracteriza o nosso regime pré-contratual, plasmado no CCP, que a preocupação com a concorrência se traduz, primordialmente, numa disciplina rigorosa e formalista dos aspetos procedimentais atinentes à adjudicação dos contratos públicos.

Porém, não podemos olhar para a proteção da concorrência como algo que se esgota na fase pré-contratual⁸. De pouco serve estabelecer uma fase pré-contratual rigorosa, se durante a execução do contrato, a entidade adjudicante se sentir livre para alterar as condições acordadas, previamente submetidas ao mercado⁹. O efeito do princípio da concorrência deverá irradiar sobre toda a vida do contrato.

Capítulo 2: A ação jurisprudencial do TJUE

Sem prejuízo dos demais contributos para a consagração e densificação do regime jurídico da modificação contratual, tanto no âmbito do ordenamento interno¹⁰ como no

⁵ Em concretização do vertido nos considerandos 1.º, 50.º e 74.º.

⁶ PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *CCP e Constituição: problemas na aplicabilidade de procedimentos de contratação pública à luz da Constituição Portuguesa*, in *A Constituição e a Administração Pública*, Coord. Pedro Fernández Sánchez e Luís Alves, AAFDL Editora, 2018, pp. 35 e ss.; PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. I, 2.ª ed., AAFDL Editora, 2024, p. 95.

⁷ Exigência que é reiterada pelos arts. 81.º, 99.º, al. a), e 100.º, al. c) da CRP.

⁸ RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Os princípios gerais da contratação pública*, in *Estudos de contratação pública*, Org. Pedro Gonçalves, Vol. I, Coimbra Editora, 2008, p. 69; Sobre a intangibilidade do conteúdo contratual cfr. PAULO OTERO, *Estabilidade contratual, modificação unilateral e equilíbrio financeiro em contrato de empreitada de obras públicas*, Revista da Ordem dos Advogados, Ano 56, Dezembro, 1996, p. 924.

⁹ Como bem nota ANA GOUVEIA MARTINS, *A modificação dos contratos no anteprojecto do CCP*, in *A Revisão do CCP*, ICJP, CIDP, 2016, p. 274.

¹⁰ Para desenvolvimentos, cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, *Empreitada de Obras Públicas, O modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro)*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Março de 2014, pp. 264 ss.; Importa também salientar que a entrada em vigor do CCP em 2008 representou uma verdadeira mudança de paradigma na prática contratual da

plano comunitário¹¹, cumpre destacar a ação jurisprudencial do TJUE na delimitação desta matéria¹². Progressivamente, este Tribunal asseverou a impossibilidade de que um contrato adjudicado sob a égide da concorrência, igualdade de tratamento e transparência, se convertesse, durante a sua vigência, num instrumento privado, disponível e sujeito à manipulação pelas partes.

Inicialmente, a legislação europeia focou-se em disciplinar os aspetos procedimentais da adjudicação de contratos públicos, reservando para as instâncias nacionais a regulação do regime substantivo. Com efeito, dada a falta de normativos adequados, designadamente no que à modificação contratual diz respeito, coube ao TJUE estabelecer o adequado paralelismo entre as fases de formação e execução dos contratos.

Pioneiramente, no Ac. *Comissão v. França*¹³, foi estabelecido que se ocorressem modificações contratuais capazes de alterar substancialmente as características que justificaram a sua adjudicação inicial, evidenciando a intenção das partes em renegociar os seus termos essenciais, seria necessário um novo procedimento de adjudicação.¹⁴

No paradigmático Ac. *Succhi di Fruta*¹⁵, o TJUE consolidou a posição anteriormente firmada, ao sustentar que uma modificação que altere uma condição essencial do contrato, e que se tivesse figurado no anúncio do concurso permitiria aos proponentes apresentarem propostas substancialmente diferentes, não é passível de realização¹⁶. Tal modificação, violaria o anúncio do concurso, bem como os princípios da transparência e da igualdade de tratamento¹⁷.

Ademais, entendeu este Tribunal que as modificações em sede de execução só seriam admissíveis se previstas *ab initio*, i.e., podendo ser antecipadas por todos os candidatos, inclusive pelos potenciais.

Administração Pública. Para além de transpor as Diretivas de 2004, o legislador instituiu um regime geral das modificações objetivas, vertido nos artigos 311.º a 315.º, contemplando fontes, fundamentos, limites e efeitos, bem como um regime modificativo especial destinado aos contratos administrativos nominados previstos no Título II da Parte III.

¹¹ Para desenvolvimentos, cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos - Por Uma Contratação Pública Sustentável*, Almedina, 2012, pp. 72 ss;

¹² Vide. PEDRO COSTA GONÇALVES, *A Reforma Europeia*, in RCP, n.º 11, Julho, Almedina, 2016.

¹³ Ac. *Comissão v. França*, Proc. C-337/98, de 05/10/2000.

¹⁴ Cfr. Ponto 44.

¹⁵ Ac. *Succhi di Fruta*, Proc. C-496/99, de 29/04/2004.

¹⁶ Cfr. Ponto 116.

¹⁷ Cfr. Pontos 110 e 111.

Determinante foi o *Ac. Pressetext Nachrichtenagentur*¹⁸, pela sua “*precisão delimitadora*”¹⁹ e sistematização de critérios. O TJUE firmou entendimento no sentido de que configuram alterações substanciais e, nessa medida impõem uma nova adjudicação, aquelas que:

- (i) introduzam condições que, caso constassem do procedimento de adjudicação inicial, poderiam ter conduzido à admissão de proponentes distintos dos originalmente selecionados, ou permitido a aceitação de uma proposta diversa da que veio a ser escolhida²⁰. Este critério remete, pois, para um juízo ponderativo sobre o universo potencial de concorrentes, à luz das condições previstas no caderno de encargos;
- (ii) alarguem o contrato, numa medida importante, a serviços inicialmente não previstos²¹, fixando-se um limite, ainda que genérico, de natureza quantitativa;
- (iii) desequilibrem economicamente o contrato em benefício do adjudicatário, de forma não prevista nos termos originais²², tornando-o mais vantajoso para este.

Acompanhando PEDRO COSTA GONÇALVES, “*o objetivo do Acórdão cifra-se pois em definir o âmbito da modificação de contratos segundo um princípio de respeito estrito pelo valor da ‘concorrência para o mercado’: a modificação estende-se até ao ponto em que se possa considerar neutra para os interesses dos proponentes ou dos que poderiam ter apresentado proposta na adjudicação inicial, bem como dos potenciais concorrentes a uma nova adjudicação. Não sendo esse o caso, deverá entender-se que o contraente público tem o dever de promover a ‘concorrência para o mercado’, desinvestindo-o de qualquer ‘autoridade aquisitiva’ dentro do contrato inicial*”^{23, 24}

¹⁸ *Ac. Pressetext Nachrichtenagentur*, Proc. C-454/06 de 19/06/2008.

¹⁹ Assim se expressa PEDRO COSTA GONÇALVES, *Acórdão Pressetext: Modificação de Contrato Existente vs. Adjudicação de Novo Contrato*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 73, 2009, p. 13.

²⁰ Cfr. Ponto 35.

²¹ Cfr. Ponto 36.

²² Cfr. Ponto 37.

²³ PEDRO COSTA GONÇALVES, *Acórdão Pressetext: Modificação de Contrato Existente vs. Adjudicação de Novo Contrato*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, 73, 2009, p. 17.

²⁴ Não obstante a relevância deste acórdão, ao que nesta sede importa, convoca um esclarecimento. O seu conteúdo não representou, por si só, uma rutura conceptual, já que, mesmo no regime jurídico português, o n.º 1 do art. 313.º do CCP já consagrava dois fatores limitativos da modificação dos contratos administrativos: i) a proibição de alteração das prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato; e ii) a vedação de quaisquer formas suscetíveis de impedir, restringir ou falsear a concorrência assegurada pelas regras relativas à formação do contrato. Porém, revelou-se fundamental para densificar a

Do exposto, resulta que só é possível garantir a eficácia normativa das regras e dos princípios do Direito da Contratação Pública através de soluções integradas. O tempo veio confirmar o acerto da posição do TJUE, cujas considerações foram expressamente consagradas e densificadas na Diretiva 2014/24/UE²⁵, e posteriormente transpostas para o CCP.

Capítulo 3: A mutabilidade contratual como expressão do princípio da prossecução do interesse público

Sem desprimor das considerações anteriormente tecidas, o regime das modificações objetivas não se esgota na tutela da concorrência, nem esta tão pouco prevalece, de forma absoluta, sobre todos os outros interesses juridicamente relevantes²⁶. É precisamente neste ponto que reside o desafio.

As limitações impostas pelo princípio da concorrência têm, necessariamente, que ser mitigadas por outro princípio, igualmente relevante, tanto no Direito da União Europeia como no Direito interno, i.e., o princípio da prossecução do interesse público²⁷.

Enquanto norma-princípio, a concorrência aponta um sentido ideal de decisão, que só poderá ser plenamente satisfeito se não existirem interesses que imponham a solução contrária. Sendo que, quando isso acontece, cabe ao intérprete proceder ao exercício mais exigente do Direito: a ponderação²⁸.

interpretação das disposições legais à luz da doutrina europeia e para estabelecer critérios operativos que permitissem identificar as situações em que se ultrapassa o domínio da modificação contratual admissível; *Idem*, pp. 18 e 19.

²⁵ ROBERTO CARANTA, *The Changes to the Public Contract Directives and the Story They Tell About How EU Law Works*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 449; MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. II, AAFDL Editora, 2023, pp. 41-42; PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume II, 2.ª ed., AAFDL Editora, p. 721, 2024.

²⁶ Sobre este equívoco, cfr. MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *Controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas*, in *Revista de contratos públicos*, nº 30, set., 2022, pp. 90-92.

²⁷ Nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, “o interesse público é o norte da administração pública”, in *Direito Administrativo Geral*, Volume I, 2.ª ed., Dom. Quixote, 2006, p. 205; Cfr. também SÉRVULO CORREIA, “A prossecução do interesse público é o objetivo constante da atividade administrativa, seja qua for o perfil que ela assuma”, in *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, 2020, p. 657.

²⁸ Seguindo PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ “A ponderação entre os princípios da concorrência e da prossecução do interesse público deve ser resolvida através do citado teste da proporcionalidade: cabe então verificar se o meio restritivo da concorrência que foi selecionado pela entidade adjudicante é efetivamente idóneo, indispensável e proporcional para satisfazer o interesse público em causa. Se o for, a

Não se concebe que a Administração seja obrigada a aceitar propostas manifestamente desvantajosas apenas para alargar o leque de concorrentes, ou que deixe de satisfazer uma necessidade legítima e superveniente para preservar o resultado de um procedimento concorrencial. Aliás, a concorrência só é convocada na medida em que, previamente, se tenha sentido uma necessidade de contratar para satisfazer o interesse público²⁹.³⁰

O artigo 266.º, n.º 1, da CRP estabelece que “*A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*”. Não decorrendo deste preceito qualquer subordinação à concorrência.

De acordo com FERNANDA PAULA OLIVEIRA e FIGUEIREDO DIAS³¹, a modificação unilateral do contrato, enquanto poder exorbitante³² da Administração Pública, serve precisamente para responder à mutabilidade das circunstâncias e à natureza dinâmica do interesse público. À medida que os contratos avançam no tempo ficam naturalmente expostos a alterações que podem tornar desajustadas as soluções inicialmente previstas. Em certos casos, essas mudanças são tão expressivas que o clausulado definido *ab initio* deixa de representar a via mais adequada para prosseguir aquele que é o interesse coletivo.

concorrência cederá então perante o interesse público: ao contrário do que seria pressuposto por uma conceção fundamentalista do princípio da concorrência, nenhum decisor público deve estar vinculado a comprar o que não precisa, em condições que são desfavoráveis para o interesse público, apenas com o propósito de dar hipótese de concorrer a quem apresenta prestações que não interessem à coletividade.”, in *Direito da Contratação Pública*, Volume I, 2.ª ed., AAFDL Editora, 2024, p. 139.

²⁹ MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A Formação dos contratos públicos*, AAFDL Editora, 2013, pp. 564 e 578-579; e PEDRO FERNÁNDEZ SANCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. I, 2.ª ed., AAFDL Editora, 2024, p. 111.

³⁰ Vide, p.e., o Ac. do Tribunal Central Administrativo do Norte, Proc. 00034/15.0BEAVR, de 09/09/2016: “*Daqui não frutifica uma intenção ou efeitos de restrição da concorrência em contrário à igualdade entre operadores económicos. Estes estão, ou não, aptos à satisfação das necessidades da entidade adjudicante; o mercado oferecerá melhor ou pior resposta. O que não se pode pedir é que aquela prescindida da prerrogativa de escolha do que entenda que melhor se possa adequar à satisfação das suas necessidades, por só um único operador actuar no mercado em condições de as satisfazer; e que este apresente proposta para satisfação dessa necessidade*”; e Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, Proc. 02727/21.4BEPRT, de 06/07/2023: “*o princípio da concorrência não se sobrepõe, sem uma adequada ponderação de interesses, à satisfação da necessidade pública de aquisição de coberturas aerofotogramétricas relativas ao ano de 2021, que está pressuposta na abertura do procedimento. Tanto mais que não há outra forma de adquirir aquelas imagens, e que não é claro que a abertura de um procedimento para a aquisição de coberturas aerofotogramétricas para o ano de 2022 satisfaça a mesma necessidade.*”.

