

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

Escola de Lisboa



A Alteração Substancial dos Contratos Públicos após a  
transposição das Diretivas de 2014

---

Luís Guarda Araújo  
Nº de aluno: 142719116

Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo orientada pelo Professor  
Doutor Tiago José Pires Duarte.

30 de novembro 2021

## **Agradecimentos**

Ao Professor Doutor Tiago Duarte, que me despertou o interesse pelo Direito dos Contratos Públicos nas suas aulas de Execução e Modificação do Contrato, e gentilmente aceitou o meu convite para orientar esta dissertação. O seu precioso auxílio foi indispensável para a conclusão deste trabalho;

Aos meus pais, por todo o apoio e oportunidades que me deram, as quais nem sempre fui merecedor;

Ao meu tio Adelino Guarda;

À minha família pela presença sentida na minha vida.

E porque ninguém faz Direito sozinho, o meu muito obrigado aos meus amigos de Leiria e Lisboa por todo o apoio e amizade.

*«É preciso que tudo mude, se quisermos que tudo fique como está».*

GIUSEPPE TOMASI DI LAMPEDUSA, *O Leopardo*, 3ª edição, D. Quixote, 2018 (versão original em italiano de 1957), p. 58.

## Abreviaturas

AA. VV – Autores vários.

al(s). – alínea (s).

art(s). – artigo (s).

CC – Código Civil.

CCP – Código dos Contratos Públicos.

CEE – Comunidade Económica Europeia.

cf. – Conforme.

CJA – Cadernos de Justiça Administrativa.

coord. – Coordenação.

CPA – Código do Procedimento Administrativo.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

Diretiva Clássica – Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014.

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção.

n.º – número.

*op. cit.* – obra citada.

p./pp. – página(s).

PME's – Pequenas e Médias Empresas.

RCP – Revista de Contratos Públicos.

ss. – seguintes.

STA – Supremo Tribunal Administrativo.

TCAS – Tribunal Central Administrativo Sul.

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

TJUE – Tribunal das Comunidades Europeias/Tribunal de Justiça da União Europeia.

UE – União Europeia.

v. – vide.

## **Resumo**

O projeto de mercado interno, uma das matrizes principais da União Europeia, não ignorou o mercado dos contratos públicos, que pela sua dimensão e características veio a ser alvo de atenção das instituições europeias. Derivadas dos princípios da igualdade, da não discriminação, da concorrência e das quatro liberdades, as sucessivas Diretivas europeias criaram um quadro legal avançado e complexo. Contudo, a salvaguarda destes interesses e princípios estaria comprometida se o Direito da União se limitasse a regular o modo de celebração dos contratos públicos e ignorasse as modificações dos contratos como potencial meio de defraudar as regras sobre formação dos mesmos contratos. Por esse motivo, em primeiro lugar, pela via da jurisprudência e, em 2014, pela via legislativa, surgiram as atuais regras sobre modificação dos contratos, consagradas no art. 72.º da Diretiva Clássica.

O Direito Administrativo reconhece como factos modificativos do contrato o acordo entre as partes, a alteração de circunstâncias e a alteração via ato administrativo com fundamento no interesse público. No entanto, a ação administrativa, contrariamente à atuação privada, não se basta pelo cumprimento da licitude, é ainda balizada pela proporcionalidade, legalidade em sentido positivo e pelo interesse público.

O Direito da União Europeia vigente ocupa-se essencialmente com o resultado material da modificação, não relevando, em si, os factos modificativos do contrato. Estabelece, contudo, como limites distintos da modificação dos contratos, a natureza do contrato, que é absoluto, e a alteração substancial, que é relativo.

A transposição portuguesa após a revisão de 2021, ainda que tenha melhor sistematização da matéria, comparativamente com a versão de 2017 do CCP, não é isenta de críticas: tal como as regras europeias, é ainda incompleta nos casos de proximidade entre alteração da natureza do contrato e a alteração substancial; têm um alcance restrito do critério da alteração substancial, particularmente em função de factos modificativos e em função do valor do contrato; e peca também na articulação da regra europeia da alteração de circunstâncias com o regime já consagrado em Portugal.

**Palavras-chaves:** Modificação do contrato; Alteração substancial; Alteração da natureza do contrato; Modificação objetiva; Princípio da Concorrência; Princípio da Igualdade; Princípio da Não discriminação; Discricionarietà; Interesse Público.

## **Índice**

<i>Introdução</i> .....	7
<i>1. Contratos Públicos na União Europeia</i> .....	8
1.1 Nota sobre a evolução histórica dos contratos públicos .....	8
1.2 A modificação dos contratos públicos na jurisprudência do TJUE .....	12
1.3 O Princípio da Concorrência nos contratos públicos .....	18
<i>2. Modificação dos contratos no Direito Português</i> .....	19
2.1 Análise comparativa entre o Direito Civil e o Direito Administrativo.....	19
2.2 A modificação unilateral.....	21
<i>3. A transposição do artigo 72.º da Diretiva Clássica</i> .....	22
3.1 O art. 72.º da Diretiva Clássica .....	22
3.2 O resultado da transposição no CCP .....	25
<i>Conclusão</i> .....	37
<i>Bibliografia</i> .....	40

## Introdução

O recurso ao contrato pela Administração Pública não é um fenómeno recente<sup>1</sup>. No entanto, no direito português, a atual disciplina do Direito dos Contratos Públicos tem uma forte influência europeia. Essa influência é também notória no regime jurídico da modificação dos contratos públicos. Estão em causa a definição do quadro legal em que se permite modificar um contrato, em que sentido pode a modificar ir, e quais os limites que essa modificação pode ter.

Para conhecer devidamente as motivações, princípios e preocupações jurídico-políticas que antecederam à regulação atual da modificação do contrato, esta dissertação inicia com uma breve nota sobre a evolução do Direito Europeu dos Contratos Públicos, quer pela evolução das sucessivas Diretivas, quer pelo modo como o Tribunal de Justiça da UE veio criar e desenvolver uma linha jurisprudencial que foi decisiva para o atual quadro jurídico. Estas duas dimensões irão permitir fazer um ensaio sobre o princípio da concorrência nos contratos públicos.

Seguidamente, em sede de direito interno, este estudo pretende analisar questões preliminares a propósito do regime jurídico do contrato: a análise das formas de modificação dos contratos conhecidas em Portugal, o alcance, o limite e a especificidade própria do Direito Administrativo nesta matéria.

Na parte final desta dissertação cumpre analisar o regime da modificação do contrato previsto genericamente no art. 72.º da Diretiva Clássica e observar o modo como este está articulado com a atual redação do CCP (entre os arts. 311.º a 313.º) após a recente revisão de 2021. Dada a amplitude do tema da modificação do contrato, privilegiar-se-á a análise do regime da modificação objetiva do contrato e do critério da alteração substancial como uma das traves-mestras do atual regime, excluindo por isso o regime da modificação subjetiva e dos trabalhos complementares.

---

<sup>1</sup> Para uma nota histórica sobre o uso do contrato pela Administração Pública em Portugal, v. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil*, Tomo VII, Almedina, 2014, pp. 153 e ss.

## 1. Contratos Públicos na União Europeia

### 1.1 Nota sobre a evolução histórica dos contratos públicos

Cada vez mais recorrente, como forma comum de atuação administrativa<sup>2</sup>, o contrato para prossecução do interesse público, tem vindo a suscitar preocupações políticas (nacionais e internacionais<sup>3</sup>). Portugal, como estado soberano, inserido na UE, não pode ignorar a evolução feita no Direito Europeu sobre a disciplina dos contratos públicos.

Desde a fase inicial do projeto de integração europeia, que tinha em mente diversas preocupações<sup>4</sup>, a então CEE pretendeu a construção e consolidação, dentro da sua comunidade, de um bloco económico que compreendesse uma economia de mercado socialmente responsável<sup>5</sup>, que mais tarde se veio traduzir no projeto de mercado interno<sup>6</sup>.

O Tratado do Roma não positivou uma preocupação direta com os contratos públicos, porventura acusando uma fase inicial do projeto de integração europeia e a constatação da diversidade de sistemas nacionais de contratos públicos que dificultavam uma prematura harmonização legislativa comunitária<sup>7</sup>. Na verdade, ainda hoje, após a

---

<sup>2</sup> Destacando a evolução histórica do uso do contrato feito pela administração, desde uma fase de negação a uma fase atual de maior normalização, v. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, pp. 251-252.

<sup>3</sup> A propósito do fenómeno da internacionalização da disciplina dos contratos públicos, v. NUNO CUNHA RODRIGUES, *Contratação Pública e Concorrência*, AAFDL Editora, 2019, pp. 68 e ss. Em termos ainda mais amplos PAULO OTERO fala de uma mudança paradigmática de um modelo de Administração Pública fundada num Estado soberano para um Administração Pública internacionalizada, baseada numa relação de cooperação (e até subordinação) com estruturas administrativas externas (*Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2016, pp. 417-418). Este fenómeno é uma das manifestações da crise da noção político jurídica de soberania cimentada no século XIX na qual o Estado não conhecia superior na ordem interna e internacional. A soberania em termos internos, implicava o monopólio estatal dos poderes legislativos, executivos e judiciais. Para uma nota histórica, ainda que assente na disciplina de Direito Internacional, v. PEDRO CARIDADE DE FREITAS, *Portugal e a Comunidade Internacional na Segunda Metade do Século XIX*, Quid Juris, 2012, pp. 200-203.

<sup>4</sup> Sobre o projeto compromissório europeu v. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A Formação dos Contratos Públicos*, AAFDL editora, 2013, p. 528.

<sup>5</sup> A discussão sobre a natureza jurídica da UE foi feita com base no princípio da liberdade económica que implica no caso europeu a adesão geral a um sistema de «economia social de mercado». Nesse sentido, JOÃO MOTA DE CAMPOS/ JOÃO LUÍS MOTA DE CAMPOS/ ANTÓNIO PINTO PEREIRA, *Manual de Direito Europeu*, 7ª edição, Coimbra Editora, 2014, p. 271.

<sup>6</sup> Para um contributo dogmático da noção de mercado interno e das quatro liberdades, v. JOSÉ RENATO GONÇALVES, «As Quatro Liberdades» em *Integração e Direito Económico Europeu* (coord. Eduardo Paz Ferreira), AAFDL Editora, 2018, pp. 126 e ss. A propósito da aplicação das 4 liberdades aos contratos públicos, v. ANA FERNANDA NEVES, «Os Princípios da Contratação Pública» em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, volume II (coord. Jorge Miranda), Coimbra Editora, 2010, pp. 33-36.

<sup>7</sup> Cf. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu dos Contratos Públicos*, Almedina, 2006, pp. 23-24.

revisão dos Tratados, com o mais recente Tratado de Lisboa, continua sem emergir uma positividade genérica no direito originário europeu sobre a disciplina dos contratos públicos. Não obstante, estão consagrados princípios de direito comunitário relacionados com o mercado interno, nomeadamente quanto à livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais (atualmente previstas no art. 26.º, n.º 2 do TFUE), que condicionavam a interpretação da legislação europeia que naquela época lançaram os alicerces do que seria futuramente o projeto/objetivo de mercado interno<sup>8</sup>. As vantagens da abertura da concorrência aos contratos públicos, para além do evidente enquadramento político-económico da CEE, são de múltiplas ordens: desde a publicidade, fomentando a participação dos agentes económicos europeus nos procedimentos de contratação, à mitigação de riscos de clientelismo, de conflitos de interesses, de corrupção, de tratamento diferenciado dos agentes económicos e, acima de tudo, da garantia de maiores níveis de eficiência com os gastos públicos<sup>9</sup>.

Na década de 70 surgiu a primeira geração de Diretivas de contratos públicos<sup>10</sup>, num esforço ainda tímido e restrito de uniformização europeia nesta matéria. A constatação de que os contratos celebrados pelos poderes públicos tinham uma importância muito significativa do PIB europeu<sup>11</sup>, que o projeto de mercado interno não podia ignorar<sup>12</sup>, e reconhecendo as dificuldades da aplicação das normas de Direito da Concorrência às pessoas coletivas públicas<sup>13</sup>, motivou a necessidade de intervenção

---

<sup>8</sup> Alguma doutrina aponta para a positividade dos princípios do mercado interno no direito originário europeu como um dos motivos pelos quais nunca se sentiu necessidade, nas revisões dos tratados, de se fazer uma consagração normativa geral sobre os contratos públicos na UE. Cf. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op. cit.*, p. 533. Adiante se verá que as Diretivas são o meio por excelência em que o legislador europeu disciplina os contratos públicos.