³¹ FERNANDA PAULA OLIVEIRA e JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, 2019., p. 320.

³² Cfr. art.º 302.º, al. c) do CCP; Sobre os poderes conformadores da Administração Pública, cfr. CARLA AMADO GOMES, *A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Públicos*, ICJP, 2008.

Curiosamente, a transição da iluminação pública a gás para a elétrica, no final do século XIX e início do XX, exemplifica bem os efeitos da rigidez contratual. Em cidades portuguesas como Lisboa, Porto e Coimbra, concessões de longa duração a empresas de fornecimento de gás retardaram a adoção da iluminação elétrica³³, mais eficiente e económica. A inflexibilidade contratual subordinou temporariamente o interesse público a compromissos já desajustados à realidade. Aquilo que, no momento da celebração, representava a solução ótima, rapidamente deixou de o ser.³⁴

Atente-se que, o ordenamento jurídico francês inaugurou a figura do contrato administrativo, reconhecendo que, embora regido por princípios de direito civil, deveria ser adaptado às exigências específicas de um interesse público em constante evolução.³⁵

Surge, assim, uma tensão: de um lado, a necessidade de estabilidade e segurança jurídica; do outro, a exigência de flexibilidade para assegurar que o contrato continua a servir o interesse público. O artigo 72.º da Diretiva 2014/24 procedeu a uma reformulação substancial do regime³⁶, conferindo-lhe maior flexibilidade e dotando as Administrações Públicas dos Estados-Membros de um grande leque de instrumentos para gerir e adaptar os contratos às circunstâncias emergentes durante a execução. Sem, contudo, olvidar a sensibilidade do princípio da concorrência.

³³ ANA CARDOSO DE MATOS, *Urban gas and electricity networks in Portugal: competition and collaboration (1850–1926)*, in *Quaderns d’Història de l’Enginyeria*, Vol. XII, 2011, pp. 117-138.

³⁴ Como observa PEDRO VAZ MENDES: “No direito administrativo, a necessidade de acautelar a possibilidade de o contrato ser modificado foi desde cedo sentida, fruto da constatação de que a cristalização das regras contratuais seria, em certos casos, um obstáculo à prossecução do interesse público” in, *Pacta Sunt Servanda e Interesse Público nos Contratos Administrativos*, Universidade Católica Editora, 2016, p. 119.

³⁵ A propósito do sistema tradicional de contratação pública em França, cfr. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 2014, pp. 159-183, e DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª ed., Almedina, 2020, p. 444.

³⁶ Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *A Reforma Europeia*, in *Revista dos Contratos Públicos*, n.º 11, Almedina, 2016.

Parte II: As cláusulas de modificação objetiva consagradas no art.º 72.º da Diretiva 2014/24/EU

O regime da modificação de contratos, insito no art.º 72.º da Diretiva 2014/24/EU³⁷, prevê os seguintes meios de gestão contratual³⁸:

Cláusulas de revisão ou opção (art.º 72.º, n.º1, al. a)

São permitidas as modificações contratuais que, independentemente do seu valor, se encontrem previstas em cláusulas de revisão ou opção constantes das peças do procedimento, de forma clara, precisa e inequívoca. Para além de não poderem alterar a natureza global do contrato, terão de expressar o âmbito e a natureza das eventuais modificações ou opções, bem como as condições em que podem ser aplicadas.³⁹

Em concretização da jurisprudência anterior, o que se permite é uma modificação num sentido previamente definido. Parece-nos uma opção sensata que visa tanto a proteção da concorrência como a satisfação do interesse público⁴⁰. Por um lado, os concorrentes saberão que o contrato poderá ser modificado e em que termos, e por outro,

³⁷ Sobre este tema, cfr. PIOTR BOGDANOWICZ, *Article 72 Modification of Contracts during their term*, in *European Public Procurement*, Org. Roberto Caranta e Albert Sanchez-Graells, 2021, pp. 776–797; ANA GOUVEIA MARTINS, *Os limites à modificação dos contratos públicos*, in *Revista de Direito Administrativo*, Ano II, n.º 4, pp. 26 e ss.; *O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, in *A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, Org. Maria João Estorninho, Ana Gouveia Martins, Pedro Fernández Sánchez, AAFDL Editora, 2021, p. 222 e sgs.; ISABEL CELESTE FONSECA, *Pressupostos e limites da modificação do contrato público existente: um velho tema, novas dificuldades*, in *A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos*, Coord. Maria João Estorninho, AAFDL Editora, 2016, pp. 77-87.

³⁸ Atendendo a que o objeto do presente trabalho se circunscreve às modificações objetivas, e sem prejuízo da relevância das modificações subjetivas, limitaremos a nossa análise às primeiras, por razões de economia expositiva.

³⁹ Advertindo que as cláusulas de revisão não podem ser redigidas de forma excessivamente ampla ou genérica, de modo a abarcar todas as hipóteses possíveis, sob pena de violação dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento, veja-se VINCENT WANGELow, *EU Public Procurement Law: Amendments of Public Works contracts After the Award due to Additional Works and Unforeseeable Circumstances*, EPPPL, 2, 2020, p. 111.

⁴⁰ Sobre esta compatibilização segura com o princípio da concorrência, cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *Os limites à modificação dos contratos públicos*, in *Revista de Direito Administrativo*, Ano II, n.º 4, p. 28; JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Dez boas razões para rever o CCP*, in *Concorrência e sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública*, Org. Miguel Assis Raimundo, AAFDL editora, 2020 p.540; JOÃO LAMY FONTOURA e CATARINA PAULINO ALVES, *Modificação objetiva do contrato: um (des)equilíbrio complexo?*, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Vol. II, 4.ª Ed., AAFDL Editora, 2021, p. 507.

permite-se que a administração não se restinga a uma opção quando poderão ocorrer circunstâncias que exijam uma outra.

É evidente que, dada a complexidade de certos contratos e o dinamismo que os caracteriza, não é possível aos contraentes preverem, de forma clara, precisa e inequívoca, todas as situações desejáveis, sobretudo nos contratos de longa duração. Contudo, esta não constitui a única modalidade de modificação admitida pelo regime e os requisitos introduzidos servem precisamente para restringir a sua aplicação.⁴¹

Necessidade de obras, serviços ou fornecimentos complementares (art.º 72.º, n.º1, al. b)

Quando necessário, podem ser executadas obras, serviços ou fornecimentos complementares, inicialmente não previstos, desde que, a substituição do cocontratante “*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 seja altamente inconveniente ou provoque uma duplicação substancial dos custos*”⁴². São as designadas, no nosso ordenamento jurídico, de prestações complementares.

A alínea em apreço dispõe, outrossim, que o aumento do preço não poderá exceder 50% do valor do contrato inicial. No caso de múltiplas modificações sucessivas, tal limite aplica-se autonomamente a cada uma delas. Esta solução normativa consagra uma latitude excecional, possibilitando, p.e., que um contrato de empreitada, tipicamente suscetível de implicar prestações complementares, adjudicado pelo montante de 500.000€, possa, através de sucessivas modificações, atingir o valor global de 1.500.000€. Sendo que, se

⁴¹ Não acompanhamos a posição crítica de LÍCÍNIO LOPES MARTINS, no sentido de que “*dada a complexidade relacional, as vicissitudes e o dinamismo do tempo, por mais engenhos e diligente que seja a capacidade de previsão dos contraentes, será praticamente irrealista exigir-lhes que, de forma clara, precisa e inequívoca, antecipem nas peças procedimentais*”, *Empreitada de Obras Públicas, O modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro)*, Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico-Políticas na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Março 2014, Almedina, p. 400.

⁴²A doutrina tem-se pronunciado de forma crítica quanto a este preceito, porquanto o requisito das razões económicas perde relevância perante o requisito da duplicação substancial de custos, sendo absorvido por este. Vide. VINCENT WANGELOW, *EU Public Procurement Law: Amendments of Public Works contracts After the Award due to Additional Works and Unforeseeable Circumstances*, EPPPL, 2, 2020, p. 113.

tais prestações houvessem sido contempladas no programa do procedimento, provavelmente alterariam o leque de concorrentes interessados.

Verificação de circunstâncias que uma autoridade adjudicante diligente não pudesse prever (art.º 72.º, n.º1, al. c)

O legislador previu uma cláusula modificativa específica para situações emergentes de alterações imprevisíveis, resultantes de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse razoavelmente antecipar, salvaguardando, contudo, a preservação da natureza global do contrato e o limite de 50 % do preço inicialmente fixado, limite este que, tal como na hipótese anterior, se aplica autonomamente a cada modificação.

A aferição dos factos que se possam considerar imprevisíveis deverá ser feita à luz do disposto no Considerando 109 da Diretiva: *“O conceito de circunstâncias imprevisíveis refere-se a factos que a autoridade adjudicante não podia prever, apesar de ter preparado a adjudicação inicial de forma razoavelmente diligente, tendo em conta os meios que tinha à sua disposição, a natureza e as características do projeto específico, as boas práticas no domínio em questão e a necessidade de assegurar uma relação adequada entre os recursos gastos na preparação da adjudicação do contrato e o seu valor previsível”*.

P.e., num acórdão recente, o TJUE pronunciou-se no sentido de que as condições climatéricas tidas como habituais não podem ser invocadas nesta sede, cabendo à autoridade adjudicante antecipar os efeitos que estas possam ter na execução do contrato. Apenas serão admitidas modificações fundamentadas em condições climatéricas adversas, não comuns ou sazonais.⁴³

⁴³ Ac. do TJUE, de 07/17/2023, C-441/22 E C-443/22, *Obshtina Razgrad: as condições climatéricas habituais e as proibições regulamentares de execução dos trabalhos previamente publicados e aplicáveis a um período incluído no período de execução do contrato não podem ser consideradas circunstâncias que uma autoridade adjudicante diligente não podia prever (...)*.”

Alteração não substancial (art.º 72.º, n.º1, al. e, e n.º 4)

Prevê-se a possibilidade de modificar o contrato se a alteração a introduzir se afigurar não substancial. Para tanto, a modificação terá de passar pelo rigoroso crivo da concorrência estabelecido nas várias alíneas do art.º 72.º, n.º 4. Assim, a alteração não poderá ocorrer se implicar a introdução de condições que, caso tivessem integrado o procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos, a aceitação de outra proposta ou a atração de um número mais elevado de participantes no concurso. Do mesmo modo, não poderá alterar o equilíbrio económico do contrato em benefício do adjudicatário de forma não prevista inicialmente, nem ampliar consideravelmente o seu âmbito.

Esta é, certamente, a cláusula modificativa mais restritiva de todas, revelando que, na ausência de um interesse preponderante de gestão contratual, que justifique a exceção, o princípio da concorrência reassume a sua primazia.

Modificação de valor reduzido (art.º 72.º, n.º 2)

Adicionalmente, o legislador europeu consagrou a possibilidade de modificação do contrato mediante a mera aplicação de um critério quantitativo⁴⁴. Será possível realizar a modificação que respeitar “*i) os limiares estabelecidos no artigo 4.º*” e “*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*”. Excecionando-se, a modificação que altere a natureza global do contrato.

Certas modificações, pelo seu reduzido valor, não têm qualquer potencial destrutivo da concorrência, devendo ser admitidas. Negar esta possibilidade seria sacrificar o funcionalismo contratual em prol de um formalismo excessivo e contraproducente.⁴⁵

⁴⁴ 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. 236; *Vide* Considerando 107, 2.ª parte, da Diretiva: “*As modificações do contrato que resultem numa pequena alteração do valor do contrato até determinado valor deverão ser sempre possíveis sem necessidade de iniciar um novo procedimento de contratação. Para o efeito, e a fim de garantir a segurança jurídica, a presente diretiva deverá prever limiares «de minimis» abaixo dos quais não é necessário um novo procedimento de contratação*”.

⁴⁵ *Vide* p. 462 do Relatório sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos (COM(2011)0896 – C7-0006/2012 – 2011/0438(COD): “*A fim de não paralisar em*

Contudo, esta prerrogativa não pode degenerar num subterfúgio para práticas que, sob a veste de alterações de reduzida expressão, acabem por minar as regras concorrenciais. É por isso acertada a opção do legislador ao impor um critério de avaliação fundado no valor líquido acumulado das modificações sucessivas.

A impossibilidade de integração da modificação objetiva numa das alternativas acima referidas, obrigará a um novo procedimento de contratação, em cumprimento do disposto no n.º 5 do art.º 72.º da Diretiva 2014/24/UE.

Denota-se que o legislador europeu privilegiou a mutabilidade contratual em detrimento de regras mais rígidas de concorrência, que garantissem a cristalização dos resultados do procedimento pré-contratual. Contudo, importa igualmente assinalar que tal opção não foi adotada de forma desmedida, uma vez que cada cláusula modificativa encontra o seu fundamento numa exceção devidamente justificada.

demasia as autoridades adjudicantes e sobrecarregar o processo com novos procedimentos de contrato para a mesma obra ou serviço, considera-se conveniente expandir o âmbito de aplicação da presente disposição e estabelecer que uma alteração do contrato, para ser considerada não substancial e, portanto, não necessitar de um novo procedimento de contrato, não deve superar os 10% do preço do contrato inicial.”.

Parte III: A modificação objetiva no CCP

No plano interno, a harmonização com o regime comunitário apenas se concretizou com as reformas legislativas de 2021 e 2022⁴⁶, que romperam com uma tradição de excessiva rigidez e formalismo, frequentemente apontada como obstáculo à eficiência e à segurança jurídica dos contratos públicos.

Até então, o legislador português privilegiava, de forma quase absoluta, a imutabilidade contratual, desconsiderando as vicissitudes próprias da execução e gerando, por vezes, situações anómalas. A prossecução do interesse público que estivera na génese do procedimento concorrencial acabava preterida em favor deste último, inviabilizando uma execução adequada e funcional dos contratos. Acresce que determinados fatores totalmente externos à relação contratual, face à rigidez imposta, oneravam o cocontratante, originando encargos desproporcionados sem que o ordenamento jurídico lhe reconhecesse, sequer, um direito de compensação. Tal subvertia a lógica contratual e colidia frontalmente com princípios constitucionalmente consagrados, como os da proporcionalidade, da boa-fé e da proteção da propriedade privada.⁴⁷

As críticas a este modelo, que se intensificaram a partir de 2017 com a rejeição da oferta do Direito Europeu⁴⁸, conduziram à sua reformulação, tendo-se adotado um modelo bem mais maleável.

⁴⁶ Vide Lei n.º 30/2021 - Diário da República n.º 99/2021, Série I de 2021-05-21 e Decreto-Lei n.º 78/2022 - Diário da República n.º 214/2022, Série I de 2022-11-07.

⁴⁷ Criticamente, face à rigidez que se verificava anteriormente, vide ANA GOUVEIA MARTINS, *Os limites à modificação dos contratos públicos*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 3, 2018, pp. 26 e ss; *O regime da modificação dos contratos após a Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021 in A revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, Coord. Maria João Estorinho, Ana Gouveia Martins, Pedro Fernández Sánchez, pp. 214 e ss; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5ª ed., 2018, pp. 574-576; RUI MEDEIROS, *Stress tests à revisão do CCP*, in *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos*, Org. Carla Amado Gomes, AAFDL Editora, 2017, p.58; JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Dez boas razões para rever o CCP*, in *Concorrência e sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública*, Org. Miguel Assis Raimundo, AAFDL editora, 2020, pp.537-539; ANDREIA COSTA, *O Novo Regime dos Limites à Modificação Objetiva dos Contratos Administrativos – Antes Tarde*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 12, 2021, pp. 49-54.

⁴⁸ Com a transposição da Diretiva 2014/24/UE para a ordem jurídica interna, operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, verificou-se que o legislador desconsiderou a flexibilidade que aquela conferia, introduzindo alterações que, inclusivamente, concorreram para a sua maior rigidificação. Neste sentido, vide. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AADFL Editora, Lisboa, 2021, p. 108.

O regime da modificação objetiva no Código dos Contratos Públicos assume natureza dúplice. A Parte III, relativa ao regime substantivo dos contratos administrativos, estabelece, no Título I, um regime geral das modificações objetivas, constante dos artigos 311.º a 315.º, no qual se preveem as respetivas fontes, fundamentos e limites. Já o Título II, atinente aos contratos administrativos em especial, contém o regime específico das prestações complementares, inserido sistematicamente no contrato de empreitada de obras públicas, entre os arts. 370.º a 381.º, o qual é aplicável, com as devidas adaptações: (i) aos contratos de concessão, por força do artigo 420.º-A, n.º 1; (ii) aos contratos de aquisição de bens, nos termos do artigo 447.º-A; e (iii) aos contratos de aquisição de serviços, nos termos do artigo 454.º, n.º 1.

Capítulo 1: O Regime geral de modificações objetivas – artigos 311.º a 313.º do CCP

Fontes

O art.º 311.º do Código dos Contratos Públicos elenca, expressamente, as três fontes jurídicas suscetíveis de legitimar a modificação objetiva de um contrato administrativo:

- (i) o acordo das partes, formalizado através de contrato;
- (ii) a decisão judicial ou arbitral⁴⁹, desde que não interfira com o exercício da margem de livre decisão administrativa nem envolva juízos que cabem à função administrativa;
- (iii) o ato administrativo, por razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes, proferido no âmbito do exercício do poder conformador de modificação unilateral.

⁴⁹ Sustenta FILIPA CAETANO, ser uma “segunda forma de modificar o contrato, pensada para os casos em que se afigura impossível obter um acordo entre as partes”, in *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, Almedina, 2021, p. 95.

Este preceito evidencia a assimetria existente na titularidade do poder de modificação, porquanto as duas primeiras fontes dependem do consenso das partes ou de um controlo externo, a última assenta exclusivamente na vontade da Administração Pública, exprimindo o seu poder conformador de modificação unilateral⁵⁰.

Fundamentos

O artigo 312.º do CCP elenca, nas suas três alíneas, os fundamentos suscetíveis de legitimar a modificação contratual: 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) *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.*

Nenhum destes fundamentos se afigura totalmente estranho, à luz das considerações já tecidas, a propósito da jurisprudência europeia e do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/EU.

No que respeita à alínea a), estamos perante o cenário menos gravoso para a concorrência, na medida em que a entidade adjudicante informou previamente o mercado dos termos exatos em que o contrato poderia vir a ser objeto de modificação. A previsibilidade inerente a este fundamento reforça a transparência procedimental e assegura que todos os operadores económicos disponham de conhecimento claro sobre a

⁵⁰ O poder de modificação unilateral constitui um dos denominados poderes exorbitantes e encontra-se previsto no artigo 302.º, alínea c), e no artigo 307.º, n.º 2, alínea b), do CCP. Para maior desenvolvimento, vide. AUGUSTO DE ATHAYDE, *Para a Teoria do Contrato Administrativo: Limites e Efeitos do Exercício do Poder de Modificação Unilateral da Administração*, in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, Ática, 1973, pp. 79 e ss.; PAULO OTERO, *Estabilidade Contratual, Modificação Unilateral e Equilíbrio Financeiro em Contrato de Empreitada de Obras Públicas*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 56, n.º 3, 1996, pp. 925 e 928; CARLA AMADO GOMES, *A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Públicos*, ICJP, 2008, p. 535; TIAGO AMORIM, *A reposição do Equilíbrio Financeiro do Contrato de Empreitada de Obras Públicas*, in *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, pp. 1092 e ss.; MARK BOBELA-MOTA KIRKBY, *Conceito e Critérios de Qualificação do Contrato Administrativo: Um debate académico com e em homenagem ao Senhor Professor Sérvulo Correia*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 750 e ss..

extensão potencial do contrato. Desde que, a previsão seja feita de forma clara precisa e inequívoca⁵¹.

Já a alínea b) prevê a possibilidade de alteração do contrato em virtude de uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, contemplando factos supervenientes não abrangidos pelo risco próprio do contrato e que afetam de forma relevante o equilíbrio sinalagmático inicialmente estabelecido. O juízo de aplicação desta norma exige a verificação cumulativa de dois requisitos: que o evento superveniente não fosse razoavelmente previsível no momento da decisão de contratar; e que a manutenção do contrato, nos termos originais, não possa ser legitimamente exigida, considerando o risco próprio assumido pelo cocontratante.

Casos como variações extremas nos custos de mão de obra ou alterações significativas no mercado da energia evidenciam a necessidade de o ordenamento jurídico prever mecanismos de reequilíbrio contratual que evitem uma quebra grave da relação sinalagmática.

Enquanto no domínio do direito privado, o art.º 437.º do Código Civil admite a desvinculação do negócio jurídico quando ocorra uma alteração anómala das circunstâncias que afete gravemente uma das partes, no âmbito do direito dos contratos públicos, o cocontratante privado pode estar incumbido da prossecução de necessidades essenciais da coletividade, tornando inadmissível a sua desvinculação imediata⁵². Nas palavras de PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ *“o princípio da prossecução do interesse público impede a resolução antecipada do contrato e força o cocontratante a assegurar o seu pleno cumprimento, não obstante poder ter perdido o interesse na sua execução na*

⁵¹ Vide, p.e., o Ac. do TdC n.º14/2022-1.ªS/SS (Proc. 2404/2021): *“a partir da leitura das peças concursais, do teor do contrato, ou a partir dos esclarecimentos prestados pelo júri do concurso, não é possível compreender que se pretendia contratar uma concessão plurianual com modificações anuais, em função dos subsídios ou apoios que viessem a ser atribuídos. Na verdade, nesta matéria, as peças concursais apenas remetem para uma eventualidade, portanto, para algo esporádico, não para algo que se quisesse efetivar anualmente, que tivesse uma ocorrência certa e periódica (...) Da mesma forma, essas peças não indicam com um mínimo de clareza e detalhe os pressupostos - qualitativos e quantitativos - dessas modificações. Nada se diz - ainda que em termos meramente estimados ou possíveis - relativamente às repercussões que as futuras modificações do contrato poderiam introduzir no modelo de negócio proposto”*.

⁵² Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA e TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 8ª ed., Civitas, 1998, p. 732; LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, *O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrativo (e as Garantias Contenciosas do seu Co-Contratante perante este Exercício)*, AAFDL Editora, 2007, p. 242; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra Editora, 2008, p. 829; e DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2020, pp. 542-543.

sequência de uma alteração imprevisível de circunstâncias que quebra o equilíbrio contratual”⁵³.

Nestes termos, a tutela do interesse público implica a rejeição da solução consagrada no regime civilística, impondo-se, ao invés, que a Administração assuma o dever de amparar o cocontratante, incorporando no erário público parte dos seus danos e indemnizando-o por imprevisão das circunstâncias que conduziram à alteração das representações iniciais das partes.

Por fim, a alínea c) consagra a possibilidade de modificação unilateral do contrato por iniciativa da entidade adjudicante, com fundamento em novas necessidades de interesse público ou na reponderação das anteriormente identificadas, traduzindo o exercício do denominado *ius variandi*. Denota-se a compressão do princípio da concorrência. Porém, como se demonstrará adiante, o *ius variandi* não é absoluto⁵⁴.

A sua aplicação impõe a reposição integral do equilíbrio financeiro do contrato, incluindo a compensação plena pelos prejuízos sofridos pelo cocontratante e a reconstituição do lucro que este legitimamente esperaria obter.

Limites

Não obstante a amplitude reconhecida, a modificação apenas poderá operar dentro dos limites fixados pelo artigo 313.º do CCP.

Em primeira linha, seguindo o n.º 1, qualquer alteração deve respeitar o limite qualitativo da preservação da natureza global do contrato. Não é admissível, p.e., que uma concessão de serviços públicos se converta numa empreitada de obras públicas, o que configuraria uma verdadeira mutação do tipo contratual. Este limite, que decorre, como já vimos, do direito europeu, visa assegurar a cognoscibilidade e previsibilidade do objeto

⁵³ PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. II, 2.ª ed., AAFDL Editora, p. 727.

⁵⁴ Neste sentido, vide DUARTE VALIDO VIEGAS, *Da (in)admissibilidade de prorrogação unilateral da vigência dos contratos administrativos : Algumas reflexões*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, n.º 83, (Jan.-Jun. 2023), pp. 65 e 66: “*não obstante poder emergir de diversas fontes, o poder de modificação do contrato não é absoluto; pelo contrário. Por um lado, o seu exercício apenas pode incidir sobre cláusulas relativas ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato [alínea c) do art. 302.º], por outro, ele tem de respeitar os limites constantes do art. 313.º (...) nem mesmo a asserção — aliás, pacificamente aceite — de que o interesse público consubstancia a pedra angular do Direito Administrativo permite fundamentar a existência de um ius variandi absoluto*”.

contratual. Nas paradigmáticas palavras de PEDRO COSTA GONÇALVES “*A Administração pode modificar o contrato, mas não pode mudar de contrato*”⁵⁵.

Por sua vez, o n.º 2 do art.º 313.º do CCP estabelece as fronteiras da modificação fundada em razões de interesse público, corporizando as balizas do art.º 72.º, n.º 4, da Diretiva. A modificação “*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.*”.