<sup>9</sup> Nesse sentido, para uma visão económica dos contratos públicos, v. RAQUEL FRANCO, «O CCP e a sua revisão – na perspectiva da Análise Económica do Direito» em *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019, pp. 110 e 111. De referir ainda que dentro do quadro europeu os desafios específicos para a abertura do mercado dos contratos públicos, vão desde a dimensão dos mercados, barreiras à entrada de agentes económicos, standardização dos produtos até ao risco de monopolização a prazo nas concessões v. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 2012, p. 371.

<sup>10</sup> Refere-se à Diretiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de julho de 1971 e à Diretiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1976.

<sup>11</sup> Dados recentes referem que o mercado dos contratos públicos abrange 14% do PIB europeu. Este valor foi visto em [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement_pt.pdf), consultado a 08/02/2021.

<sup>12</sup> Nesse sentido, «Passou a considerar-se indispensável assegurar que essas liberdades fossem efetivas não apenas em face de privados, mas também das próprias entidades públicas, o que implicou a consagração de mecanismos de garantia de existência de procedimentos abertos, transparentes e de efetiva concorrência», conforme MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu ...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>13</sup> Em 2007 o TJUE no caso *Selex* (C-113/07 P) a propósito da noção de *Empresa*, entendeu que o Direito da Concorrência Europeu exclui as atividades económicas relacionadas com prerrogativas dos poderes

particular do legislador europeu sobre esta matéria. Contudo, as instituições europeias cedo se consciencializaram que as Diretivas inicialmente adotadas se mostravam insuficientes para acautelar as preocupações que se faziam sentir: desde logo, pelo seu foco restrito<sup>14</sup>, excluindo setores da atividade económica relevantes (nomeadamente os transportes, as telecomunicações, a água), e pelo foco dogmático limitado a certos aspetos procedimentais (eventualmente temendo as dificuldades de uniformização europeia, atendendo a que os sistemas nacionais de Direito Administrativo são diferentes nos vários Estados-Membros<sup>15</sup>).

Numa fase posterior, na década de 80 e inícios da década de 90, surgiu a segunda geração de Diretivas sobre os contratos públicos. Estas despontaram dentro do triplo objetivo, assinalado no Livro Branco de 1985:<sup>16</sup> assegurar maior transparência aos procedimentos de contratação, garantir efetivos direitos de recurso<sup>17</sup> e incluir a harmonização europeia aos setores excluídos pela primeira geração. Deste modo, não só se estendeu o âmbito subjetivo de aplicação aos contratos, para além das chamadas entidades clássicas de Direito Público<sup>18</sup>, como se aprofundaram aspetos procedimentais tais como os prazos, transparência, a hierarquização de procedimentos e a sua publicitação<sup>19</sup>.

Em termos quantitativos, esta geração de Diretivas foi a mais longa e marcou a transição entre uma fase inicial de aprofundamento (no que diz respeito às Diretivas dos

---

públicos. Adianta-se que esta é uma das dificuldades na aplicação do Direito da Concorrência aos Contratos Públicos.

<sup>14</sup> Quanto às causas de insucesso da primeira geração, v. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *op. cit.*, pp. 39-40. Acrescente-se ainda que à época estava o TJUE a discutir importantes questões de Direito Europeu como o Primado e o Efeito Direto. Sobre esta problemática v. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *Administrações Públicas Nacionais e Direito da União Europeia*, Universidade Católica Editora, 2018, pp. 7 e ss.

<sup>15</sup> Recorde-se que o Direito Europeu não adota a figura do contrato administrativo de influência francesa. Acrescenta-se que a evolução das diretivas europeias sobre contratos públicos tem vindo a «*bulir com a tradicional figura do contrato administrativo, de inspiração francesa.*» Nesse sentido, MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu ...*, *op. cit.*, p. 62

<sup>16</sup> COM/85/0310 Final, pp.23-24, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&qid=1488203863476&from=PT>, consultado a 31/07/2021.

<sup>17</sup> Sobre este aspeto tiveram particular importância as Diretivas Recurso (Diretiva 89/665/CEE, de 21 de dezembro de 1989, e a Diretiva 92/13/CEE, de 25 de fevereiro de 1992). Recorde-se que sendo a coercibilidade uma característica essencial do Direito, não pode o Direito Europeu ignorar a sua importância. Sobre esta matéria, pese embora ainda assente numa visão estatal dos órgãos de coerção Cf. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução ao Direito*, Almedina, 2013 (reimpressão), p. 104-105.

<sup>18</sup> Uma importante decisão, a propósito do critério do preço anormalmente baixo como causa de exclusão de uma proposta, em termos inovadores foi o caso *Frattelli Costanzo* do TJUE (Proc. 103/88) veio alargar o âmbito de aplicação da Diretiva à época em vigor a todas as entidades públicas, independentemente da organização administrativa, ainda que estas não tenham competência legislativa e a elas não possa ser imputada nem a não transposição, nem a incorreta transposição.

<sup>19</sup> Cf. MARIA JOÃO ESTORNINHO, *op. cit.*, p. 41.

anos 80) e a primeira fase de codificação no Direito Europeu dos contratos públicos (aludindo às Diretivas dos anos 90)<sup>20</sup>.

Com a geração de 2004<sup>21</sup> aprofundou-se a já iniciada codificação europeia sobre contratos públicos, que veio regular certos aspetos substantivos dos mesmos, sem ainda entrar em matérias que hoje constam da parte III do CCP português. Essa incidência sobre o regime substantivo dos contratos administrativos, tal como configurado nos termos do Direito Português, surgiu posteriormente com a geração de Diretivas de 2014, atualmente em vigor, que aprofundaram esta vertente substantiva, ao inovar na regulação de aspetos comuns de execução dos contratos<sup>22</sup>, implementando nesses termos, a aplicação dos princípios da igualdade e da concorrência<sup>23</sup>.

A atual geração refere-se a três Diretivas: à Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 («Diretiva Clássica»); à Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 («Diretiva Concessões»); e à Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 («Diretiva Sectores»)<sup>24</sup>.

Alguma doutrina sugere que no contexto da UE não foi ainda possível avançar-se para um regulamento europeu dos contratos públicos e questiona se tal não seria mais apropriado, considerando as delicadas questões sobre as diferenças de transposição das Diretivas entre os Estados-Membros<sup>25</sup>. Contudo, para além de fatores atuais da UE<sup>26</sup>, que se centram em prioridades político-legislativas urgentes noutros domínios, pode ser ainda

---

<sup>20</sup> A segunda geração comporta 7 Diretivas, desde a Diretiva 88/295/CEE do Conselho de 22 de março de 1988 até à Diretiva 97/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de outubro de 1997. Adota-se aqui a terminologia de PEDRO SÁNCHEZ no que toca à fase do aprofundamento e a primeira fase da codificação (*Direito da Contratação Pública*, Volume I, AAFDL Editora, 2020, p. 21).

<sup>21</sup> Para além de uma revisão às Diretivas Recurso, esta geração comporta a Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004 e a Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004.

<sup>22</sup> Em conformidade com esta nota histórica, v. RAQUEL CARVALHO, *Direito da Contratação Pública*, Universidade Católica Portuguesa – Porto, 2019, p. 17.

<sup>23</sup> Nesse sentido, a atual geração de Diretivas que procurou aprofundar o princípio da concorrência, resolver preocupações com as PME's, publicitar e responder a preocupações extraeconómicas, v. NUNO CUNHA RODRIGUES, *op. cit.*, p. 90.

<sup>24</sup> Na denominação das Diretivas de 2014, usa-se a terminologia adotada pelo IMPIC, conforme <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/iniciativas-estrategicas/transposicao-das-diretivas-europeias-de-contratacao-publica>, consultado a 15/09/2021.

<sup>25</sup> Cf. DIANE DEOM/PIERRE NIHOUL, «Les marchés publics : concurrence, transparence et neutralité» em *Revue générale de droit*, Volume 36, n.º 4, 2006, disponível em <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/2006-v36-n4-rgd01573/1027172ar.pdf>, consultado a 02/05/2021, p. 804.

<sup>26</sup> No Livro Branco de 2017 sobre o futuro da Europa (COM/2017/2025 final, disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC2025&qid=1488203863476>, consultado a 31/07/2021) refere-se, exemplificativamente o problema da crise demográfica, a segurança europeia, transição digital ou a estagnação económica. De referir ainda a situação atual de pandemia Covid-19 e a recuperação da crise económico-sanitária.

premature a regulação por esta via, dadas as dificuldades de harmonização europeia (visíveis também noutros campos legais)<sup>27</sup> e as condicionantes jurídico-culturais específicas de cada Estado-Membro que dificultam a tarefa do legislador europeu.

Em todo o caso, é seguro afirmar-se que a haver ramo do Direito Administrativo que cada vez mais acusa uma dimensão europeia, esse é precisamente o do direito dos contratos públicos<sup>28</sup>.

## 1.2 A modificação dos contratos públicos na jurisprudência do TJUE

A preocupação pelas questões relacionadas com a modificação dos contratos públicos não é nova nem desconhecida no continente europeu<sup>29</sup>. Aliás, nos sistemas de Administração Pública de tipo executivo<sup>30</sup>, como é o caso português, a autonomização da figura do contrato administrativo começou historicamente por questões relacionadas com aspetos de execução contratual<sup>31</sup>.

Com efeito, no célebre caso Comissão/França (Proc. C-337/98<sup>32</sup>) na sequência da construção de uma rede de metro na cidade de Rennes, surge pela primeira vez a temática da alteração substancial no seio europeu. Discutiu-se se a Diretiva 93/38/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993<sup>33</sup>, que determinava para este caso a realização de um procedimento concursal, era aplicável ou não pelo órgão administrativo francês, que preteriu aquele procedimento em favor do procedimento equiparado ao ajuste direto em França. Questionou-se também se era permitido à Administração Pública, após

---

<sup>27</sup> A propósito do projeto de Código Civil Europeu, observem-se as dificuldades político-jurídicas apontadas e o tom crítico de MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil*, Tomo I, 4ª edição, Almedina, 2012, pp. 399-403.

<sup>28</sup> Cf. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, 2011 (2ª reimpressão da edição de 2003), p. 485. O fenómeno da europeização do Direito Administrativo levanta corolários dogmáticos a propósito da redefinição do princípio da separação de poderes e do próprio princípio da legalidade, v. PATRÍCIA FRAGOSO MARTINS, *op. cit.*, pp. 84-85.

<sup>29</sup> Já no início do século XX a modificação dos contratos foi discutida na jurisprudência francesa. Um resumo da mesma é feito por TIAGO DUARTE, «Os elétricos de Marselha não chegam a Sintra: o Tribunal de Contas e os limites à modificação dos contratos» em *RCP*, nº 3, Almedina, 2011, pp. 28-29.

<sup>30</sup> No que diz respeito aos sistemas de Direito Administrativo conhecidos no continente europeu e sobre o sistema de administração executiva, comum nos países de paradigma jurídico romano-germânico. Cf. MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª edição, D. Quixote, 2008, p. 116.

<sup>31</sup> Cf. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 4ª edição, Almedina, 2018, p. 451.

<sup>32</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:61998CJ0337>.

<sup>33</sup> Da segunda geração de Diretivas europeias, esta foi uma das Diretivas que iniciou uma fase de codificação sobre o Direito Europeu dos contratos públicos aplicável aos setores dos transportes, água, energia e telecomunicações.

adjudicação, alterar os termos essenciais do contrato, de tal forma, que na prática resultasse num contrato objetivamente diferente.