Segundo RODRIGO ESTEVES OLIVEIRA, “*a regra afirmada de forma muito clara é a de que só são admitidas as modificações que sejam neutras relativamente à concorrência pretérita efetiva (àquele que esteve no procedimento), por delas não resultar, comprovadamente, qualquer reordenação da classificação das propostas e não haver também, portanto, nesses casos, uma frustração dos objetivos a que tendeu o procedimento de contratação pública. Bem lida, a regra constrói-se à volta do critério da manutenção da equação adjudicatória (das razões determinantes da adjudicação), que representa uma proteção significativa dos interesses da concorrência ou, se se preferir, uma regra de intensidade quase máxima da eficácia póstuma do vínculo pré-contratual ou um respeito absoluto do resultado do concurso*”.⁵⁶

⁵⁵ PEDRO COSTA GONÇALVES, *A concessão de serviços públicos*, Almedina, 1999, p. 258; *Vide também*: MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5ª ed., 2018, p. 671; GONÇALO GUERRA TAVARES, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2.ª edição, 2002, pp. 744-745; JORGE ANDRADE SILVA, *Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado*, Almedina, 12.ª edição, 2024, pp.869-870; JOÃO FONTOURA e CATARINA ALVES, *Modificação Objetiva do Contrato: Um (Des)Equilíbrio Complexo?*, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Vol. II, Coord. Carla Amado Gomes, 4.ª Edição, AAFDL Editora, 2021, pp. 509-510 e 535-537.

⁵⁶ Mantendo toda a atualidade, ainda que debruçando-se sobre uma versão anterior do preceito, RODRIGO ESTEVES OLIVEIRA, *Estabilidade e instabilidade no contrato administrativo: as vicissitudes contratuais imputáveis ao contraente público*. Tese de Doutoramento em Direito-Direito Público. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016, pp. 201-202

Contrariamente ao que se possa supor, as alíneas em causa não se limitam a consagrar preocupações relacionadas com o princípio da concorrência. Elas visam, sobretudo, a preservação da estabilidade contratual, vedando modificações que representem um desvio inadmissível face ao conteúdo inicialmente fixado⁵⁷. Trata-se de garantir que o contrato seja executado de forma previsível, justa e conforme à matriz estabelecida no procedimento pré-contratual.

Porém, imediatamente a seguir, no n.º 3, o legislador enuncia expressamente as situações em que os limites previstos no número anterior podem ser derogados.

Concretamente, a al. a) refere-se às *“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”*. Salvo a preservação da natureza global do contrato, nenhum outro requisito adicional se exige. É conferido ao gestor público um verdadeiro “plafond” de atuação para responder a variações mínimas, impedindo que o regime se torne excessivamente inflexível e desajustado às exigências práticas da execução.

O impacto sobre a concorrência é diminuto, não apenas em razão da margem quantitativa estipulada, a considerar de forma acumulada, mas também porque os concorrentes conhecem que o contrato pode sofrer variações nestes percentis, aproximando-se, em certa medida, das cláusulas de enunciação prévia. Sendo que, neste caso, a menção prévia não decorre do contrato em si, mas sim de uma norma legal.

Já a alínea b) consagra uma derrogação de alcance bem mais expressivo, prevendo as *“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”*. Este limite de 50 % é aplicado individualmente a cada modificação,

⁵⁷ Vide, p.e.x, Acórdão n.º 14/2022 – 1.ª S/SS, Proc. 2404/2021: *“a modificação dos contratos não pode permitir a sua reconstrução em termos de eles deixarem de corresponder às condições fundamentais ou essenciais que estiveram na base do procedimento de escolha. (...) ... a modificabilidade dos contratos públicos durante a sua vigência não depende apenas da existência de razões de interesse público e do respeito pelo objeto do contrato e pelo equilíbrio financeiro do mesmo. Depende também, em obediência aos princípios constitucionais e legais da concorrência, igualdade e transparência, da não alteração de outras condições importantes desses contratos e da não alteração dos pressupostos que estiveram na base do procedimento competitivo através do qual foi feita a escolha da proposta adjudicada.”*

não constituindo obstáculo à realização de múltiplas alterações sucessivas, ainda que, no seu conjunto, representem um acréscimo global superior.

No que respeita ao critério da imprevisibilidade, aferido segundo o padrão de uma entidade adjudicante razoavelmente diligente, e ao limite quantitativo estabelecido, estamos perante a reprodução fiel dos parâmetros fixados no artigo 72.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2014/24/UE^{58 59}.

A inovação, face ao direito europeu, reside na introdução do requisito da “*natureza duradoura*” do contrato. Tal requisito, assenta na ideia de que é o próprio decurso do tempo que justifica que as partes possam ser surpreendidas com novas exigências de interesse público⁶⁰. À medida que o contrato avança, aumenta a probabilidade de os interesses públicos inicialmente prosseguidos se transformarem e de surgirem novas necessidades.

Parece-nos que a invocação do decurso do tempo como justificação da surpresa carece de robustez conceptual, sendo preferível centrar a análise na natureza e previsibilidade do facto em si, ponderando se este se encontrava fora do risco que, de forma razoável, as partes deveriam ter antecipado no momento da celebração do contrato⁶¹. Contudo, tal interpretação foge à literalidade da norma que se refere expressamente à natureza duradoura do vínculo contratual e ao decurso do tempo que as justifique.

Ora, a disciplina constante dos n.ºs 1 a 3 do art.º 313.º do CCP revela uma construção normativa que, pela sua formulação e alcance, não se encontra isenta de críticas.

Verificamos que o n.º 1 estabelece um limite de natureza global. Globalidade essa que se esbate nos números seguintes. O n.º 2 dirige-se unicamente às modificações

⁵⁸ Sobre a definição de imprevisibilidade, antes das Diretivas de 2014, cfr. RUI MEDEIROS, *O Controlo de Custos nas Empreitadas de Obras Públicas através do novo regime de trabalhos de suprimentos de erros e omissões e de trabalhos a mais*, in *Estudos de Contratação Pública - II*, Coimbra Editora, 2010, pp. 452-453.

⁵⁹ Esta hipótese modificativa aproxima-se da figura do ajuste direto por urgência imperiosa, prevista no art. 24.º, n.º 1, al. c), do CCP. A urgência imperiosa não pode ser invocada quando se esteja perante um problema sistémico decorrente da normal atividade administrativa. Apenas serão abrangidos acontecimentos que um decisor público diligente não pudesse nem devesse ter antecipado, como as calamidades naturais.

⁶⁰ Neste sentido, vide JOÃO FONTOURA e CATARINA ALVES, *Modificação Objetiva do Contrato: Um (Des)Equilíbrio Complexo?*, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Coord. Carla Amado Gomes, Vol. II, 4.ª ed., AAFDL Editora, 2021, p. 549-550.

⁶¹ Vide MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. II, AAFDL Editora, 2023, p. 218.

fundadas em razões de interesse público. Compreende-se que este fundamento seja por natureza mais amplo e flexível que os demais e, talvez por isso, o legislador tenha sentido a necessidade de reforçar os limites à sua utilização. Ainda assim, se uma alteração, por distorcer a concorrência, deve ser considerada inadmissível, terá de o ser independentemente do fundamento que a origina⁶². Faria mais sentido ter um núcleo de limites unificado. Aliás, sendo o interesse público um fundamento tão nobre no âmbito do direito da contratação pública, não deveria ser tratado pelo próprio legislador com maior desconfiança.

Acresce que, os limites consagrados no n.º 2, que à primeira vista parecem erigir-se como absolutos, surgem imediatamente relativizados no n.º 3. Este normativo em ziguezague transmite a ideia de que, consoante o caso, podemos ou não, “*impedir, restringir ou falsear a concorrência*”.

Caso a alteração projetada não se enquadre em nenhuma das hipóteses modificativas previstas na lei, será juridicamente inviável, impondo-se a instauração de um novo procedimento. O n.º 6 do art.º 313.º funciona como cláusula de fecho do sistema, assegurando a supremacia dos princípios da concorrência e da transparência. A preterição desta exigência configura uma violação grave das regras procedimentais, conducente à nulidade do ato que a corporiza, nos termos do disposto no art.º 161.º, n.º 2, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo.⁶³

De todo o modo, quando a modificação se torne inviável, o decisor público será confrontado com uma escolha difícil e complexa. Por um lado, lançar mão de um novo procedimento que melhor sirva o interesse público. Por outro, manter o contrato vigente, mesmo que este não corresponda à solução mais adequada, considerando, desde logo, que

⁶² Em sentido contrário parece pronunciar-se ANA GOUVEIA MARTINS, ao referir, a propósito do fundamento da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias que “*não existe qualquer risco de as modificações se deverem ao intuito de defraudar o procedimento (...) uma vez que, em função da sua objetiva imprevisibilidade/anormalidade, nunca poderiam ter sido contempladas [...] aquando da elaboração das peças do procedimento.*”, *O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, in *A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, Org. Maria João Estorninho, Ana Gouveia Martins, Pedro Fernández Sánchez, Lisboa, AAFDL Editora, 2021, p. 227. É certo que as cláusulas prévias e as circunstâncias anormais e imprevisíveis estão, à partida, menos expostas a abusos que possam comprometer a concorrência. Porém, não é o fundamento em si que garante a neutralidade concorrencial. Pense-se p.e. numa empreitada rodoviária em que uma derrocada imprevisível imponha a realização de obras adicionais de grande vulto, alterando substancialmente o traçado da via. Ainda que a modificação se encontre legitimada pela imprevisibilidade do acontecimento, o resultado é a configuração de um contrato com características técnicas distintas, relativamente ao qual outros empreiteiros poderiam ter interesse ou até maior capacidade competitiva.

⁶³ Cfr. p.e., Ac. da SS da 1.ª S do TdC n.º 6/2023 (Proc. 1267/2022).

se impõe o pagamento de uma indemnização ao co-contratante por danos emergentes e lucros cessantes. “*Enquanto no direito civil vigora a máxima da autonomia privada (...) a Administração não se move no campo da liberdade, move-se no campo do Direito, no qual se inclui o princípio da proporcionalidade*”⁶⁴. É precisamente à luz deste princípio, que o decisor público terá de avaliar, entre outros fatores, a relevância e urgência de um novo contrato, a magnitude das melhorias introduzidas, o impacto financeiro da indemnização e os riscos decorrentes da manutenção do contrato em vigor.

Capítulo 2: O regime específico das prestações complementares – arts. 370.º e ss. do CCP

Como vimos, a Diretiva 2014/24/EU, no seu art.º 72.º, n.º 1, al. b), trata a figura das prestações complementares como uma causa legítima de modificação objetiva, independentemente do tipo de contrato em causa, refletindo uma conceção unitária da contratação pública, centrada nos fundamentos materiais da alteração contratual e não na natureza do objeto contratual.⁶⁵ Diversamente, o regime da modificação objetiva consagrado no Código dos Contratos Públicos é dúplice.

A par do regime geral, importa considerar o regime especial das prestações complementares, sistematicamente inserido no regime substantivo da empreitada de obras públicas, entre os arts. 370.º a 381.º, que será aplicável, com as devidas adaptações, aos contratos de concessão, aos contratos de aquisição de bens, e aos contratos de aquisição de serviços⁶⁶.

⁶⁴ ANTÓNIO CADILHA, *A alteração das circunstâncias (ou caso imprevisto) nas concessões*, in *e publica public law journal*, Vol. 12, No. 1, 2025, p. 175

⁶⁵ Sobre as diferenças entre os regimes comunitário e interno, vide JOÃO LAMY DA FONTOURA e CATARINA ALVES, *Modificação Objetiva do contrato: um (des)equilíbrio complexo?*, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Vol. II, Coord. Clara Amado Gomes e outros, 5.ª ed., AAFDL Editora, 2023, pág. 552.

⁶⁶ A este propósito, cumpre notar, sem prejuízo de um tratamento mais denso que a matéria decerto merecia, que subsistem dificuldades relevantes quanto à sua aplicação uniforme. A estrutura normativa das normas referentes à empreitada permanece profundamente ancorada em conceitos, fases e lógicas próprias da empreitada, dificultando a transposição coerente do regime para contratos com natureza e execução distintas, como os de fornecimento de bens ou prestação de serviços. Veja-se, p.e., o artigo 378.º, n.º 4, do CCP, que fixa um prazo de 60 dias para apresentação de autos de medição a contar da consignação da obra, referência esta que se afigura de difícil transposição para contratos em que não há “consignação”, como sucede nas aquisições faseadas de bens ou na prestação contínua de serviços. Também a expressão “dono da obra”, típica da empreitada, gera incerteza quanto à sua correspondência funcional noutras categorias

Atento o art.º 370.º, n.º 1 do CCP, consideram-se prestações complementares (anteriormente designadas trabalhos a mais) aquelas cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato, sendo necessárias para a sua execução do contrato.