No primeiro aspeto, o procedimento de contratação tinha iniciado antes do prazo de transposição da Diretiva, mas dada a sua impugnação em 1993 nos tribunais administrativos franceses, a primeira deliberação administrativa foi revogada e substituída por uma outra, mantendo-se o procedimento de ajuste direto com a empresa designada, mas substituindo-se o modelo de comboio inicialmente escolhido. O recurso ao procedimento francês equiparável ao ajuste direto em França foi justificado em função da existência de direitos de propriedade intelectual da empresa adjudicatária sobre o modelo de comboio desejado pela entidade adjudicante (o VAL 206). Quanto ao segundo ponto, tendo a entidade administrativa francesa alterado o contrato para a construção de outro modelo de comboio (o VAL 208), e tendo presente que a Comissão alegou que havia mais do que uma empresa que potencialmente poderia vir a ser adjudicatária deste contrato, mantendo os novos termos e condições definidos pela Administração Pública francesa, discutiu-se se era possível, revogar a deliberação inicial e substituí-la por uma posterior, para um contrato que previa um metro diferente e com um preço superior.

Foi precisamente neste ponto que o TJUE, ainda que dando razão ao governo francês, introduziu no Direito Europeu a temática da modificação substancial. Conforme o parágrafo 56 deste acórdão, concluiu o Tribunal que a Comissão não logrou demonstrar que as novas negociações tinham alterado os termos essenciais do contrato. Fazendo a devida ponte para o atual CCP português, a discussão neste acórdão fez-se no plano da escolha do procedimento de contratação e no plano dos termos e condições do projeto de contrato.

A jurisprudência europeia subsequente teve a possibilidade de aprofundar este tema: em *Succhi di Frutta* (processo C-496/99 P<sup>34</sup>), onde os princípios da igualdade e da transparência tiveram destacado foco. O litígio surge no âmbito de um concurso lançado pela Comissão Europeia a propósito da ajuda alimentar aos países do Cáucaso e da Ásia Central, em particular num concurso de fornecimento de sumos e doces de frutas para a Arménia e o Azerbaijão. Numa adjudicação feita por lotes<sup>35</sup>, um concorrente (que veio a

---

<sup>34</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0496&rid=1>

<sup>35</sup> Uma adjudicação por lotes «consiste num processo ou técnica de divisão do objeto de um contrato ... possibilitando a adjudicação a vários concorrentes e a celebração de contratos independentes a cada um deles». Sobre o tratamento da mesma no Direito Português, v. PEDRO GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, Volume 1, 3ª edição, Almedina, 2018, pp. 460 e ss. Sobre as perspetivas adotadas quanto ao tratamento europeu da adjudicação por lotes, v. LUÍS VERDE DE SOUSA, «Algumas notas sobre a adjudicação

ser adjudicatário) apresentou uma proposta ligeiramente diferente dos termos e condições do concurso, ao admitir a substituição de uma das frutas definidas no caderno de encargos (maçãs por pêssegos), em relação aos quais era omissivo. O caso foi dividido em dois pontos: num primeiro, de cariz dilatatório, foi discutido, tanto no Tribunal Geral como no TJUE, o interesse processual da *Succhi di Frutta* (empresa que participou no procedimento contratual, mas cuja proposta não foi aceite); e, num segundo plano, discutiu-se se as alterações feitas após a adjudicação estavam conformes aos princípios da transparência e da igualdade.

Foi entendido, tanto no Tribunal Geral como no TJUE, que não só o concorrente vencido tinha interesse na ação<sup>36</sup>, como se concluiu que o objeto do contrato, que se consubstanciava na prestação de um contrato de fornecimento de sumos e doces de fruta, tal como definido no caderno de encargos<sup>37</sup>, era um elemento substancial do contrato, de tal modo que a ser permitida pela entidade adjudicante a possibilidade ilimitada de alterar os elementos previamente definidos, tal constituiria uma desvirtuação dos termos iniciais da adjudicação e uma violação intolerável dos princípios da transparência e da igualdade. Ademais, verificou-se também que a serem permitidas modificações após a adjudicação estas deveriam estar previstas com detalhe nas peças do procedimento, de modo a colocar as empresas concorrentes num plano de igualdade no momento de formulação da proposta<sup>38</sup>.

O caso *Pressetext* (processo. C-454/06<sup>39</sup>) foi particularmente marcante na evolução jurisprudencial europeia a propósito das modificações contratuais. Nesse acórdão o TJUE aprofundou a noção de *alteração substancial* já introduzida em casos anteriores, numa decisão que veio influenciar a redação atual do art. 72.º, n.º 4 da Diretiva Clássica<sup>40</sup>. A discussão neste acórdão sobre modificação contratual, referente a um contrato de prestação de serviços envolvendo a recolha e tratamento de informação por parte do contraente público austríaco, fez-se em três tempos: num primeiro momento, a propósito de uma modificação de posição contratual (ou modificação subjetiva<sup>41</sup>), feita

---

por lotes» em *Revista e-publica*, volume 4, n.º 2, disponível em <https://e-publica.pt/volumes/v4n2a04.html>, consultado a 29/04/2021.

<sup>36</sup> Cf. o parágrafo 78 do acórdão.

<sup>37</sup> A propósito das peças do procedimento de formação contratual e da sua importância como atos conformadores dos elementos essenciais do procedimento, v. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito...*, *op. cit.*, p. 621.

<sup>38</sup> Parágrafo 117.

<sup>39</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A62006CJ0454>.

<sup>40</sup> Cf. o considerando 109 da atual Diretiva Clássica.

<sup>41</sup> Sobre a noção de modificação subjetiva após a revisão do CCP de 2017, que transpôs as Diretivas de 2014, v. MIGUEL LORENA DE BRITO, «A modificação subjetiva do contrato no Código dos Contratos

pelo contraente privado, através da constituição de uma nova empresa (uma sociedade comercial), que tomou para si o lugar do cocontratante original, na relação contratual pré definida; num segundo momento, a propósito do preço do contrato (uma modificação objetiva<sup>42</sup>), alterado em virtude da adesão austríaca à moeda única europeia<sup>43</sup>, que implicou uma forçosa revisão de preços, com base nas taxas cambiais definidas à época, cujo resultado matemático veio a ser arredondado; e finalmente, no alargamento do prazo de não resolução do contrato, o que materialmente configurou uma expectativa mais segura, de uma maior duração do contrato (que originalmente foi celebrado com prazo indefinido)<sup>44</sup>.

O teste feito pelo juiz europeu, ao reconhecer o dever das partes contratantes de não defraudar a concorrência pela via das modificações contratuais<sup>45</sup>, foi o da chamada alteração substancial. Nos dois primeiros casos, entendeu que as modificações operadas não eram substanciais, por se tratar de uma mera reorganização interna da empresa cocontratante e por se tratar de um ajustamento de preço que, embora fosse considerado um aspeto importante do contrato, foi realizado dentro de uma margem não substancial. Mais complexo foi o terceiro aspeto, relacionado com a cláusula de não resolução do contrato, no qual a empresa *Pressetext* considerou estar em causa uma nova adjudicação feita já dentro do quadro legal definido pelas Diretivas em vigor. Também aqui, o juiz não considerou a alteração substancial. Face a estas questões, e aproveitando as conclusões já retiradas na jurisprudência anterior<sup>46</sup>, considerou-se que uma alteração é substancial se a faculdade de modificar o contrato não estiver previamente definida no procedimento de adjudicação inicial e se a alteração introduzir um «*conteúdo com características substancialmente diferentes das do contrato inicial (demonstrando assim*

---

Públicos revisto» em *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019, pp. 1274.

<sup>42</sup> Quanto à modificação objetiva, esta «é a alteração do conteúdo das prestações contratuais ou do modo da sua execução», conforme o verbete de JORGE ANDRADE DA SILVA, *Dicionário dos Contratos Públicos*, 2ª edição, Almedina, 2018, p. 380.

<sup>43</sup> À época da celebração do contrato que foi objeto de litígio, o preço, como elemento essencial, foi influenciado pela terceira fase da unificação monetária europeia que teve, entre outros corolários, a fixação das taxas de câmbio. Para mais desenvolvimentos v. JOSÉ RENATO GONÇALVES, *O Euro e o futuro de Portugal e da União Europeia*, Coimbra Editora, 2010, pp. 121 e ss.

<sup>44</sup> Um resumo sintético do caso *Pressetext* foi feito por PEDRO GONÇALVES, «Acórdão *Pressetext*: modificação de contrato existente vs. Adjudicação de novo contrato» em *CJA*, n.º 73, janeiro-fevereiro de 2009, CEJUR, pp. 18-19.

<sup>45</sup> «A proteção da concorrência surge, assim, como um novo e autónomo critério de limitação da modificação de contratos, e introduz, como dimensão renovada do problema, um princípio de identidade entre âmbito de modificação e âmbito do poder unilateral da modificação», em PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, p. 17.

<sup>46</sup> Cf. os parágrafos 59 e 60, que fazem remissão às conclusões do caso *Succhi di Frutta*, vistas acima.

a vontade das partes de renegociar os termos essenciais do contrato)»<sup>47</sup>. Nos parágrafos 34 a 37, o juiz europeu densificou, com base em três exemplos, em que consiste uma alteração substancial: se introduz condições que caso fossem configuradas no contrato teriam permitido aos concorrentes apresentar uma proposta distinta ou até admitir proponentes diferentes; no segundo caso, se alarga o contrato a serviços não previstos inicialmente; e finalmente, se altera o equilíbrio económico do contrato de forma não prevista nos termos do contrato inicial.

Um caso igualmente relevante para esta resenha jurisprudencial, é o Acórdão Comissão/Espanha (processo. C-423/07<sup>48</sup>), relacionado com a construção e concessão de trajetos de autoestrada. O caso pode ser fracionado em duas dimensões, a primeira, relacionada com o princípio da publicidade (conforme o parágrafo 64 do caso), cuja articulação com os princípios da igualdade de tratamento e de transparência, impõe um dever de redação clara e objetiva no anúncio do procedimento e no caderno de encargos, de modo a permitir a um potencial concorrente ter todos os elementos para formular a melhor proposta<sup>49</sup>. A publicidade nos contratos públicos obedece, segundo DIANE DEOM E PIERRE NIHOUL a três ordens de razões: definição das condições de participação no procedimento; informação sobre o modo de avaliação da proposta; e controlo posterior da legalidade do contrato<sup>50</sup>.

Numa segunda dimensão, já relacionada com aspetos de execução do contrato, a Comissão Europeia encontrou uma desconformidade entre o Direito Espanhol dos contratos públicos e o Direito Europeu, relativamente à matéria hoje enquadrável no regime dos trabalhos complementares<sup>51</sup>. Nesse sentido, evitando que por esta via se defraudassem as regras/mecanismos de concorrência, concluiu o juiz europeu que era contrário à Diretiva 93/37/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa a empreitadas, a realização de obras complementares cujo valor implicasse na aceção do texto legal uma verdadeira empreitada e, caso essas obras fossem tidas como trabalhos complementares, e desse modo isentas da obrigação de publicidade e dos mecanismos de

---

<sup>47</sup> Cf. PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, p. 20.

<sup>48</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62007CJ0423&from=RO>.

<sup>49</sup> Cf. os parágrafos. 57 e 58 do caso.

<sup>50</sup> Cf. DIANE DEOM/PIERRE NIHOUL, *op. cit.*, p 814.

<sup>51</sup> A temática dos trabalhos complementares não foi esquecida na atual Diretiva Clássica. Embora enquadrada em casos em que a alteração ao contrato é tida como não substancial, esta é objeto de certos limites quantitativos. Sobre este tema v. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, «Uma Primeira Análise das Novas Directivas (Parte II)» em *RCP*, n.º 10, Almedina, 2014, p. 166.

formação contratual que visam proteger a igualdade dos concorrentes<sup>52</sup>. Adianta-se que à matéria dos trabalhos complementares foi dada uma regulação especial no art. 72.º, n.º 1 al. b) da Diretiva Clássica.