Esta hipótese modificativa suscita, igualmente, uma reflexão ponderativa sobre a prossecução do interesse público e a salvaguarda da concorrência. Sendo recorrente invocada, impõe-se a edificação de um regime jurídico que, de forma coerente e equilibrada, concilie a frequência com que as prestações complementares são necessárias com os valores fundamentais que regem a contratação pública, desde logo a concorrência e a boa gestão dos recursos públicos⁶⁷.

Atente-se que, face à definição avançada pelo CCP, dispensa-se o requisito da imprevisibilidade⁶⁸. Basta que a espécie ou a quantidade da prestação não esteja prevista no contrato nem nos documentos que o integram, como o caderno de encargos, o projeto ou o mapa de quantidades. Na prática, constata-se que a maioria das situações que justificam a execução de prestações complementares resulta de erros ou omissões nos projetos e demais elementos técnicos, frequentemente associados à caracterização geológica dos terrenos ou à recolha insuficiente, ou mesmo inexistente, de dados de campo, bem como motivadas por razões de ordem meramente funcional ou estética⁶⁹.

Neste contexto, o Tribunal de Contas tem reiteradamente afirmado que as prestações complementares devem assumir carácter excepcional, não podendo ser utilizadas de forma sistemática como instrumento de adaptação dos contratos. Pelo contrário, impende sobre as entidades adjudicantes uma responsabilidade acrescida na preparação dos documentos contratuais, os quais devem ser elaborados competente e diligentemente. Entendendo, assim, que carece de sentido relegar para a fase de execução

contratuais, como a concessão ou a aquisição de serviços, sendo duvidoso se o legislador se pretende referir ao órgão máximo da entidade adjudicante, ao gestor do contrato ou a outra figura equiparável. Julgamos que a ausência de adaptações terminológicas e procedimentais adequadas poderá favorecer soluções potencialmente arbitrárias e casuísticas, comprometendo a previsibilidade da atuação das partes e a adequada prossecução do interesse público.

⁶⁷ Neste sentido, vide JORGE ANDRADE DA SILVA, *Apontamento sobre o limite dos trabalhos complementares na empreitada de obras públicas*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 4, pp. 32-38; *O Tribunal de Contas e os trabalhos complementares na empreitada de obras públicas* *Revista de Direito Administrativo*, n.º 2 (especial), p. 103-114.

⁶⁸ Na versão anterior à revisão de 2021, o art.º 370.º do CCP limitava a admissibilidade do instituto das prestações complementares tendo por referência a ocorrência de circunstâncias não previstas ou imprevisíveis.

⁶⁹ JOSÉ MANUEL DE OLIVEIRA ANTUNES, *Código dos Contratos Públicos - Novo Regime de Trabalhos Complementares e Erros e Omissões*, Almedina, 2018, pp. 159-160.

a definição de aspetos do objeto contratual que já poderiam e deveriam ter sido especificados durante a fase preparatória.⁷⁰⁷¹

Na mesma linha, LÍDIO MAGALHÃES defende que *“a ocorrência muito frequente de “trabalhos a mais” nas empreitadas de obras públicas é um dos mais graves problemas da contratação pública em Portugal”*⁷².

Concordamos que as prestações não possam nem devam ser utilizadas de forma indevida e desmedida. Todavia, relativamente à necessidade de maior rigor na elaboração dos documentos contratuais, sobretudo no âmbito das obras públicas, não se pode descuidar que os prazos reduzidos para apresentação de propostas, a incerteza quanto à adjudicação e os custos associados a um estudo técnico aprofundado, dificilmente justificáveis nesta fase, condicionam a possibilidade de uma análise exaustiva. De facto, em muitos casos, o recurso à prestação complementar poderia ser mitigado por uma preparação mais rigorosa do procedimento. Todavia, parece-nos desproporcional e irrazoável onerar os concorrentes (note-se, concorrentes, e não cocontratante) com tamanha responsabilidade.

Ademais, sem prejuízo das considerações acima tecidas, a concorrência não se encontra totalmente obliterada. A utilização de prestações complementares só pode ocorrer dentro do quadro de pressupostos e limites legalmente previstos.

A necessidade enquanto condição de admissibilidade das prestações complementares

Embora já não releve a imprevisibilidade do facto que lhe dá origem, a parte final do artigo 370.º, n.º 1, do CCP, consagra um requisito essencial para a admissibilidade das prestações complementares: a necessidade da sua realização para a execução do contrato. Assim, para que a alteração seja legítima, torna-se indispensável demonstrar que

⁷⁰ Vide JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos – Anotado e Comentado*, Almedina, 12.ª ed., 2024, p. 1114; Relatório do TdC N.º 1/2023 - OAC 1.ª S, ponto 117: *“Um dos objetivos do CCP é o de assegurar o rigor dos projetos, impondo, por isso, o dever de identificar os erros e omissões desses projetos logo na fase pré-contratual. Esse dever foi estabelecido para todos os interessados no procedimento, os quais, se afirma, devem atuar “com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas”*.

⁷¹ A este propósito, cumpre referir que a responsabilidade pelo pagamento das prestações é aferida com base na diligência de ambas as partes (cfr. art.º 378.º do CCP).

⁷² Cfr. LÍDIO MAGALHÃES, *O controlo da contratação pública pelo TdC*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46, 2006, pp. 203 e ss.

a execução do contrato, tal como inicialmente concebido, seria inviável sem a introdução da nova prestação.

A consagração expressa deste requisito resultou de uma imposição da Comissão Europeia, que determinou a revisão legislativa operada em 2022⁷³, eliminando a possibilidade de introdução de novas prestações com fundamento em meras razões de conveniência⁷⁴. Na versão anterior da norma, a definição de trabalhos complementares abrangia quaisquer prestações cuja espécie ou quantidade não estivesse prevista no contrato inicial, sem que a lei exigisse que fossem necessárias⁷⁵. Esta amplitude permitia ao contraente público introduzir trabalhos complementares com base numa avaliação discricionária, desde que observados os pressupostos quantitativos e qualitativos previstos nas alíneas seguintes do artigo 370.º.

Verifica-se que, a anterior redação da norma, contrastava com o disposto na al. b) do art.º 72.º da Diretiva 2014/24/EU, que estabelece, como condição primeira da admissibilidade da modificação contratual, a necessidade da realização de prestações não previstas no contrato inicial⁷⁶. A correção legislativa era, por conseguinte, essencial para assegurar a conformidade do regime nacional com o direito europeu⁷⁷.

Deste modo, impõe-se analisar o alcance do conceito de “necessidade”: deverá este ser interpretado de forma estrita ou admitir uma leitura mais flexível?

A doutrina e a jurisprudência maioritárias entendem que a “necessidade” a que alude o artigo 370.º do CCP deve ser compreendida como indispensabilidade⁷⁸. Nesta

⁷³ Vide preâmbulo do Dl. n.º 78/2022, de 7 de novembro.

⁷⁴ Neste sentido, cfr. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. II, 2.ª ed., AAFDL Editora, 2024, p.780.

⁷⁵ Vide PAULO LINHARES DIAS, *O que são os trabalhos complementares?*, in *Empreitada de Obras Públicas : Formação e Execução do Contrato*, Coord. Luís Verde de Sousa, AAFDL Editora, 2024, pp. 368-370.

⁷⁶ Cfr. PIOTR BOGDANOWICZ, *Article 72 Modification of contracts during their term*, in *European Public Procurement*, editado por Roberto Caranta e Albert Sanchez-Graells, 2021, pp. 784-785.

⁷⁷ PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. II, 2.ª ed., AAFDL Editora, 2024, p.782.

⁷⁸ Vide p.e. ANTÓNIO JAIME MARTINS, *Trabalhos Complementares nas Empreitadas de Obras Públicas*, in *Empreitada de Obras Públicas : Formação e Execução do Contrato*, Coord. Luís Verde de Sousa. - Lisboa : AAFDL Editora, 2024, pp. 395-396; JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos – Anotado e Comentado*, Almedina, 12ª Ed., 2024, p. 1114; Relatório n.º 1/2023 - OAC 1.ª S do TdC, p. 58: “Atualmente e por força das alterações introduzidas no CCP, pela Lei n.º 30/2021, e pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, alterou-se o conceito de trabalhos complementares que passou a compreender todos os trabalhos cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução (artigo 370.º, n.º 1, do CCP). Pode dizer-se que, não obstante a alteração de pressupostos para a adjudicação de trabalhos complementares, continua a não ser legalmente admissível a adjudicação

linha, a prestação complementar apenas será admissível quando, sem a sua realização, a execução do contrato inicial se torne inviável ou deficiente ao ponto de frustrar o fim público subjacente à celebração do contrato. Assim, a modificação contratual não poderá visar um mero aperfeiçoamento, uma maior comodidade funcional ou uma utilidade acrescida, mas terá de corresponder a uma verdadeira condição sine qua non da concretização do objeto contratual.

Neste sentido, posiciona-se JORGE ANDRADE DA SILVA, ao sustentar que “os trabalhos têm de ser necessários à execução da obra, o que parece ser sinónimo de indispensabilidade (...) Sem esses trabalhos a obra não poderia concluir-se ou não realizaria o fim a que se propõe, isto é, não realizaria de modo satisfatório o objetivo do interesse público que com essa obra se pretende realizar”⁷⁹. Não se trata de legitimar modificações que visem uma melhor execução do que fora inicialmente previsto, mas apenas daquelas cuja omissão comprometeria, com razoável grau de probabilidade, o objeto do contrato.

Não obstante, a abertura semântica do termo “*necessidade*” suscita a questão de saber se este conceito não poderá, em determinadas situações, abranger prestações que, não sendo tecnicamente indispensáveis, sejam essenciais para assegurar a boa execução do contrato.

A execução da obra, a prestação de serviços ou o fornecimento de bens poderá evidenciar soluções supervenientes que, embora não previstas no contrato inicial, possibilitem melhorias substanciais ao nível da qualidade, da durabilidade ou da sustentabilidade do resultado, com claros benefícios para o erário público. Tanto que, a Diretiva 2004/18/CE, antecessora da atual Diretiva 2014/24/EU, admitia a inclusão de trabalhos “*que se tenham tornado necessários*”⁸⁰, o que sugere uma lógica de superveniência funcional, aferida à luz de uma avaliação técnica atualizada e orientada por critérios de boa administração e de salvaguarda do interesse público.

como tal, de trabalhos relativos a melhorias, opções do “já agora”, trabalhos novos, uma vez que não integram no segmento da norma “necessários para a sua execução”.

⁷⁹ JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos – Anotado e Comentado*, Almedina, 12.^a ed., 2024, p. 1114.

⁸⁰ Dispunha o art.º 61.º da Diretiva 2004/18/CE que: “*A presente directiva não se aplica às obras complementares que não estejam previstas no projecto inicial da concessão nem no contrato inicial mas que, na sequência de uma circunstância imprevista, se tornem necessárias para a execução da obra tal como se encontra descrita no contrato (...)*”.

No entanto, esta referência foi eliminada, delimitando o conceito de necessidade. Não se terá traduzido esta eliminação numa restrição demasiado alargada? Havendo, razoavelmente, uma ligação ao objeto do contrato, poderá fazer sentido, à luz da boa administração e prossecução do interesse público, admitir prestações que, essencialmente, permitam uma boa execução do inicialmente contratado. Não falamos de meras conveniências. Pense-se, p.e. que no âmbito de uma empreitada para a construção de uma escola, pode revelar-se necessário instalar um sistema de isolamento acústico suplementar que, embora não seja estritamente indispensável à conclusão física da obra, se mostra funcionalmente ligado ao objeto contratual, na medida em que assegura a adequada utilização pedagógica do edifício e garante a boa execução do contrato em conformidade com o interesse público prosseguido.

Em sede legislativa futura, poderá justificar-se uma reponderação da forma como a norma está redigida, conferindo-se uma leve abertura para casos fronteira entre indispensabilidade e essencialidade de boa execução, sem que, contudo, se caia nos comumente designados trabalhos do “já agora”. A cedência da concorrência não pode ser total.

Limites

À semelhança do que sucede no regime geral, também as prestações complementares se encontram sujeitas a limites de natureza quantitativa e qualitativa.

Assim, de acordo com o n.º 2 do artigo 370.º, apenas podem ser ordenadas prestações complementares quando: “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 obra⁸¹”. Para além de que, “o valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50 % do preço contratual inicial”.⁸²

⁸¹ Contrariamente ao que se prescreve o art.º 72.º, n.º 1, al. b), ponto ii), da Diretiva 2014/24/EU, o legislador interno optou por não exigir a duplicação de custos, mas apenas o aumento considerável de custos.

⁸² ANTÓNIO JAIME MARTINS, *Trabalhos Complementares nas Empreitadas de Obras Públicas*, in *Empreitada de Obras Públicas : Formação e Execução do Contrato*, Coord. Luís Verde de Sousa, AAFDL Editora, 2024, p. 396.