Num caso também relacionado com concessões de autoestradas e com os princípios da igualdade e publicidade, surgiu mais recentemente o Acórdão Comissão/Itália (processo. C-526/17<sup>53</sup>). Este, já enquadrado na legislação consagrada na geração de 2004, nomeadamente nos arts. 2.º, 37.º, 56.º e 58.º da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004. A propósito de uma relação contratual iniciada em 1969 cujas vicissitudes jurídico políticas italianas deram origem a diversas anomalias na relação contratual<sup>54</sup> (o que implicou um aditamento, um novo contrato e uma convenção única, esta já dentro do período de vigência da Diretiva de 2004), discutia-se se podiam as partes prorrogar o prazo da concessão para todos os trechos de autoestrada num período de dezembro de 2028 a 2046. Numa decisão que teve graus variáveis de aceitação e rejeição dos argumentos das partes (dado estar em causa um prazo móvel de 30 anos após a conclusão da empreitada), escreveu o juiz que a propósito do trajeto de autoestrada, cuja construção foi concluída e onde circula tráfego desde 1993, que, por um lado, a fixação temporal do momento em que deve ser averiguada a alteração substancial não é à luz do direito em vigor à época da conclusão do contrato, mas sim ao tempo da alteração<sup>55</sup>, e, por outro lado, que o alargamento do prazo de concessão em mais 18 anos sobre o trajeto de autoestrada aberto aos condutores desde 1993 constitui uma verdadeira alteração substancial no sentido de modificar «*consideravelmente o equilíbrio económico a favor do concessionário*»<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Parágrafo 71.

<sup>53</sup> Disponível em

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=CF062AE99EE64FFF2F117D5AF6ED614F?text=&docid=217864&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7197152>.

<sup>54</sup> Observe-se a síntese ao parágrafo 40 da argumentação feita pela República Italiana sobre o contexto circunstancial da relação contratual.

<sup>55</sup> Cf. o parágrafo 60 do caso.

<sup>56</sup> Cf. o parágrafo 33. De referir também os parágrafos 75 e 76 onde o juiz europeu acolhe a argumentação feita pela Comissão a propósito do trajeto que liga Livorno a Cecina. Atualmente determina o art. 72.º, n.º 4 al. b), da Diretiva Clássica, que este tipo de alterações ao contrato são tidas como substanciais por desequilibrarem economicamente o contrato a favor do cocontratante.

### 1.3 O Princípio da Concorrência nos contratos públicos

O processo de integração europeia não podia descurar o mercado dos contratos públicos que pela sua dimensão e características implicava uma regulação que se foi tornando cada vez mais detalhada ao longo das sucessivas gerações de Diretivas. O corolário do mercado interno e das quatro liberdades, associado a uma jurisprudência europeia que demonstra dificuldades na aplicação do Direito da Concorrência aos Contratos Públicos, levou a uma dogmatização e a uma certa autonomização do Princípio da Concorrência. Este princípio não pode ser considerado numa relação de sinonímia perfeita com o Direito da Concorrência<sup>57</sup>: porque o primeiro não é absoluto, em diversos locais do CCP, nomeadamente na escolha dos procedimentos, pode-se constatar um campo de aplicação generoso para procedimentos não concorrenciais<sup>58</sup>; e, em segundo lugar, porque a situação de modificação contratual que implique um contorno aos mecanismo de garantia da concorrência nos contratos públicos dificilmente se enquadraria em alguma das modalidades do Direito Europeu da Concorrência, a saber, os acordos restritivos da concorrência (art. 101.º TFUE) ou o abuso de posição dominante (art. 102.º TFUE)<sup>59</sup>, o que leva a concluir que apesar de não ser um princípio absoluto, o princípio da concorrência pode ter implicações muito mais amplas.

Isso ficou visível nos acórdãos *supra* referidos. Analisou-se o âmbito de vigência das Diretivas europeias em vigor à época, começando pela noção de adjudicação, e em seguida apurou-se a existência de uma alteração substancial pelo defraudar das regras de escolha dos procedimentos de contratação (no acórdão Comissão/França), até às regras relacionadas com os princípios da igualdade e da publicidade das peças do procedimento

---

<sup>57</sup> Sobre as diferenças entre Direito da Concorrência e o Princípio da Concorrência, v. NUNO CUNHA RODRIGUES, «O princípio da concorrência nas novas Diretivas sobre contratação pública» em *A transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o código dos contratos públicos*, (coord. Maria João Estorninho), 2016, disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_diretivaseuropeias2014eccp\\_icjp-cidp\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_diretivaseuropeias2014eccp_icjp-cidp_fct.pdf), consultado a 18/05/2021, p. 59.

<sup>58</sup> Repare-se que a noção de interesse público, nos termos do art. 266.º, n.º 2 CRP, é ampla, não se esgotando exclusivamente na maior abertura dos mercados. Sobre a noção de interesse público, v. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010, p. 796. No que diz respeito a procedimentos não concorrenciais de contratação pública, dogmaticamente PEDRO GONÇALVES trata o ajuste direto (procedimento por excelência onde a tutela da concorrência nos contratos públicos é preterida) segundo um critério de tramitação urgente ou acelerada, o que demonstra (mas não esgota) a sua utilidade e relevância. (*Direito...*, *op. cit.*, pp. 481 e ss).

<sup>59</sup> Sobre a aplicação destes institutos nos contratos públicos, muito mais frequente no caso de acordos restritivos da concorrência do que no abuso de posição dominante, v. LUÍS MORAIS/ NUNO CUNHA RODRIGUES, «Contratação pública e práticas anti concorrenciais no Direito Internacional Económico e no Direito da União Europeia, em especial acordos entre empresas» em *Contratação Pública e Concorrência* (coord. Cláudia Trabuço e Vera Eiró), Almedina, 2013, pp. 82 e ss.

de formação contratual (destaque para o anúncio e o caderno de encargos), à noção de trabalhos complementares (como se viu no caso Comissão/Espanha) e a aspetos do prazo do contrato (como se viu no caso Comissão/Itália).

Tudo isto funcionou dentro de uma ótica de melhor concretização da concorrência e de maior abertura económica do mercado dos contratos públicos<sup>60</sup>. Aqui se adianta que a *ratio* positivada no art. 72.º da Diretiva Clássica, é obstar o contorno das regras da fase de formação dos contratos públicos (em particular as regras que querem salvaguardar o princípio da concorrência e seus corolários da igualdade de tratamento dos concorrentes e da não discriminação) por via das regras que tratam da execução dos contratos públicos.

## 2. Modificação dos contratos no Direito Português

### 2.1 Análise comparativa entre o Direito Civil e o Direito Administrativo

Sendo o contrato uma figura de enormíssima relevância na ordem jurídica<sup>61</sup>, o tratamento da possibilidade de modificações contratuais é bastante diferente quando se aborda no Direito Administrativo em comparação com as disciplinas de direito privado<sup>62</sup>. Na verdade, a teoria geral do negócio jurídico trata com profundidade a temática da formação do negócio, privilegiando, para efeitos do princípio da segurança jurídica, a manutenção da relação contratual tal como previamente delimitada pelas partes, o que mais não é que um corolário do princípio *pacta sunt servanda*<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Um dos destaques mais assinalados da atual redação do art. 72.º da Diretiva Clássica é precisamente a tentativa de equilíbrio entre a proteção do mercado e a flexibilidade da figura do contrato, v. MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op. cit.*, pp. 168-169. MARION UBAUD-BERGERON acrescenta que o uso do contrato como forma de atuação administrativa é também um corolário da aplicação das normas e princípios concorrenciais de mercado à atuação estatal (*Droit des Contrats Administratifs*, 3ª edition, LexisNexis, 2019, p.9).

<sup>61</sup> Fazendo referência à transversalidade da figura do contrato, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7ª edição, Almedina, 2021, p. 491.

<sup>62</sup> Embora se possa falar numa unidade do Direito, a distinção entre Direito Público e Direito Privado remonta ao Direito Romano com os escritos de *Ulpiano* em que o primeiro remetia para a organização e disciplina do Estado e o segundo aludia à utilidade dos particulares. OLIVEIRA ASCENSÃO sintetiza em três os principais critérios de distinção, a saber, o critério do interesse, o critério da qualidade dos sujeitos e o critério da posição dos sujeitos. É precisamente neste último critério que o autor aponta a maior utilidade ao recorrer à posição de *ius imperii* (*O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 13ª edição, Almedina, 2005, pp. 333-335). PEDRO PAIS DE VASCONCELOS, não obstante reconhecer a utilidade da distinção, entende que esta não possa ser considerada de forma dicotómica, ao reconhecer uma crescente diluição de fronteiras entre os dois ramos, preferindo recorrer a um critério de dominância (*Teoria Geral do Direito Civil*, 7ª edição, Almedina, 2012, p. 8).

<sup>63</sup> Cf. CARLOS MOTA PINTO, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª edição, Coimbra Editora, 1985, pp. 93-94.

No domínio dos contratos, enquanto negócios jurídicos bilaterais, porque vigora o princípio da liberdade contratual<sup>64</sup>, tal significa que, salvo quando a lei disponha o contrário, só por mútuo consentimento das partes pode ser o contrato modificado<sup>65</sup>, como resulta do art. 406.º, n.º 1 CC, sendo aplicáveis à modificação as regras gerais de formação dos negócios jurídicos<sup>66</sup>.

Sendo o contrato uma manifestação suprema da autonomia, deve ser feito um reparo quanto ao entendimento entre a mesma no Direito Civil e no Direito Administrativo. Quanto ao Direito Civil, PIRES DE LIMA E ANTUNES VARELA sintetizam como corolários da autonomia privada a possibilidade de escolha das partes entre contratar e não contratar, a faculdade de se escolher livremente com quem se contratar, e a possibilidade de regulação livre sobre a fixação do conteúdo do contrato<sup>67</sup>. Já em Direito Administrativo, o entendimento sobre a autonomia pública é mais complexo. Ainda que reconhecendo que a autonomia existe dentro do espaço conferido pela lei, o recorte normativo da licitude é suficiente para a autonomia privada<sup>68</sup>. Já no Direito Público, como ensina SÉRVULO CORREIA, «a discricionariedade não tem apenas, por limite interno o fim visado pela norma que a confere, mas também o princípio da imparcialidade administrativa e o princípio da proporcionalidade»<sup>69</sup>. Tal significa que a autonomia pública, ainda que assente num grau de discricionariedade conferida pela lei<sup>70</sup>, tem sempre como parâmetro conformador para além do recorte da licitude, a aplicação dos princípios próprios da Administração Pública, genericamente consagrados no art. 266.º, n.º 2 CRP.

Ao admitir-se uma natureza pública da autonomia da administração, tem de se reconhecer que, por um lado, a capacidade contratual das pessoas coletivas públicas não pode ser confundida com as privadas, dado que estas se inserem dentro de uma

---

<sup>64</sup> Positivado no art. 405.º, n.º 1 CC.

<sup>65</sup> De referir que embora não resulte explicitamente do Direito Constitucional, o princípio da liberdade contratual é um dos corolários do reconhecimento da iniciativa privada e da propriedade privada, consagrados nos arts. 62.º e 89.º, CRP. Cf. CARLOS MOTA PINTO, *op. cit.*, p. 110.

<sup>66</sup> MENEZES CORDEIRO faz uma distinção de modificações entre aquelas que operam por via contratual e aquelas que advenham de factos jurídicos *stricto sensu* (ou as chamadas modificações legais) para as quais o instituto da alteração de circunstâncias assume papel destacado, v. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil*, Tomo IX, Almedina, 2014, p. 262.

<sup>67</sup> Cf. PIRES DE LIMA / ANTUNES VARELA, *Código Civil Anotado*, Volume I, 3ª edição, Coimbra Editora, 1982, p. 353.

<sup>68</sup> Cf. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, 2003 (reimpressão da edição original de 1987), p. 779.

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> A questão da reserva de lei e a autonomia dos atos jurídicos da Administração tem sido amplamente discutida na doutrina e na jurisprudência do Tribunal Constitucional. Não sendo objeto desta tese uma análise sobre o tema, remete-se para a resenha doutrinária e jurisprudencial feita por CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2012, pp. 221 e ss.

organização administrativa que dota cada pessoa pública de competências e fins específicos<sup>71</sup> e, por outro lado, a autonomia contratual dos contraentes públicos existe dentro da margem conferida pela lei e sempre dentro do respeito pelos princípios próprios de Direito Público, como resulta genericamente do art. 202.º, n.º 2 CPA<sup>72</sup>.