Esta norma visa, justamente, obstar à instrumentalização do regime das prestações complementares como expediente de evasão às regras legais de escolha do procedimento ou como meio de favorecimento indevido do cocontratante inicialmente adjudicatário. A admissão da prestação adicional terá de ser técnica ou economicamente justificada⁸³, não podendo resultar de meras conveniências administrativas ou de opções discricionárias da entidade adjudicante. É natural que a separação entre empreitadas ou cocontratantes acarrete sempre inconvenientes⁸⁴, mas que terão de assumir uma gravidade qualificada, excluindo-se da *ratio legis* as meras dificuldades pontuais ou acréscimos marginais de custos.

No que respeita ao limite quantitativo, cumpre notar que o legislador português não esgotou a margem de conformação conferida pela Diretiva 2014/24/EU, cujo artigo 72.º admite que o limite dos 50% seja aplicado a cada modificação isoladamente considerada, viabilizado a realização de várias alterações sucessivas, cada uma até 50% do valor inicial, podendo, assim, duplicar ou até triplicar o montante inicialmente adjudicado.

O legislador nacional adotou, acertadamente, uma solução bem mais prudente e restritiva⁸⁵, ao fixar um limite máximo acumulado de 50%, evitando, nestes termos, uma sucessão descontrolada de alterações que, na prática, poderiam conduzir a uma profunda descaracterização do contrato inicial⁸⁶. Ademais, sabendo as partes que apenas poderão recorrer a prestações complementares até um certo montante, tenderão a ser mais criteriosas e ponderadas na utilização deste mecanismo.

⁸³ Porém, trata de um juízo inserido na chamada discricionabilidade técnica e como é tradicionalmente defendido na jurisprudência e doutrina, a Administração beneficia de uma larga margem de apreciação e decisão, a menos que existam elementos objetivos que permitam essa avaliação.

⁸⁴ RUI MEDEIROS, *O Controlo de Custos nas Empreitadas de Obras Públicas Através do Novo Regime de Trabalhos de Suprimento de Erros e Omissões e de Trabalhos a Mais*, in *Estudos de contratação pública*, Vol. II, CEDIPRE, Org. de Pedro Gonçalves, Coimbra Editora, 2010. p. 455.

⁸⁵ Neste sentido, *vide*, PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL Editora, 2021, p.134.

⁸⁶ GONÇALO GUERRA TAVARES e ANTÓNIO MAGALHÃES E MENEZES, *Trabalhos complementares : breves considerações sobre o actual regime*, in *Empreitada de Obras Públicas : Formação e Execução do Contrato*, Coord. Luís Verde de Sousa, AAFDL Editora, 2024.p. 381.

A compatibilização com o regime geral, em especial a modificação de minimis

A anterior versão do art.º 313.º, n.º 3, do CCP, operada pela revisão de 2017, dispunha que a modificação dos contratos especialmente regulados no Título II da Parte III ficava sujeita aos limites aí previstos, o que segundo PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ poderia “*inculcar a ideia de que o regime especial aplicável a cada tipologia de contrato administrativo prejudicava e substituí a o regime geral*”⁸⁷. Suscitando a dúvida se estando em causa contratos especiais, a modificação contratual apenas seria admissível quando o que se pretendesse executar configurasse uma prestação complementar, esvaziando-se o regime geral das modificações objetivas⁸⁸.

Porém, a verdade é que nem todas as modificações implicam executar mais do que o inicialmente previsto, mas simplesmente, fazer de forma diferente. Casos como a prorrogação do prazo de execução, a alteração da metodologia de trabalho ou a revisão das cláusulas remuneratórias em virtude de uma alteração superveniente das circunstâncias não consubstanciam prestações complementares⁸⁹.

Com a revisão legislativa de 2021, o art.º 313.º, n.º 5, passou a dispor que “*o disposto no presente artigo não prejudica, em relação às modificações que tenham por objeto a realização de prestações complementares, o regime especial do artigo 370.º*”, versão que se manteve inalterada com a revisão de 2022. Contudo, importa questionar se a introdução deste preceito resolveu, de forma definitiva, o problema da compatibilização entre regimes. Passou a resultar de forma clara que o regime geral não prejudica a aplicação do regime especial. Ainda assim, subsiste a dúvida sobre se o regime especial prejudica ou substitui a aplicação do regime geral⁹⁰.

⁸⁷ Cfr. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL Editora, 2021, p. 130.

⁸⁸ *Ibidem*

⁸⁹ Exemplos de ANA GOUVEIA MARTINS, *O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, in *A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, AAFDL Editora, 2021, p. 233.

⁹⁰ Sobre a permanência desta dúvida, *idem*, p. 234.

Autores como PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ⁹¹, PEDRO COSTA GONÇALVES⁹² e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO⁹³, posicionam-se no sentido de que o contraente público pode socorrer-se de qualquer uma das hipóteses modificativas consagradas no CCP, desde que os respetivos fundamentos e limites se verifiquem. Entendem os referidos Autores que é este o sentido que resulta da norma - “o n.º 5 do artigo 313.º tem apenas o sentido de ressalvar que a inclusão de prestações complementares nos contratos harmonizados pelas diretivas pode ocorrer por via do regime previsto a esse propósito no artigo 370.º (...) não prejudicando a possibilidade de mobilização dos fundamentos gerais do artigo 313.º, desde que preenchidos os pressupostos destes”⁹⁴. Alinhando-se com a unidade de modificações prevista no art.º 72.º, n.º 1, da Diretiva 24/2014/UE.

No fundo, segundo esta tese, as prestações complementares são mais uma possibilidade de modificação contratual que, sistematicamente, se encontra separada das demais. A junção de todas as hipóteses de modificação objetiva, à imagem da Diretiva 24/2014/EU, obrigaria à revogação de vários artigos e a alterar a sistemática existente, com a qual a comunidade jurídica já se encontra familiarizada. No futuro, caso o legislador esclareça expressa e claramente que é este o sentido que pretende dar à norma, poderá justificar-se uma reorganização do regime.

Para MÁRIO AROSO DE ALMEIDA⁹⁵, considerando a relação que normalmente se estabelece entre regime geral e especial, caso se verifique uma modificação que constitua uma prestação complementar, o regime especial será sempre primeiramente aplicável. Apenas na hipótese de não se verificarem os pressupostos do regime especial, mas se encontrarem preenchidos os requisitos do regime geral, poderá este último ser mobilizado.

No essencial, esta tese compatibiliza-se com a anterior, na medida em que a modificação a efetuar se poderá subsumir a uma das hipótese modificativas previstas,

⁹¹ Cfr. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL Editora 2021, pp. 130-133.

⁹² Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, *A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos*, in “Comentários ao Código dos Contratos Públicos 4.ª ed., I volume, AAFDL, 2021, pp. 64-65.

⁹³ Cfr. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. 2, AAFDL Editora, 2022, p. 194.

⁹⁴ *Ibidem*

⁹⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, 2022, 9.ª ed., p. 624;

desde que preenchidos os pressupostos⁹⁶. Os Autores supracitados não reconhecem liberdade ao contraente público para escolher a modificação que melhor lhes convenha⁹⁷. Cada alteração encontra o seu fundamento específico e deve enquadrar-se na hipótese aplicável ao caso concreto.

Outra corrente a notar é a de que o regime especial é o único aplicável às modificações contratuais que consubstanciem prestações complementares. De modo que, não sendo possível preencher os pressupostos e limites previstos no art.º 370.º do CCP, será vedado o recurso ao regime geral para operar a modificação contratual⁹⁸. Tal tese encontrava acolhimento no anterior n.º 5 do art.º 370.º, revogado pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, ao determinar que, *“os trabalhos complementares que excedam os limites previstos no presente artigo devem ser adjudicados na sequência de novo procedimento”*. Ora, a revogação deste preceito parece indicar, contudo, que se antes não restava outra opção senão iniciar um novo procedimento, agora já resta - o recurso ao regime geral.

Por fim, merece particular atenção a tese formulada por MARCO REAL MARTINS⁹⁹, que nos traz importantes e inovadoras considerações sobre a forma como os regimes geral e especial se devem compatibilizar, enfatizando o alcance generalizado das modificações de *minimis*.

Segundo o Autor, *“o regime especial é sempre primeiramente aplicável para as modificações fundadas em prestações complementares, o que não prejudica a mobilização do regime geral quando: (i) os pressupostos do regime especial não se verifiquem e os pressupostos do regime geral se verifiquem, e, (ii) em caso de verificação simultânea dos pressupostos do regime especial e do regime geral, sempre que estejamos perante modificações de valor reduzido (“modificações de minimis”), previstas na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º e no n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE”*¹⁰⁰. A

⁹⁶ A notar esta compatibilidade vide. PEDRO FERNÁNDEZ SANCHÉZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. II, AAFDL Editora, 2024, p. 777.

⁹⁷ Idem, *“Naturalmente, isso não significa que o contraente público possa, arbitrariamente, lançar mão de um ou de outro regime consoante lhe seja mais conveniente, combinando-os de forma estratégica para multiplicar as hipóteses de modificação, das prestações contratuais inicialmente acordadas”*, p. 778.

⁹⁸ Segundo MARCO REAL MARTINS, *“Parece ser este o entendimento de Licínio Lopes Martins e Bernardo de Azevedo, transmitido na Conferência de Encerramento do XIV Curso de Pós-Graduação em Contratação Pública, realizada no dia 26 de novembro de 2022, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, subordinada ao tema: A revisão de 2022 do Código dos Contratos Públicos e das Medidas Especiais.”*, in *As Modificações de Minimis no Âmbito das prestações complementares*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º17, 2023, p. 67.

⁹⁹ MARCO REAL MARTINS, *As Modificações de Minimis no Âmbito das prestações complementares*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º17, 2023, pp. 65-71.

¹⁰⁰ Idem, p. 69.

inovação reside, claro está, neste último ponto, que se alicerça, em larga medida, nas disposições da Diretiva 24/2014/EU.

Tendo por referência o considerando 107) da Diretiva 2014/24/UE, assevera o Autor *“entendemos que a intenção legislativa é clara no sentido de uma admissão generalizada de quaisquer modificações contratuais de valor reduzido: «As modificações do contrato que resultem numa pequena alteração do valor do contrato até determinado valor deverão ser sempre possíveis sem necessidade de iniciar um novo procedimento de contratação.»*¹⁰¹.

Ademais, nota um aspeto que até então não merecera atenção da doutrina. Atento o art.º 72.º, verifica-se que o n.º 1 deste preceito enumera as diversas hipóteses de modificação objetiva, entre as quais se incluem as prestações complementares. Imediatamente a seguir, o n.º 2 vem dispor que: *“Além disso¹⁰², e 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 (...)*”. Para o Autor, a introdução da locução *“além disso”*, evidencia o carácter expansivo das modificações de valor reduzido, conferindo-lhes aplicabilidade generalizada¹⁰³.

Superando as referências de direito europeu diz ainda o seguinte: *“pensamos que esta é a melhor interpretação no espírito do sistema, pois a interpretação contrária impediria modificações contratuais de baixo valor permitidas pelo regime geral [cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º], só por serem referentes a prestações complementares, mas para as quais não se devessem considerar preenchidos todos os (exigentes) pressupostos aplicativos das prestações complementares do n.º 2 do art.º 370.*¹⁰⁴.

A este propósito, cumpre reconhecer que carece de sentido o legislador admitir a aplicação da cláusula *de minimis* no regime geral da modificação objetiva de contratos, sem estender esta possibilidade ao regime especial das prestações complementares, na medida em que os argumentos que justificam a sua admissibilidade são, ao que nesta sede importa, inteiramente transponíveis. Está em causa um impacto reduzido sobre a

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² Sublinhado nosso.

¹⁰³ Idem, pp. 70-71.

¹⁰⁴ Idem, p. 69.

concorrência, os limites estão expressamente fixados na lei, de modo que os demais concorrentes e interessados já saberão, previamente, que esse ajuste poderá ocorrer, sendo este necessário para responder ao normal dinamismo contratual.

Sem desprimor das considerações teóricas, este entendimento traria ao contraente público *“uma vantagem prática inequívoca: dispensa o contraente público de ter de demonstrar o preenchimento de todos os exigentes pressupostos aplicativos das prestações complementares (em especial os do n.º 2 do artigo 370.º)”*¹⁰⁵.

Embora concordemos com MARCO REAL MARTINS, não podemos deixar de notar que sob a perspetiva sistemática do ordenamento jurídico português, o regime das modificações contratuais não segue, em rigor, a organização da Diretiva, não sendo de admitir uma transposição “tácita” de todas as expressões da diretiva. Sendo certo que, até ao momento, esta tese não foi acolhida pela jurisprudência nacional. Face ao que, parece-nos da maior relevância que o legislador venha esclarecer (de forma ainda mais clara) como se compatibiliza o regime geral com o regime especial e se, de facto, as modificações de *minimis* assumem natureza generalizada.