## 2.2 A modificação unilateral

Em oposição ao Direito Civil em que as partes se encontram à partida em situação de igualdade, o CCP reconhece especiais prerrogativas ao contraente público para a sua relação contratual e deste modo os factos legais modificativos são mais abundantes e generosos no Direito Administrativo<sup>73</sup>. Entre os diversos poderes definidos a seu favor, consagra o art. 302.º, c), conjugado com o art. 312.º CCP, o poder do contraente público em modificar unilateralmente o contrato. Tal justifica-se pela necessidade de adequar o contrato ao interesse público<sup>74</sup>, cujo conteúdo não é homogéneo, imutável e atemporal, atendendo por isso a especificidades comunitárias que variam em função do tempo, local e características específicas<sup>75</sup>. Como corolário do Princípio da Proporcionalidade, consagrado no art. 286.º CCP, as alterações unilaterais promovidas pelo contraente público só podem incidir sobre cláusulas respeitantes ao conteúdo e modo de execução

---

<sup>71</sup> A propósito da consagração dos princípios da Legalidade, Competência e Proporcionalidade como pressuposto para a autonomia pública v. CARLA AMADO GOMES, «A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos» em *Estudos de Contratação Pública – I* (coord. Pedro Gonçalves), Coimbra Editora, 2008, pp. 520-521.

<sup>72</sup> Com a conclusão de que o Direito Privado se aplica aos agentes de Direito Administrativo somente quando uma norma de Direito Público o permita e sempre dentro das condicionantes características deste ramo de Direito, v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, pp. 485-486. A propósito do fenómeno da «fuga para o Direito Privado» que consiste no uso pela Administração de formas de organização e instrumentos de ação próprias do Direito Privado, PEDRO GONÇALVES acrescenta que esse direito já não é puramente privado em função da aplicação dos princípios e interesses próprios da Administração Pública (*O Contrato Administrativo*, Almedina, 2003, pp. 46-48).

<sup>73</sup> Não obstante o seu uso por parte da Administração Pública está sempre sujeito aos recortes dogmáticos do interesse público, proporcionalidade, fundamentação. Para além disso, ao poder de modificação unilateral corresponde sempre um direito ao reequilíbrio financeiro e respeito pela identidade do contrato. Cf. PAULO OTERO, «Estabilidade Contratual, Modificação Unilateral e Equilíbrio Financeiro em Contratos de Empreitada de Obras Públicas», em *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 56, Nº 3, dezembro de 1996, pp. 925 e 926.

<sup>74</sup> Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, «Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos» em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, (coord. Jorge Miranda), Coimbra Editora, 2010, pp. 824-825. Em sentido concordante, aludindo ao chamado *ius variandi* do interesse público nas relações contratuais, GONÇALO GUERRA TAVARES, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2019, p. 715.

<sup>75</sup> Cf. JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume III, 2ª edição, Universidade Católica Editora, 2020, p. 495.

do contrato (não afetando deveres e direitos recíprocos das partes)<sup>76</sup>, e ainda, face a uma modificação, deve haver um correspondente direito ao reequilíbrio financeiro do contraente privado<sup>77</sup>.

A utilização de prerrogativas de modificação unilateral só podem decorrer, nos termos do art. 312.º CCP, caso existam circunstâncias supervenientes, como resulta do disposto da al. b) do art. 312.º, ou então, nos termos da al. c) do mesmo artigo, caso o interesse público dite necessidades novas, em resultado de uma ponderação de circunstâncias existentes, o contraente público, dentro da sua discricionariedade, faz uma reavaliação da realidade existente, reponderando a nível do interesse público a relação contratual<sup>78</sup>.

Por sua vez, a al. a) do 312.º é uma herança do caso *Succhi di Frutta* (Proc. C-496/99 P do TJUE), e do art. 72.º, n.º 1 al. a) da Diretiva Clássica, que permite alterações contratuais dentro das condições expressamente previstas no contrato e já figuradas no procedimento de formação contratual, e como tal afasta-se dos limites às modificações contratuais cujo regime no Direito Português está consagrado no art. 313.º CCP.

### **3. A transposição do artigo 72.º da Diretiva Clássica**

#### **3.1 O art. 72.º da Diretiva Clássica**

A atual geração de Diretivas sobre os contratos públicos logrou em bulir o alcance limitado das gerações anteriores, que se preocupavam exclusivamente sobre a fase da formação dos contratos públicos. Não só se pretende deste modo fazer valer as regras sobre formação dos contratos, fundamentais para a concretização do mercado interno<sup>79</sup>, como também se visa uma função preventiva para evitar o conluio entre o contraente público e o adjudicatário pela via da alteração dos contratos<sup>80</sup>. Deste modo, as três Diretivas desta geração têm, todas elas, um regime detalhado sobre a possibilidade e os

---

<sup>76</sup> Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria...*, *op. cit.*, pp. 559-569.

<sup>77</sup> Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, «Contratos...», *op. cit.*, pp 825-826. Este dever por parte do contraente público justifica-se pela tutela constitucional do direito a uma justa indemnização, previsto no art. 62.º CRP.

<sup>78</sup> Este enquadramento, ainda que realizado antes da nova sistemática da revisão de 2021 do CCP é feito por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, «Sobre os pressupostos da modificação objetiva dos contratos administrativos» em *Revista de Direito Administrativo*, n.º 4, AAFDL Editora, janeiro-abril de 2019, pp. 6-7.

<sup>79</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, «A modificação dos contratos no anteprojecto do Código dos Contratos Públicos» em *Atas da Conferência A Revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Maria João Estorninho e Ana Gouveia Martins), disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_revisaoccp\\_icjp2016\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_revisaoccp_icjp2016_fct.pdf), consultado a 02/08/2021, pp. 274-275.

<sup>80</sup> Cf. GONÇALO GUERRA TAVARES, *op. cit.*, p. 746.

limites à modificação dos contratos<sup>81</sup>. Dada a sua proximidade de soluções das três Diretivas, nesta sede cumpre fazer uma análise à solução do art. 72.º da Diretiva Clássica, como modelo paradigmático.

No seio das instituições europeias, nem sempre foi pacífica a opinião sobre a solução a adotar para a regulação desta matéria. Existiu desde cedo uma tensão entre a necessidade de se adotarem regras sobre modificação nas Diretivas europeias e sobre se as regras sobre a modificação deveriam ser mais flexíveis ou mais estritas<sup>82</sup>.

No texto final das Diretivas, contrariamente ao que se poderia pensar, consagrou-se um princípio geral de admissibilidade das modificações contratuais, conforme escreve o art. 72.º, n.º 1 da Diretiva Clássica. Esta permissibilidade geral decorre das condições em que a modificação vem expressamente prevista no contrato em termos devidamente delimitados (conforme o art. 72.º, n.º 1 a); do regime de prestações complementares (densificado na al. b) do art. 72.º n.º 1); e finalmente uma cláusula geral de circunstâncias imprevisíveis nas quais se permite uma modificação até 50% do valor do contrato (conforme a al. c) do art. 72.º, n.º 1). Fundamental é que em nenhum caso a modificação determine uma alteração na natureza do contrato (funcionando aqui como limite absoluto<sup>83</sup>, como resulta dos arts. 71.º, n.º 1 a), 71.º, n.º 1 c) ii), e 72.º, n.º 2, 2º parágrafo).

Herança das conclusões do caso *Presstext* (proc. C-454/06), são as alíneas do art. 72.º, n.º 4, que consagram exemplificativamente casos típicos em que há alterações que

---

<sup>81</sup> Na Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, sobre os contratos de concessão, a regulação vem prevista no seu art. 43.º. Já na Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 sobre os setores especiais (água, energia, transportes e serviços postais), a regulação vem prevista no art. 89.º.

<sup>82</sup> Aproveita-se a nota histórica feita por RUI MEDEIROS, a propósito da divergência entre a Comissão Europeia, que queria a introdução de um regime detalhado sobre as modificações contratuais e o Comité das Regiões que defendia a desnecessidade de regular estas matérias em prol da flexibilidade da Administração e a diminuição da burocracia. (*The New Directive 2014/24/EU on Public Procurement: A First Overview*, disponível em [https://www.servulo.com/xms/files/00\\_SITE\\_NOVO/Arquivo/THE\\_NEW\\_DIRECTIVE\\_2014\\_Rui\\_Medeiros.pdf](https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/Arquivo/THE_NEW_DIRECTIVE_2014_Rui_Medeiros.pdf), consultado a 02/08/2021, pp. 49-50). Nota ainda que a proposta inicial de Diretiva Clássica consagrava um princípio geral de que todas as modificações eram equiparadas a novos contratos, e só seriam permitidas nos casos expressamente previstos. Como se pode ver na redação atual, é regra que se podem modificar os contratos, desde que modificação não seja substancial. Sobre este tópico v. ANA GOUVEIA MARTINS, *op. cit.*, pp. 284-285.

<sup>83</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, *op. cit.*, pp. 290-293. Em sentido concordante, ainda que na redação ambígua após a revisão de 2017, JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado*, 8ª edição, Almedina, 2019, p. 673. A doutrina não é unânime em distinguir a alteração substancial da alteração da natureza global do contrato. A favor da sua sinonímia, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *op. cit.*, p. 165 e PEDRO GONCALVES, *op. cit.*, p.108. Recorde-se que CARLOS MOTA PINTO faz a distinção entre objeto imediato do contrato (natureza), os efeitos jurídicos a que o negócio tende, e o objeto mediato, que compreende o *quid* em que incidem os efeitos do negócio (*Teoria...*, *op. cit.*, p. 547). CARLA AMADO GOMES consagra por sua vez o princípio da intangibilidade do contrato numa perspetiva qualitativa, e deste modo mais próxima da noção de natureza do contrato (*op. cit.*, pp. 541-542).

tornam materialmente o contrato diferente, a saber, uma modificação que a ser introduzida nas peças do procedimento de formação contratual levaria a uma valoração diferente das propostas apresentadas, ou até permitiria atrair mais agentes económicos ao procedimento (72.º, n.º 4 a)); alterações que modificam em termos não previstos o equilíbrio financeiro do contrato a favor do adjudicatário (72.º, n.º 4 b)); ou alterações que aumentem consideravelmente o âmbito do contrato (72.º, n.º 4 c)); e finalmente a al. d) aborda modificações subjetivas no contrato.

Por sua vez o art. 72.º, n.º 2 consagra os casos em que as modificações são substanciais, mas permitidas. Mantendo no segundo parágrafo do artigo o limite absoluto sobre a natureza do contrato, são permitidas modificações que dentro do valor de referência no contrato (conforme determina o art. 72.º, n.º 3) estejam abaixo de 10% do valor do contrato se contratos de prestação serviços e fornecimentos ou 15% caso se trate de contratos de empreitadas.

Em termo muito precisos, determina o art. 72.º, n.º 5 da Diretiva Clássica, que fora dos casos previstos na lei cuja modificação é permitida, as alterações introduzidas ao contrato são tidas como novas adjudicações e por isso sujeitas às regras sobre os procedimentos de formação contratual.

Não obstante a sistematização do art. 72.º pecar, nomeadamente quanto ao limite sobre as modificações que imponham uma alteração da natureza do contrato que justificava um número autónomo e transversal, o regime europeu, em prol de segurança jurídica, logrou em alcançar uma regulação moderadamente densificada, com introdução de critérios quanto à qualificação de uma alteração substancial, especificando em certos tipos contratuais um limite percentual em que uma modificação substancial é permitida, e enunciando, em termos gerais parâmetros definidores da possibilidade de modificar o contrato<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Cf. JOÃO LAMY DA FONTOURA, «Modificação objetiva do contrato: uma leitura dos artigos 312.º e 313.º do Código dos Contratos Públicos à luz do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/EU» em *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019, p. 1140.

### 3.2 O resultado da transposição no CCP

A transposição da atual geração de Diretivas fez-se com a reforma de 2017 do CCP, numa altura já tardia do prazo de transposição e num contexto político legislativo de transição de governos com prioridades e opções políticas diferentes<sup>85</sup>. Por esse motivo muitos apontam como negativo o modo de transposição feito então, ao qual a matéria da modificação objetiva do contrato não foi alheia. Criticou-se a sistemática feita, a inflexibilidade do legislador português que não aproveitou a margem dada pelo Direito Europeu<sup>86</sup> e a confusão, como limites à modificação do contrato, entre a alteração da natureza global do contrato com o limite da alteração substancial do contrato<sup>87</sup>.

Fruto da incoerência do regime e do contexto atual de Covid-19, que implicou a adoção de um conjunto de medidas de revitalização económica e controlo da pandemia, muito recentemente assistiu-se a uma nova reforma do CCP que visou corrigir erros cometidos em 2017 e adequar o CCP às medidas adotadas a nível europeu e nacional quanto ao combate à pandemia e relançamento económico face ao período de crise que se vive<sup>88</sup>.

No âmbito desta tese cumpre fazer-se uma análise aos arts. 311.º a 313.º do CCP, que viram a sua sistematização alterada.

Contrariamente à Diretiva, o CCP elenca no seu art. 311.º as origens das modificações do contrato. Em 2021 eliminou-se o art. 311.º, n.º 2, transitando para uma das alíneas do n.º 1.º, facilitando a sua leitura. Determina a lei que a modificação do contrato pode ocorrer pela via do acordo entre as partes (al. a), em proximidade com a solução geral de Direito Civil, ainda que só possa ter os fundamentos das alíneas a) e b) do art. 312.º CCP), por decisão judicial ou arbitral (al. b), ou por via de ato administrativo. Em termos mais surpreendentes, a epígrafe do artigo foi também alterada de «Modificação Objetiva» para «Fonte». Embora, se entenda o sentido que o legislador queria dar, é relevante a reação

---

<sup>85</sup> Sobre o contexto histórico constitucional da revisão de 2017 do CCP, v. JOÃO AMARAL E ALMEIDA / PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Comentários ao Anteprojeto de Revisão do Código dos Contratos Públicos (Agosto 2016) - Regime da Contratação Pública*, 2016, disponível em [https://www.servulo.com/xms/files/00\\_SITE\\_NOVO/01\\_CONHECIMENTO/02\\_LIVROS\\_ARTIGOS\\_CIENTIFICOS/2016/Livros/Comentarios\\_ao\\_Anteprojeto\\_de\\_Revisao\\_do\\_Codigo\\_dos\\_Contratos\\_Publicos.pdf](https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/01_CONHECIMENTO/02_LIVROS_ARTIGOS_CIENTIFICOS/2016/Livros/Comentarios_ao_Anteprojeto_de_Revisao_do_Codigo_dos_Contratos_Publicos.pdf), consultado a 09/08/2021, pp. 10-12.

<sup>86</sup> Cf. RUI MEDEIROS, «Stress tests à revisão do CCP» em *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019, p. 60

<sup>87</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, «Os limites à modificação dos contratos públicos» em *Revista de Direito Administrativo*, nº 4, AAFDL Editora, janeiro-abril de 2019, p. 29.

<sup>88</sup> Sobre este contexto v. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *A Revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL Editora, 2021, pp. 5-8.

de LUÍS FÁBRICA no sentido em que não só de fontes trata este artigo. Aliás a al. a) do art. 311.º CCP refere-se ao regime jurídico do contrato, tal como a al. b) e a segunda metade da al. c). Portanto, à falta de melhor termo para a epígrafe, defende-se que teria sido preferível manter a de 2017, mas com a redação atual do artigo<sup>89</sup>.

Quanto ao art. 312.º, este foi igualmente alvo de uma nova sistematização. Começou-se por criar uma nova al. a) que mais não é do que o corolário do caso *Succhi di Frutta*, que determina a possibilidade de modificar o contrato nas condições nele previstos de forma clara, precisa e inequívoca<sup>90</sup>. Dando um exemplo com matéria de facto semelhante, imagine-se que na sequência de um grande incêndio florestal, uma Câmara Municipal inicia um procedimento de formação contratual para o fornecimento de sumos e doces de frutos tropicais para as aldeias afetadas, mas consta, tanto nas peças do procedimento como no contrato, que durante a fase da execução a prestação principal pode ser substituída pelo fornecimento de sumos e doces de limão (eventualmente mais baratos). Neste caso a alteração é válida pois a faculdade de modificação foi dada a conhecer aos concorrentes do procedimento a tempo de elaborarem as propostas com base nestes elementos.

Já as restantes alíneas consagram as situações da alteração de circunstâncias (art. 312.º, al. b) ou a alteração em função do interesse público decorrente de necessidades novas ou reponderação das circunstâncias existentes (art. 312.º, al. c)<sup>91</sup>. A alteração de circunstâncias tem como pressuposto a modificação objetiva da base negocial<sup>92</sup>, ou seja, a verificação de eventos supervenientes de matriz física, jurídica ou económica no decurso da execução do contrato (sendo, portanto, uma causa objetiva e exterior às

---

<sup>89</sup> Cf. LUÍS FÁBRICA no curso online «Alterações ao Regime da Contratação Pública» organizado pelo Instituto do Conhecimento – Abreu Advogados a 16/07/2021. O curso está disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=pabkWZ5T10&ab\\_channel=AbreuAdvogados](https://www.youtube.com/watch?v=pabkWZ5T10&ab_channel=AbreuAdvogados), visualizado a 15/09/2021. A propósito da noção de *fonte* como modo de revelação de regras jurídicas, v. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *Introdução...*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>90</sup> Em concordância também com o Considerando 111 da Diretiva Clássica, que determina que a possibilidade de modificação não pode consistir num «cheque em branco», deve ser suficientemente densificado sob pena de defraudar os princípios da igualdade e da concorrência.

<sup>91</sup> O CCP tem um regime complexo a propósito da alteração de circunstâncias. Tal justifica-se porque o regime civil em regra utiliza este instituto como fundamento para a resolução do contrato. Já em Direito Administrativo, pela influência do interesse público, a regra é preservar o contrato, recorrendo antes à modificação. Cf. ALEXANDRA LEITÃO, *Lições de Direito dos Contratos Públicos – Parte Geral*, 2ª edição, AAFDL Editora, 2015, pp. 233-234. Dos arts. 312.º als. b) e c) surge uma complexa discussão sobre as consequências da modificação dos contratos, seja pela via interesse público, seja pela via da alteração de circunstâncias, às quais se acrescenta ainda o facto do príncipe, ao qual a doutrina aponta uma indecisão do legislador. Para uma panorâmica geral sobre estas questões, v. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 114-121.

<sup>92</sup> Cf. PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, p. 109.

partes)<sup>93</sup>. A solução do CCP tem parecenças com a redação do art. 437.º, nº 1 CC. No Direito Civil os requisitos de aplicação da alteração de circunstâncias são a verificação de uma alteração das circunstâncias com que as partes fundaram a decisão de contratar, que a alteração tenha sido anormal, que a exigência da obrigação da parte lesada afete gravemente o princípio da boa-fé e que não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato<sup>94</sup>. A concretização destes requisitos apenas pode ser feita casuisticamente. Não obstante, MENEZES CORDEIRO acrescenta que a noção de «riscos próprios do contrato» comporta os acontecimentos futuros que influem na economia do contrato (a álea do contrato) e que a influência da boa-fé neste requisito se faz sentir na natureza supletiva do instituto (visível perante um quadro legal geral sobre os contratos e sobre a distribuição do risco)<sup>95</sup>; já quanto à concretização da boa-fé em termos mais genéricos no instituto da alteração de circunstâncias, faz-se pela seguinte lógica interna: a determinação de circunstâncias afetadas que desencadeiam todo o processo; a concretização da anormalidade; e a determinação do prejuízo<sup>96</sup>.

Por sua vez, quanto à alteração de circunstâncias no Direito dos Contratos Públicos, a norma do 312.º al. b) CCP mantém o mesmo raciocínio do Direito Civil, acrescentando o requisito da imprevisibilidade. Neste ponto JORGE ANDRADE DA SILVA defende que a imprevisibilidade se refere a alterações derivadas de causas económicas<sup>97</sup>. A ser este o entendimento a adotar, a solução do CCP parece manifestamente mais incompleta que a do CC, porque os critérios gerais da solução de Direito Civil parecem abranger vetores relevantes para a alteração de circunstâncias, tais como fatores bélicos, ambientais e catástrofes naturais ou humanas<sup>98</sup>. Por esse motivo defende-se a relação de sinonímia entre os requisitos da «alteração anormal» e «alteração imprevisível»<sup>99</sup>. Para dar um exemplo da aplicação da alteração de circunstâncias dentro do quadro legal do CCP, imagine-se que em função de uma grave anomalia no comércio internacional de carvão, o contraente privado de um contrato de concessão de uma central termoelétrica não

---

<sup>93</sup> Cf. CARLA AMADO GOMES. *op. cit.*, p. 543.

<sup>94</sup> Cf. PIRES DE LIMA / ANTUNES VARELA, *op. cit.*, p. 388. De referir ainda que «o problema último da alteração de circunstâncias situa-se na existência de um contrato válido e eficaz que, por mercê de superveniências, entra em contradição com postulados básicos do sistema, devendo o instituto ser usado apenas nos casos-limite em que não tenha aplicação qualquer outro», cf. ADELAIDE MENEZES LEITÃO, «Alteração das circunstâncias nos contratos de swaps de taxas de juro: análise da jurisprudência nacional pós-crise» em *Revista de Direito Civil*, Ano IV, Nº 1, Almedina, 2019, p. 97.

<sup>95</sup> Cf. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil*, Tomo IX... *op. cit.*, p. 325.

<sup>96</sup> Cf. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *op. cit.*, pp. 323-324.

<sup>97</sup> Cf. JORGE ANDRADE DA SILVA, *op. cit.*, p. 667.

<sup>98</sup> Cf. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *op. cit.*, pp. 326-327.

<sup>99</sup> Ainda que assente numa visão civilística, v. PIRES DE LIMA / ANTUNES VARELA, *op. cit.*, p. 388.

consegue cumprir o nível de produção de energia acordado com o contraente público. A circunstância nova é a ausência de carvão, anormal porque em tempos normais o acesso a esta matéria-prima não é difícil, contrária à boa-fé porque num esquema de repartição de risco a total imputação ao contraente privado é manifestamente desproporcional<sup>100</sup> dada a existência de uma total ausência de oferta de carvão no mercado. Nesta circunstância porque afeta ambas as partes (o contraente privado por levar ao incumprimento do contrato e o contraente público por vir a ter problemas no fornecimento público de energia elétrica), a modificação do contrato deverá ser feita nos termos do art. 314.º, nº 2 CCP, repartindo as partes o prejuízo pela anomalia. A modificação pode ser no sentido do aumento do prazo para a produção do montante definido de energia elétrica, ou a diminuição desse montante, ou em última instância uma compensação financeira por critério de equidade.

Já a modificação contratual com fundamento na al. c) do art. 312.º CCP é uma manifestação clara da supremacia da Administração Pública na relação contratual<sup>101</sup>: decorre de um fundamento subjetivo, isto é, numa reponderação subjetiva das circunstâncias de interesse público<sup>102</sup>. Imagine-se que numa concessão de uma autoestrada que faz a ligação de Leiria a Beja se têm observado grandes níveis de sinistralidade rodoviária e que em função disso o contraente público impõe a instalação de radares para controlar o excesso de velocidade e de sinais de trânsito de limites de velocidade. Neste caso é uma modificação permitida que dá lugar à reposição do equilíbrio financeiro nos termos do art. 314.º, nº 1 al. c) pois decorre de uma reavaliação do interesse público que, para além do interesse subjacente à celebração do contrato, tem o interesse pela segurança nas estradas. Importa ainda referir que a norma não se refere só a uma reponderação de circunstâncias novas. O art. 313.º, al. c) faz ainda referência à decorrência de «necessidades novas». Sobre as mesmas, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA refere que, contrariamente à reponderação em que há uma reavaliação da realidade existente dentro da autonomia pública, existe aqui uma superveniência de circunstâncias novas, e neste ponto há uma diminuição do grau de subjetividade, mas que continuam a

---

<sup>100</sup> Situação diferente de risco contratual podia ser uma oscilação do preço do carvão. Neste caso as variações de preço das matérias-primas, pela sua regularidade e em circunstâncias normais, caberia dentro do risco contratual do contraente privado.