¹⁰⁵ Ibidem

Parte IV: Mecanismos de controlo e responsabilização

Capítulo 1: Transparência

A compatibilização entre a flexibilidade conferida às partes para verificarem o contrato e a preservação do princípio da concorrência compeliu o legislador à densificação dos mecanismos de controlo e publicidade das alterações introduzidas na fase de execução contratual.

A este propósito, a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, veio conferir nova redação ao artigo 315.º do Código dos Contratos Públicos, promovendo uma alteração substancial no regime de publicitação das modificações contratuais. Ao contrário do que sucedia na redação anterior, em que a obrigação de publicitar recaía apenas sobre as modificações objetivas cujo valor acumulado excedesse 10% do preço contratual inicial, a versão atual alarga esse dever a todas as modificações contratuais, independentemente do respetivo montante¹⁰⁶, garantindo uma efetiva transparência na gestão dos contratos públicos¹⁰⁷.

A nova redação da norma veio, além disso, esclarecer de forma inequívoca que o dever de publicitação se estende igualmente às prestações complementares, afastando as dúvidas que decorriam da ausência de menção expressa a estas na versão precedente.

Nos termos do n.º 1 do artigo 315.º do CCP, a publicitação de qualquer modificação contratual incumbe ao contraente público e deve ser efetuada no Portal BASE no prazo máximo de cinco dias após a respetiva concretização, permanecendo visível por um período de seis meses após a extinção do contrato. A este respeito, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO sustenta que a obrigação de publicitação não deverá aplicar-se nos casos em que a modificação decorra diretamente do clausulado inicial, sem necessidade de novo acordo ou ato unilateral¹⁰⁸. Não acompanhamos o autor neste

¹⁰⁶ Sobre as alterações à norma, cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos - Comentado e Anotado, Almedina, 12.ª Ed., 2024, pp. 956 e 957.

¹⁰⁷ Tal como assiná-la JOSÉ DUARTE COIMBRA, temos “a generalização da obrigação de conferir publicidade a qualquer modificação contratual, independentemente da sua expressão financeira, com a nova redação do artigo 315.º a superar a relativa timidez e parcial desconformidade com as Diretivas e desse modo a garantir a efetiva transparência e accountability da gestão dos contratos”, in *Dez boas razões para rever o CCP, in Concorrência e sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública*, Org. Miguel Assis Raimundo, AAFDL Editora, 2021, p.543.

¹⁰⁸ MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. II, AAFDL Editora, 2023, p. 50.

entendimento, atendendo a que esta hipótese modificativa exige que as cláusulas contratuais indiquem de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas, justificando-se, nessa medida, o escrutínio externo. O que as partes possam considerar como decorrente do contrato, poderá não merecer idêntica qualificação por parte dos concorrentes preteridos ou outros interessados.¹⁰⁹

O n.º 3 do artigo 315.º reforça decisivamente este regime de transparência, ao estabelecer que a omissão da publicitação das modificações no Portal BASE determina a ineficácia dos respetivos atos ou acordos modificativos, designadamente para efeitos de pagamento. Assim, enquanto não ocorrer a publicitação, a entidade adjudicante encontra-se legalmente impedida de proceder a qualquer pagamento relativo à alteração contratual em causa.

A este quadro soma-se a legitimidade processual prevista no artigo 77.º-A, n.º 1, alínea c), do CPTA¹¹⁰, que se encontra intrinsecamente ligada ao dever de transparência. Este dever, densificado com a reforma de 2021, constitui um verdadeiro mecanismo de controlo, obstando a que as partes, ao procederem a modificações contratuais, ultrapassem os limites legalmente estabelecidos ou procurem subverter o regime aplicável. Como assinala VINCENT WANGELow, os concorrentes preteridos assumem a função de “cães-de-guarda” das modificações que venham a ser implementadas¹¹¹.

Conforme se tem reiterado na presente dissertação, a flexibilidade conferida pelo regime das modificações contratuais não se confunde com uma liberdade absoluta de atuação. As partes estão sempre vinculadas ao cumprimento rigoroso dos pressupostos e limites legalmente consagrados, sob pena de ineficácia das modificações e de eventual reação contenciosa.

¹⁰⁹ A este propósito, PEDRO COSTA GONÇALVES, sustenta ainda que se excecionam da publicidade as modificações fundadas em decisão judicial ou arbitral, in *A Reforma Europeia*, in *Revista dos Contratos Públicos*, n.º 11, Almedina, 2016, p. 59.

¹¹⁰ Dispõe o art.º 77.º A, n.º1, al. c) do CPTA que: “Os pedidos relativos à validade, total ou parcial, de contratos podem ser deduzidos: c) Por quem tenha sido prejudicado pelo facto de não ter sido adotado o procedimento pré-contratual legalmente exigido”.

¹¹¹ VINCENT WANGELow, *EU Public Procurement Law: Amendments of Public Works contracts After the Award due to Additional Works and Unforeseeable Circumstances*, EPPPL, 2, 2020, p. 115.

Capítulo 2: A fiscalização do Tribunal de Contas

Para além do regime ínsito no Código dos Contratos Públicos, importa destacar o papel do TdC na fiscalização das modificações objetivas dos contratos públicos, assegurando, de forma complementar, a proteção dos princípios da igualdade e da concorrência, frequentemente expostos a riscos de violação neste domínio.

A gestão do erário público impõe não apenas transparência, mas também rigor e responsabilidade, especialmente considerando o peso económico da contratação pública. Assinale-se que, os encargos financeiros da contratação pública representam, em média, entre 25% e 30% das despesas públicas nos Estados-Membros da União Europeia¹¹².

Ora, o regime jurídico das modificações contratuais, concebido de forma particularmente flexível e orientado para a prossecução do interesse público, acarreta, inevitavelmente, um aumento do risco de ocorrência de fenómenos de corrupção e de outras infrações conexas, algumas das quais com impacto financeiro significativo.

É precisamente neste contexto que se afigura determinante o papel do TdC enquanto garante da legalidade e da disciplina financeira. Compete-lhe aferir se os pressupostos legais que legitimam a modificação contratual se encontram efetivamente preenchidos, contribuindo para a contenção de alterações arbitrárias ou suscetíveis de comprometer a igualdade e a concorrência.

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as sucessivas alterações, incumbe a este órgão “*fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras*”, abrangendo tal competência os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas, de acordo com o disposto no artigo 46.º, alíneas d) e e)¹¹³. Tal regime fomenta uma atuação preventiva e prudente, desde logo porque a decisão de

¹¹² Informação recolhida via JOSÉ FERNANDES TAVARES, *O CCP e o Tribunal de Contas, Notas sobre a natureza, enquadramento e fiscalização dos contratos públicos* in, *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Coord. Carla Amado Gomes e outros, Vol. I, AAFDL Editora, 5ª ed., 2023, p. 288.

¹¹³ A propósito da fiscalização do Tribunal e Contas e contratos sujeitos à fiscalização prévia, *idem*, pp. 296-297.

contratar se encontra sujeita ao escrutínio rigoroso de uma entidade externa e independente.

A jurisprudência do TdC tem, aliás, assumido uma posição particularmente exigente no que respeita à fundamentação da necessidade de modificações contratuais, não admitindo que estas se convertam em instrumentos de evasão às regras da contratação pública e, em especial, aos princípios estruturantes da concorrência e da igualdade entre operadores económicos, cuja proteção se pretende reforçar.^{114|115}

Não obstante a flexibilidade que caracteriza o regime jurídico das modificações objetivas, flexibilidade que poderá mesmo suscitar a dúvida de saber se o legislador não terá ido longe de mais, abrindo espaço à subversão das regras concorrenciais, entendemos que essa aparente permissividade acaba por ser fortemente mitigada pelos mecanismos enunciados: a obrigatoriedade de publicitação das modificações contratuais, que potencia o controlo atento por parte dos concorrentes preteridos, e a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, especialmente nos casos sujeitos a visto prévio, que assegura a conformidade legal das modificações e a salvaguarda do princípio da concorrência.

¹¹⁴ *Idem*, p. 292.

¹¹⁵ *Vide*, p.e. Ac. do TdC n.º 7/2023 14.mar – 1ªS/SS Processo: 1995/2022: “O contrato articulado com o contrato inicial consiste numa violação direta e flagrante dos princípios da concorrência e da igualdade de tratamento (art. 1.º-A, n.º 1 CCP). O contrato de compra dos navios cria uma dependência da entidade pública relativamente a um fornecedor, sem que os bens objeto desse contrato e não integrados no contrato inicial pudessem, por ter sido subtraídos, vir a ser sujeitos a um procedimento aberto - favorecendo-se o contraente original. E afastando todos os outros concorrentes da aquisição futura das 9 baterias. Isto, para além de ficar totalmente dependente do preço que o beneficiário da exclusividade quisesse exigir pela venda das baterias ao longo da vida útil dos navios (...) não tendo sido observados os requisitos da alteração objetiva ao contrato (neste caso duplamente) foi violado o artigo 370.º CCP e há falta total de qualquer dos procedimentos para a formação de contratos previstos no art. 16.º CCP. Verifica-se, desta forma, uma falta total de procedimento de contratação [artigo 161.º, número 1, alínea l) CPA], que tem como consequência a nulidade”.

Conclusões

Findo o presente estudo e sem prejuízo das diversas posições, argumentos e interpretações desenvolvidas ao longo deste estudo, destacam-se as seguintes linhas conclusivas:

O princípio da concorrência constitui pedra angular do regime da contratação pública, impondo a salvaguarda dos agentes económicos que operam no mercado e assegurando que este se desenvolve num quadro de concorrência efetiva e leal. A existência de uma fase pré-contratual densa e rigorosa encontra fundamento nesta tutela. Porém, tal esforço legislativo ficaria inevitavelmente esvaziado de sentido se, na fase de execução, se admitisse que o conteúdo do contrato pudesse ser livremente moldado segundo a conveniência das partes. O efeito normativo do princípio da concorrência deve irradiar por toda a vida do contrato.

As limitações impostas pelo princípio da concorrência terão de ser compatibilizadas, através de um exercício ponderativo, com as exigências supervenientes de interesse público. Iniciado o contrato, este fica naturalmente exposto a vicissitudes que podem tornar inadequadas as soluções inicialmente previstas. Não se concebe que a Administração Pública deixe de satisfazer uma necessidade legítima para preservar cegamente o resultado do procedimento concorrencial.

O art.º 72.º da Diretiva 24/2014/EU veio conferir uma enorme flexibilização à modificação objetiva, permitindo ao contraente público alterar o contrato: num sentido que tenha sido prévia, precisa e claramente definido; mediante prestações complementares; tendo ocorrido circunstâncias imprevistas que uma entidade diligente não poderia razoavelmente antecipar; se a modificação visada não for substancial, insuscetível de restringir a concorrência; se trate de modificações de valor reduzido. Sem prejuízo, claro está, de a mobilização destes meios de gestão estar sujeita ao preenchimento dos respetivos pressupostos e limites.

O ponto mais alto da flexibilidade conferida pelo legislador europeu surge a propósito das prestações complementares. Embora o regime estabeleça um limite de 50% do valor do contrato para cada modificação, admite-se que possam ocorrer alterações sucessivas, sem necessidade de apurar o limite de forma acumulada. Tal solução permite que um contrato adjudicado por 500.000€ possa atingir, através deste mecanismo, o dobro ou mesmo o triplo do seu valor inicial, em clara colisão com o valor da concorrência.

Sem desprimor desta última consideração, o legislador europeu compensou a flexibilidade com a imposição de pressupostos estritos. Na ausência de um interesse preponderante de gestão contratual que justifique a alteração, o princípio da concorrência reassume primazia. Este não pode ser sacrificado arbitrariamente, mas também não pode ser absolutizado.

A harmonização do CCP com a Diretiva apenas se concretizou nas reformas legislativas de 2021 e 2022, que romperam com uma tradição de excessiva rigidez e formalismo, que ao privilegiar a imutabilidade contratual, gerava situações totalmente anómalas.

O regime das modificações objetivas ínsito no CCP, diferentemente da Diretiva, assume natureza dúplice (consagra um regime geral e um regime especial para as prestações complementares). Não obstante a diferença de sistemática, convergem quanto aos fundamentos e limites que autorizam a modificação. Sendo o CCP mais comedido, p.e., nos limites do artigo 313.º, n.º 3, onde o legislador exige que a natureza duradoura do contrato e o decurso do tempo justifiquem que as partes possam ter sido surpreendidas com novas exigências de interesse público, ou ainda, com a imposição de um limite máximo acumulado de 50% para as prestações complementares, inviabilizando que o valor do contrato possa duplicar ou triplicar por essa via.

No futuro, o legislador deverá ponderar a reformulação do artigo 313.º, nomeadamente através da consagração de um regime unificado de limites aplicável a todos os fundamentos e da eliminação da atual técnica legislativa em ziguezague.