<sup>101</sup> PEDRO GONÇALVES na sequência da análise das características da relação contratual administrativa, denomina a posição de superioridade do contraente público de «lógica da função». Tal tem como corolários que a Administração pode determinar a produção de efeitos jurídicos na relação contratual que o contraente privado tem que suportar porque «o interesse público não se pode vergar diante do interesse particular» (*op. cit.*, pp. 102-104).

<sup>102</sup> Cf. CARLA AMADO GOMES. *op. cit.*, p. 543.

operar por razões de interesse público<sup>103</sup>. Dando um exemplo que possa consubstanciar um caso de «circunstâncias novas», suponha-se que, num contrato de concessão para construção e exploração de um porto marítimo, o cais inicialmente construído se torna obsoleto, em função das dimensões dos modernos navios de transporte de contentores, e que em função disso o contraente público ordena, via ato administrativo, a requalificação do cais, de modo a conseguir acolher todo o tipo de navios. Nesta situação estamos perante uma circunstância superveniente, mas não anormal (pode até considerar-se previsível em função das tendências e avanços da engenharia naval no que toca à projeção de navios). Não obstante, apesar do diferente grau de subjetividade das duas situações, pode sempre falar-se de um elemento de ação humana e volitivo do Direito na aplicação das normas<sup>104</sup>, não operando nestes casos com automatismo ou dentro de um raciocínio matemático rígido.

A distinção entre a modificação por interesse público e a modificação por alteração de circunstâncias podia ter tido campo de aplicação na sequência do primeiro confinamento em 2020 decorrente da pandemia de covid-19, que afetou as relações contratuais administrativas, sobretudo as decorrentes de Parcerias Público-Privadas. Poder-se-ia argumentar que o fundamento da alteração dos contratos pudesse ser a pandemia em si, o que configuraria uma situação de alteração de circunstâncias, ou então que o fundamento pudesse ser a legislação decorrentes do decretamento do Estado de Emergência e de controlo da propagação do vírus. No entanto, o legislador entendeu dar uma regulação especial a esta matéria por via do Decreto-Lei 19º-A/2020 de 17 de abril<sup>105</sup>.

Mais relevante é o art. 313.º CCP. Na nova redação no art. 313.º, n.º 1, a reforma de 2021 clarificou como limite absoluto de modificação do contrato a sua natureza, que não pode ser afetada perante modificação. Deve ser possível após a modificação manter-se a identidade do contrato, com base nos efeitos jurídicos e prestações que lhe são característicos<sup>106</sup>. Imagine-se, por hipótese, que em função de uma não renovação dos

---

<sup>103</sup> Cf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria...*, *op. cit.*, pp. 560-561.

<sup>104</sup> Escreve ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO que «a aplicação do Direito nunca é automática: ela pressupõe sempre uma decisão humana, assentando, por isso, num processo volitivo constituinte» (*Tratado de Direito Civil*, Tomo IX, ... *op. cit.*, p. 331).

<sup>105</sup> Este Decreto-Lei levantou questões pertinentes sobre os excessos do Estado de Emergência e a Proporcionalidade das medidas adotadas. Não sendo a análise desses problemas o escopo desta tese, remete-se para o estudo feito por VASCO MOURA RAMOS «O regime excecional e temporário dos contratos de execução duradoura (parcerias público-privadas)» em *Direito Administrativo de necessidade e de exceção* (coord. Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro), AAFDL Editora, 2020, pp. 747 e ss.

<sup>106</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, «O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021» em *A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021 (Atas da*

contratos de associação com as escolas privadas, o Ministério da Educação reconverta pela sua atuação administrativa, um contrato de associação com uma escola para um contrato de aquisição de carteiras escolares, para auxiliar a logística das escolas públicas. Está aqui em causa uma alteração da natureza do contrato dado que uma aquisição de bens móveis (art. 437.º CCP), tendo uma natureza próxima do contrato de compra e venda de Direito Civil (que envolve a aquisição de um direito real ou de crédito ou de outra natureza)<sup>107</sup>, é completamente distinta de um contrato de associação que é «um contrato administrativo entre o Ministério da Educação e um estabelecimento de ensino particular e cooperativo, no âmbito do qual este se compromete a prestar serviços de ensino em substituição do ensino público»<sup>108</sup>.

A análise do requisito da natureza do contrato como limite absoluto à modificação não é sempre de fácil apreciação. Um caso fronteira complexo pode ser entre uma empreitada de obras públicas (arts. 343º, n.º 1 e 2 CCP) e uma aquisição de serviços (art. 450.º CCP). Imagine-se que um município pretende a recuperação de painéis de azulejos tradicionais portugueses numa antiga casa senhorial e que, mais tarde, altera o contrato para a reconstrução integral do edifício. Podemos argumentar que a distinção da natureza dos dois contratos faz-se, à partida, na exigência ao prestador: se numa empreitada se exige um resultado, numa aquisição de serviços exige-se uma atividade<sup>109</sup>. A recuperação de painéis de azulejos pintados à mão tanto pode ser, em função do cariz técnico-artístico infungível do prestador, ser qualificado como uma aquisição de serviços, ou em função de uma leitura mais estrita do art. 343º, n.º 2 CCP, um restauro, e desta forma enquadrável no contrato de empreitada. Admite-se a validade de ambos os argumentos, o que torna nesta sede difícil de entender se uma modificação contratual neste sentido esbarra com o limite absoluto da natureza do contrato (não obstante poder ainda ser enquadrável, em alguns casos, nos critérios da alteração substancial do contrato).

Por sua vez o art. 313.º, n.º 2, vem consagrar as conclusões da jurisprudência *Pressetext*, ao transpor nas suas alíneas o art. 72.º, n.º 4 da Diretiva Clássica. Neste ponto levanta-se um problema, dado que o art. 313.º acaba por restringir os critérios da alteração

---

*Conferência de 27 e 28 de Maio de 2021 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, (org. Maria João Estorninho, Ana Gouveia Martins e Pedro Fernández Sánchez), AAFDL editora, 2021, pp. 222-223.

<sup>107</sup> Sobre a natureza do contrato de compra e venda, v. PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito das Obrigações (Parte Especial)*, 2ª edição, Almedina, 2001, pp.21-22.

<sup>108</sup> Cf. o Acórdão do TCAS de 19/10/2017 (processo 389/11.6BECTB), disponível em <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/5d4f425bcdced1f2802581c4003f33a4?OpenDocument&Highlight=0,312%C2%BA,CCP>.

<sup>109</sup> Partindo da delimitação civilista da empreitada em relação ao contrato de prestação de serviços, v. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil*, Tomo XII, Almedina, 2018, pp. 837-838.

substancial às modificações fundadas no interesse público, coisa que a Diretiva não só não faz como não trata os fundamentos das modificações do contrato, fixando somente o regime geral para se modificar. Embora se entenda que as modificações em regra operem pelo interesse público, tal está longe de esgotar o universo de fundamentos de modificações – basta recordar o fundamento da alteração de circunstâncias como causa modificativa de um contrato. Além do mais, embora excluindo os limites do n.º 2, em consonância com o art. 72.º, n.º 1 c) da Diretiva Clássica, o art. 313.º, n.º 3 b), prevê a possibilidade de modificação até 50% em caso de circunstâncias que uma autoridade adjudicante diligente não possa prever e que não afete a natureza do contrato. Entende-se que o legislador não queira sujeitar este limite de 50% às modificações de contrato que ocorram por via da alteração de circunstâncias (até por imposição constitucional do art. 62.º CRP quanto à propriedade privada). Se é certo afirmar-se que as modificações por via das circunstâncias imprevisíveis não põem em causa os princípios da igualdade e da concorrência porque desde início não podiam ter sido previstas, ainda assim a jurisprudência europeia até ao momento não deu particular atenção aos fundamentos de modificação, somente à modificação em si<sup>110</sup>. Por ora o TJUE ainda não se pronunciou sobre a geração de Diretivas de 2014, pelo que é de prever que o quadro legal tal como está possa ser objeto de discussão jurisprudencial.

Voltando ao n.º 2 do art. 313.º, a al. a) considera substancial a alteração que teria levado a uma admissão e avaliação das diferentes propostas<sup>111</sup> e ainda, num juízo de prognose póstuma, leve a concluir que as alterações a serem apresentadas no caderno de encargos teriam possibilitado a admissão de outros candidatos e de outras propostas. A parte final do artigo é a mais complicada de demonstrar em tribunal, pelo simples facto da opção empresarial de apresentar ou não uma proposta, num procedimento de formação contratual, estar sujeita a diversas nuances (tais como a dimensão da empresa, o valor do contrato, os custos inerentes à formulação da proposta ou os hipotéticos custos de execução do contrato na eventualidade da proposta vir a ser adjudicada), pelo que o raciocínio a utilizar em eventual litígio administrativo terá de ter em conta todos estes elementos empresariais apresentados pelos candidatos que optaram por não participar no

---

<sup>110</sup> Cf. ANA GOUVEIA MARTINS, *op. cit.*, p. 228.

<sup>111</sup> Há aqui, como refere PEDRO SÁNCHEZ, uma proximidade ao regime dos erros e omissões das peças do procedimento de formação contratual, previsto genericamente no art 99º CCP. Cf. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 123.

procedimento<sup>112</sup>. Recuperando o exemplo da concessão de uma autoestrada que faça a ligação entre Leiria e Beja, imagine-se que por via da modificação contratual, se adicionasse à construção e exploração da estrada, a construção e exploração de duas áreas de serviço e de duas bombas de gasolina. Neste caso, dada o substancial aumento da margem de lucro, seria expectável que caso a bomba de gasolina e a área de serviço tivessem figurado nas peças do procedimento, não só a elaboração das propostas teria sido diferente, como possivelmente teria atraído mais interessados à apresentação de propostas.

Na al. b) está consagrada como alteração substancial aquela que altere o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante. Em consonância com as normas do reequilíbrio financeiro do contrato (art. 282.º CCP), consagradas genericamente nas alíneas do n.º 1 do art. 314.º CCP que procura evitar que o cocontratante fique economicamente prejudicado em função das modificações unilaterais (seja por interesse público ou seja pelo chamado *facto do príncipe*), a fronteira entre uma situação de reequilíbrio financeiro<sup>113</sup> e uma alteração substancial que desequilibre o contrato nem sempre é de fácil verificação. Imaginando num exemplo que o Ministério das Infraestruturas pretenda a construção de uma linha de comboio Maglev (comboio de levitação magnética) entre Leiria e Portimão, acordando um modelo de comboio que, antes do início da execução do contrato se torna obsoleto e é substituído por um Maglev mais moderno. A reposição do equilíbrio financeiro faz-se na medida em que há um agravamento dos custos de construção, mas sem tornar o contrato economicamente mais vantajoso para o cocontratante (ou seja, mantendo a sua margem de lucro inicial, como resulta do art. 282.º, n.º 5 e 6 CCP). Significa, dito por outras palavras, que a modificação é vantajosa para o contraente público (na medida em que prossegue o interesse público), mas neutra para o cocontratante<sup>114</sup>. Os casos de mais complexa apreciação são aqueles em que as expectativas económico financeiras do contrato são definidas em função de uma equação financeira de projeções de receitas e custos<sup>115</sup>: recuperando de novo o

---

<sup>112</sup> Numa análise microeconómica, a Teoria do Produtor avalia dois aspetos: o que produzir e quanto produzir; na resposta a quanto produzir, há alguns fatores a ponderar, nomeadamente a tecnologia e custos, e ainda a estrutura do mercado. Cf. JOÃO CÉSAR DAS NEVES, *Introdução à Economia*, Verbo, 2011, pp. 193 e ss.

<sup>113</sup> Nos termos do art. 282º, nº 3, CCP, o reequilíbrio faz-se ou pela revisão de preços, ou pela prorrogação do prazo de execução/vigência do contrato, ou pela assunção pelo contraente público do dever de prestar à contraparte o valor correspondente ao decréscimo de receitas ou agravamento de custos.