Caso a alteração projetada não se enquadre em nenhuma das hipóteses modificativas legalmente previstas, será juridicamente inviável, impondo-se a instauração de um novo procedimento. Tal obrigatoriedade não exclui, contudo, a necessidade de o decisor público proceder a uma ponderação criteriosa à luz do princípio da proporcionalidade, mantendo o contrato em vigor sempre que essa solução se afigure mais adequada.

O modelo adotado evidencia uma aposta na racionalidade da gestão contratual e confiança no critério do contraente público, cabendo, no entanto, ao aplicador do direito assegurar que as derrogações mantêm carácter excecional e efetivamente justificado, sob pena de se subverter o equilíbrio traçado pelo legislador.

Sobre as prestações complementares, já não releva a imprevisibilidade do facto que lhes dá origem, mas sim a necessidade. Contudo, não se pode ignorar que a boa execução do contrato pode, em certos casos, reclamar prestações não estritamente indispensáveis, mas funcionalmente essenciais para assegurar a utilidade pública do resultado. A dificuldade reside, pois, em delimitar a fronteira entre indispensabilidade e essencialidade, evitando quer o laxismo dos “trabalhos do já agora”, quer a rigidez excessiva que comprometa o interesse público. Por isso, de *lege ferenda*, poderá justificar-se uma ligeira abertura conceptual

A questão da compatibilização entre o regime geral e o regime especial tem dividido a doutrina. Enquanto alguns autores defendem a alternatividade plena, admitindo que o contraente público possa mobilizar indistintamente qualquer um dos mecanismos previstos, outros sustentam que o regime especial deve prevalecer sempre que aplicável. De forma inovadora, MARCO MARTINS propõe uma interpretação que conjuga o texto da Diretiva com o espírito do sistema interno, defendendo a aplicabilidade generalizada das modificações de minimis, permitindo que alterações de valor reduzido operem independentemente da subsunção ao regime especial. É, por conseguinte, essencial que o legislador venha clarificar expressamente esta articulação.

Não obstante a flexibilidade que caracteriza o regime jurídico das modificações objetivas, a tal ponto que se poderia questionar se o legislador não terá ido longe demais, abrindo espaço à subversão das regras concorrenciais, essa permissividade é apenas aparente. O sistema contém dois mecanismos de controlo estruturante: a obrigatoriedade de publicitação das modificações, que promove a transparência e potencia a fiscalização pelos concorrentes preteridos e a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, garantindo o respeito pelos princípios da legalidade, da concorrência e da igualdade.

Bibliografia

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 9.^a ed., Coimbra, Almedina, 2022

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2018

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.^a ed., Coimbra, Almedina, 2020

AMORIM, JOÃO PACHECO, *Introdução ao Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina, 2021

AMORIM, TIAGO, *A reposição do Equilíbrio Financeiro do Contrato de Empreitada de Obras Públicas*, in *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, Coord. Nuno Pena e Pedro Melo, Coimbra, Almedina, 2019

ANTUNES, JOSÉ MANUEL DE OLIVEIRA, *Código dos Contratos Públicos – Novo Regime de Trabalhos Complementares e Erros e Omissões*, Coimbra, Almedina, 2018

ATHAYDE, AUGUSTO DE, *Para a Teoria do Contrato Administrativo: Limites e Efeitos do Exercício do Poder de Modificação Unilateral da Administração*, in *Estudos de Direito Público em Honra do Professor Marcello Caetano*, Ática, 1973

BOGDANOWICZ, PIOTR, *Article 72 Modification of Contracts During Their Term*, in *European Public Procurement*, Coord. Roberto Caranta e Albert Sánchez-Graells, Oxford, Hart, 2021

CABRAL, MARGARIDA OLAZABAL, *Controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas*, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 30, set., 2022

CABRAL, MARGARIDA OLAZABAL, *O Concurso Público no Código dos Contratos Públicos*, in *Estudos de Contratação Pública*, Org. Pedro Costa Gonçalves, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2008

CADILHA, ANTÓNIO, *A alteração das circunstâncias (ou caso imprevisto) nas concessões*, in *e publica public law journal*, Vol. 12, No. 1, 2025

CAETANO, FILIPA, *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, Coimbra, Almedina, 2021

CARANTA, ROBERTO, *The Changes to the Public Contract Directives and the Story They Tell About How EU Law Works*, in *Common Market Law Review*, 2015

CARDOSO, ANA DE MATOS, *Urban gas and electricity networks in Portugal: competition and collaboration (1850–1926)*, in *Quaderns d’Història de l’Enginyeria*, Vol. XII, 2011

CARVALHO, RAQUEL, *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

COIMBRA, JOSÉ DUARTE, *Dez boas razões para rever o CCP*, in *Concorrência e Sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública*, Org. Miguel Assis Raimundo, Lisboa, AAFDL Editora, 2020

CORREIA, SÉRVULO, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 2020

COSTA, ANDREIA, *O Novo Regime dos Limites à Modificação Objetiva dos Contratos Administrativos – Antes Tarde*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 12, 2021

DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO / OLIVEIRA, FERNANDA PAULA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Coimbra, Almedina, 2019

DIAS, PAULO LINHARES, *O que são os trabalhos complementares?*, in *Empreitada de Obras Públicas: Formação e Execução do Contrato*, Coord. Luís Verde de Sousa, Lisboa, AAFDL Editora, 2024

ENTERRÍA, EDUARDO GARCÍA DE /FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, 8ª ed., Civitas, 1998

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina, 2014

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por uma Contratação Pública Sustentável*, Coimbra, Almedina, 2012

FONSECA, ISABEL CELESTE, *Pressupostos e limites da modificação do contrato público existente: um velho tema, novas dificuldades*, in *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*, Coord. Maria João Estorninho, Lisboa, AAFDL Editora, 2016

FONTOURA, JOÃO LAMY /ALVES, CATARINA PAULINO, *Modificação objetiva do contrato: um (des)equilíbrio complexo?*, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, Vol. II, 4.ª Ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2021

FREITAS, LOURENÇO VILHENA DE, *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*, Vol. I, Lisboa, AAFDL Editora, 2023

FREITAS, LOURENÇO VILHENA DE, *O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrativo*, Lisboa, AAFDL Editora, 2007

GOMES, CARLA AMADO, *A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos*, Lisboa, ICJP, 2008

GONÇALVES, PEDRO COSTA, *A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos*, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos* 4.ª ed., I volume, Lisboa, AAFDL, 2021

GONÇALVES, PEDRO COSTA, *A concessão de serviços públicos*, Coimbra, Almedina, 1999

GONÇALVES, PEDRO COSTA, *Direito dos Contratos Públicos*, 5.^a ed., Coimbra, Almedina, 2021

GONÇALVES, PEDRO COSTA, *A Reforma Europeia*, in *Revista dos Contratos Públicos*, n.º 11, Coimbra, Almedina, 2016

GONÇALVES, PEDRO COSTA, *Acórdão Presetext: Modificação de Contrato Existente vs. Adjudicação de Novo Contrato*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 73, 2009

KIRKBY, MARK BOBELA-MOTA, *Conceito e Critérios de Qualificação do Contrato Administrativo*, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010

LOURENÇO, NUNO CALAIM, *Contratos Públicos e Concorrência – Uma Perspetiva Europeia*, Coimbra, Almedina, 2023

MAGALHÃES, LÍDIO, *O controlo da contratação pública pelo Tribunal de Contas*, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46, 2006

MARTINS, ANA GOUVEIA, *O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, in *A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, Org. Maria João Estorninho, Ana Gouveia Martins, Pedro Fernández Sánchez, Lisboa, AAFDL Editora, 2021

MARTINS, ANA GOUVEIA, *Os limites à modificação dos contratos públicos*, in *Revista de Direito Administrativo*, Ano II, n.º 4, 2019

MARTINS, ANA GOUVEIA, *A modificação dos contratos no anteprojeto do CCP*, in *A Revisão do CCP*, Lisboa, ICJP/CIDP, 2016

MARTINS, ANTÓNIO JAIME, *Trabalhos Complementares nas Empreitadas de Obras Públicas*, in *Empreitada de Obras Públicas: Formação e Execução do Contrato*, Coord. Luís Verde de Sousa, Lisboa, AAFDL Editora, 2024

MARTINS, MARCO REAL, *As Modificações de Minimis no Âmbito das Prestações Complementares*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 17, 2023

MARTINS, LICÍNIO LOPES, *Empreitada de Obras Públicas: O Modelo Normativo do Regime do Contrato Administrativo e do Contrato Público*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2014

MEDEIROS, RUI, *Desafios de uma Contratação Pública ao Serviço da Concorrência e da Satisfação das Necessidades Públicas*, in *Estudos em Homenagem a Rui Pena*, Coimbra, Almedina, 2019

MEDEIROS, RUI, *Stress tests à revisão do CCP*, in *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos*, Org. Carla Amado Gomes, AAFDL Editora, 2017

MEDEIROS, RUI, *O Controlo de Custos nas Empreitadas de Obras Públicas*, in *Estudos de Contratação Pública*, Vol. II, Coord. Pedro Costa Gonçalves, Coimbra, Coimbra Editora, 2010

MENDES, PEDRO VAZ, *Pacta Sunt Servanda e Interesse Público nos Contratos Administrativos*, Universidade Católica Editora, 2016

OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE, *Estabilidade e Instabilidade no Contrato Administrativo: As Vicissitudes Contratuais Imputáveis ao Contraente Público*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016

OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE, *Os Princípios Gerais da Contratação Pública*, in *Estudos de Contratação Pública*, Org. Pedro Costa Gonçalves, Vol. I, Coimbra Editora, 2008

OTERO, PAULO, *Estabilidade Contratual, Modificação Unilateral e Equilíbrio Financeiro em Contrato de Empreitada de Obras Públicas*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 56, n.º 3, 1996

RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. II, Lisboa, AAFDL Editora, 2023

RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. I, Lisboa, AAFDL Editora, 2022

RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *A Formação dos Contratos Públicos*, Lisboa, AAFDL Editora, 2013

SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vols. I e II, 2.^a ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2024

SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL Editora, Lisboa, 2021

SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *CCP e Constituição: problemas na aplicabilidade de procedimentos de contratação pública à luz da Constituição Portuguesa*, in *A Constituição e a Administração Pública*, Coord. Pedro Fernández Sánchez e Luís Alves, Lisboa, AAFDL Editora, 2018

SÁNCHEZ-GRAELLS, ALBERT, *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford, Hart, 2015

SILVA, JORGE ANDRADE DA, *Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado*, Coimbra, Almedina, 12.^a edição, 2024

SILVA, JORGE ANDRADE DA, *Apontamento sobre o limite dos trabalhos complementares na empreitada de obras públicas*, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 4, 2019

SILVA, JORGE ANDRADE DA, *O Tribunal de Contas e os trabalhos complementares na empreitada de obras públicas*, *Revista de Direito Administrativo*, n.º 12, 2021

SOUSA, MARCELO REBELO DE e MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral*, Volume I, 2.^a ed., Dom. Quixote, 2006

SOUSA, MARCELO REBELO DE, *O concurso público na formação do contrato administrativo*, Lex Edições Jurídicas, 1994

TAVARES, GONÇALO GUERRA, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, 2002

TAVARES, GONÇALO GUERRA/ MENEZES, ANTÓNIO MAGALHÃES E, *Trabalhos complementares: breves considerações sobre o atual regime*, in *Empreitada de Obras Públicas: Formação e Execução do Contrato*, Coord. Luís Verde de Sousa, Lisboa, AAFDL Editora, 2024

VALIDO, DUARTE VIEGAS, *Da (in)admissibilidade de prorrogação unilateral da vigência dos contratos administrativos: Algumas reflexões*, in *Revista da Ordem dos Advogados*, n.º 83, Jan.-Jun, 2023

Jurisprudência

Nacional

- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Proc. 0498/22.6BELRA, 12/09/2024
- Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Proc. 02727/21.4BEPRT, 06/07/2023
- Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, Proc. 00034/15.0BEAVR, 09/09/2016
- Acórdão do Tribunal de Contas, n.º 14/2022 – 1.ª S/SS (Proc. 2404/2021)
- Acórdão do Tribunal de Contas, n.º 7/2023, 1.ª S/SS (Proc. 1995/2022)
- Acórdão do Tribunal de Contas, n.º 6/2023, 1.ª S/SS (Proc. 1267/2022)
- Relatório do Tribunal de Contas, n.º 1/2023 – OAC 1.ª S

União Europeia

- Acórdão do TJUE, Proc. C-337/98, Comissão v. França, 05/10/2000
- Acórdão do TJUE, Proc. C-496/99, Succhi di Frutta, 29/04/2004
- Acórdão do TJUE, Proc. C-454/06, Presstext Nachrichtenagentur, 19/06/2008
- Acórdão do TJUE, Proc. C-441/22 e C-443/22, Obshtina Razgrad, 07/12/2023