<sup>114</sup> PEDRO GONÇALVES refere como um dos efeitos da «lógica do contrato» um corolário do poder de modificação unilateral «a lógica da função» na medida em que as alterações possam provocar frustrações nas expectativas económico-financeiras do cocontratante (*op. cit.*, p. 122).

<sup>115</sup> Cf. PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, p. 123.

exemplo da concessão de autoestrada, imagine-se que em função das normas do Estado de Emergência derivadas do controlo da pandemia, nomeadamente as sucessivas proibições de circulação entre concelhos, o contraente público, determina a prorrogação do período de concessão. Pode-se argumentar que este é feito em função de uma situação de desequilíbrio criado pela legislação dos Estados de Emergência e portanto há correlativo reequilíbrio financeiro a fazer, ou então pode-se considerar que em função de um hipotético elevado número de anos a mais que o concessionário beneficie na exploração da autoestrada, que a situação é a oposta, o cocontratante beneficia de uma relação contratual economicamente mais vantajosa para si<sup>116</sup> sem que o outros concorrentes e/ou potenciais interessados no procedimento de formação contratual tivessem tido a oportunidade de participar com a expectativa do novo equilíbrio financeiro do contrato.

Já a al. c) n.º 2 do art. 313.º CCP toma como substancial a modificação que aumente consideravelmente o âmbito do contrato, entendendo o âmbito no sentido literal, como domínio ou campo de ação<sup>117</sup> do contrato. A jurisprudência portuguesa, ainda que num quadro jurídico anterior às revisões de 2017 e 2021 do CCP, teve a oportunidade de aprofundar este tema no acórdão do TCAS de 21/03/2013 (Processo 09580/12<sup>118</sup>): estando em causa um acordo-quadro celebrado entre a Agência Nacional de Compras Públicas e vários operadores, que consistia na prestação de serviço de comunicações de voz, acesso à internet, conectividade e serviço de dados, foi iniciado um procedimento de formação contratual para a instalação de software de proteção e segurança no acesso à internet, no qual o autor considerou estar em causa uma modificação substancial do objeto do acordo-quadro (por conjugação do art. 257.º e 313.º CCP na redação em vigor em 2010<sup>119</sup>). Neste caso, entendeu o juiz que o âmbito do contrato (acesso à internet) deveria ter flexibilidade suficiente para incluir certos serviços não expressamente incluídos (a ligação VPN<sup>120</sup>). Ora considerando que uma ligação VPN pode ser feita com qualquer

---

<sup>116</sup> Cf. PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 123.

<sup>117</sup> A definição literal de *âmbito* foi vista em <https://dicionario.priberam.org/%C3%A2mbito>, consultado a 18/09/2021. ANA GOUVEIA MARTINS exemplifica como *âmbito* na sede deste artigo o aumento da quantidade de prestações requeridas ou a esfera territorial, pessoal ou temporal da execução do contrato (*op. cit.*, pp. 224-225).

<sup>118</sup> Disponível em

<http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/170589492546a7fb802575c3004c6d7d/b8685d512d66084f80257b3c0044e6fa?OpenDocument&Highlight=0,313%C2%BA,CCP>.

<sup>119</sup> Na redação atual o caso reporta à conjugação do art. 313.º n.º 2 al. c) e o art. 257.º n.º 2 CCP.

<sup>120</sup> Uma ligação VPN (*Virtual Private Network*) consiste numa proteção reforçada de uma ligação privada de internet no uso da rede pública. Mais informações disponíveis em <https://www.kaspersky.com/resource-center/definitions/what-is-a-vpn>, consultado a 09/11/2021.

ligação à internet e que este serviço cabia na aceção ampla do caderno de encargos sobre o objeto do Acordo-Quadro, não estava aqui uma alteração substancial dado que o procedimento de formação pré contratual que incluísse a ligação VPN não poderia ter feito surgir novos potenciais concorrentes e não foi prejudicado o necessário equilíbrio entre a competição de mercado e a flexibilidade do âmbito do contrato<sup>121</sup>. Deste modo, o conceito de «âmbito» não deve ser visto de uma forma excessivamente restrita, tendo um elemento de flexibilidade<sup>122</sup>. Para uma situação de um aumento substancial do contrato, pode-se recuperar o exemplo dado a propósito da al. a), que cabe também na estatuição deste artigo: a modificação de uma concessão de uma autoestrada para o alargamento dessa concessão para a exploração das áreas de serviço e das bombas de gasolina: mantêm o mesmo tipo contratual, mas aumenta substancialmente o âmbito do contrato em função da quantidade das prestações requeridas, a construção e a exploração das áreas a mais.

Finalmente o art. 313.º, n.º 3 al. a) CCP, na linha do art. 74.º, n.º 2 al. i) e do art. 72.º, n.º 1 al. c) da Diretiva Clássica, aproveita a flexibilidade dada pelo legislador europeu quanto a modificações que possam ser consideradas substanciais, mas que pelo valor diminuto não justificam a realização do procedimento concursal (15% para empreitadas de obras públicas e 10% para os restantes contratos). Uma dúvida legítima consiste em saber se a aplicação destes limites percentuais afeta uma eventual modificação do contrato com vista a repor o equilíbrio financeiro. Em consonância com o art. 72.º, n.º 2 da Diretiva Clássica, estes limites têm como pressuposto que a alteração ao contrato seja substancial nos termos de uma ou várias alíneas do art. 313.º n.º 2, mas em função do valor económico diminuto, logo válidas. Situação diferente de uma alteração substancial é uma alteração tendo em vista a reposição do equilíbrio financeiro do contrato em que, nos termos do art. 282.º n.º 6 CCP, a medida de alteração contratual não é benéfica para o cocontratante, em

---

<sup>121</sup> Como resulta do Acórdão do TCAS de 21/03/2013 (Processo 09580/12), «*Por outras palavras, há aqui neutralidade para os interesses dos proponentes reais e potenciais, o que é confirmado pela margem de manobra ou flexibilidade dada no CE [caderno de encargos] do AQ [acordo-quadro], coincidente com a prática (ou a natureza das coisas) nesta sede (fornecimento de serviços de Internet ao Estado)*».

<sup>122</sup> Na sequência de um recurso da decisão proferida no Acórdão do TCAS em análise, o Acórdão do STA de 30/05/2013 (Processo 0883/13), manteve a decisão de não considerar estar em causa uma alteração substancial porque a ligação VPN assenta no âmbito do contrato de fornecimento de serviços e Internet para o Estado e o serviço ser possível para qualquer ligação à Internet e por isso não haver violação do princípio da transparência nem da concorrência. O Acórdão do STA está disponível em [http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a9938d328490614480257ba900313c18?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,313%C2%BA,CCP#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/a9938d328490614480257ba900313c18?OpenDocument&ExpandSection=1&Highlight=0,313%C2%BA,CCP#_Section1).

contraste com uma alteração substancial inferior a 10% que torna o contrato mais atrativo e economicamente proveitoso, mas em função do valor diminuto, admissível<sup>123</sup>.

Há também neste art. 313.º n.º 3 al. a) CCP uma importante remissão para o art. 474.º CCP. Não obstante a disciplina da modificação do contrato ser uma das poucas matérias transversais a todo o CCP (como resulta do art. 280.º, n.º 3 CCP), há uma importante restrição na aplicação dos critérios do 313.º, n.º 2, em função do valor e do tipo contratual. Em consonância com as regras europeias, não se aplica o regime da alteração substancial aos contratos de valor inferior ao definido nos n.º 2.º, 3.º e 4.º do art. 474.º CCP. Se é certo que não há incompatibilidade com o Direito Europeu deve ser discutido, para além de se questionar a sistemática do código<sup>124</sup>, se o legislador português desconsiderou o interesse jurídico de fazer aplicar este regime a contratos mais recorrentes (mesmo que de valor mais baixo). Pergunta-se se não existe também um interesse de prevenção de conluio<sup>125</sup> e de proteção dos agentes económicos pelos princípios da igualdade e não discriminação? Observe-se o valor da empreitada de obras públicas, que no art. 474º n.º 3, al. a) vem definido em 5.350.000 €. Ora, dados do IMPIC de 2019 apresentam o valor médio das empreitadas de obras públicas em Portugal foi de 236.133,15 €<sup>126</sup>, o que leva a concluir que os critérios da alteração substancial não se vão aplicar a uma grande parte dos contratos de empreitada de obras públicas, e que para esses somente funciona em sede de modificação, para além das normas sobre o reequilíbrio financeiro, o limite da natureza do contrato<sup>127</sup>. Não se critica neste ponto a transposição da norma europeia, que é válida. Critica-se somente se a transposição minimalista do valor da norma europeia é adequada à realidade económica dos contratos públicos em Portugal.

---

<sup>123</sup> Como TIAGO DUARTE assinala, uma alteração ao contrato não é necessariamente uma alteração substancial, nomeadamente quando está em causa uma alteração que tem em vista a reposição do equilíbrio financeiro («Os elétricos...»), *op. cit.*, pp. 38-40).

<sup>124</sup> Frequentemente MARIA JOÃO ESTORNINHO refere-se ao CCP com a metáfora de «floresta labiríntica» («A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum» em *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*, 2016, disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_diretivaseuropeias2014eccp\\_icjp-cidp\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_diretivaseuropeias2014eccp_icjp-cidp_fct.pdf), consultado a 20/09/2021, p. 9).

<sup>125</sup> Recentemente a Autoridade de Auditoria publicou um *ebook* relativo aos contratos públicos onde, entre os principais riscos, enunciou a alteração substancial do objeto do contrato como um sinal de alerta. Cf. AA.VV, *Gestão dos Riscos na Contratação Pública*, 2021, disponível em [https://www.igf.gov.pt/aigf/primeirapagina/IGF\\_91\\_Anos\\_Gestao\\_dos\\_Riscos\\_na\\_Contratacao\\_Publica.pdf](https://www.igf.gov.pt/aigf/primeirapagina/IGF_91_Anos_Gestao_dos_Riscos_na_Contratacao_Publica.pdf), consultado a 20/09/2021, p. 19.

<sup>126</sup> Cf. AA.VV, *Contratação Pública em Portugal 2019*, disponível em [https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2019.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2019.pdf), consultado a 11/11/2021, p. 20.

<sup>127</sup> Relevante para as empreitadas de obras públicas é também o regime dos trabalhos complementares (positivado nos arts. 370.º e ss. do CCP), cuja análise não cabe no âmbito desta dissertação.

A al. b) do n.º 3 do 313.º introduz a modalidade europeia de alteração de circunstâncias que uma entidade adjudicante não possa prever e consagra um poder de modificação contratual até 50%. Neste ponto o legislador, com a atual reforma, perdeu a oportunidade de clarificar o já complexo quadro jurídico do CCP, a propósito da alteração de circunstâncias, e pareceu transpor a norma europeia a este propósito sem a necessária articulação com as restantes normas, nomeadamente em saber, em função de um facto que dê origem à reposição do equilíbrio financeiro do contrato (282.º, n.º 3 CCP), se existe um limite do valor de modificação de 50%. Há aqui uma dificuldade de interpretação do regime para o intérprete, para a entidade adjudicante e eventualmente para o próprio juiz administrativo a aplicação do regime<sup>128</sup>. Defende-se, neste caso, que não pode o reequilíbrio financeiro ou a compensação em função de um critério de equidade (313.º, n.º 2 CCP) estar limitada, *ab initio*, por uma margem estrita, sob pena de frustração do princípio da boa-fé (consagrado no Direito dos Contratos Públicos no art. 1º-A, nº 1 CCP).

---

<sup>128</sup> Como refere MENEZES CORDEIRO a prática corrente da alteração de circunstâncias tem sido no sentido de diminuir o seu núcleo essencial, cada vez mais substituído por normas especiais que procurem dar uma solução mais concreta ao contrato, v. ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil, Tomo IX... op. cit.*, pp. 313 e ss. Sendo que entre o regime geral do CCP sobre a alteração de circunstâncias e a norma transposta existe uma relação de especialidade, e pode defender-se que perante uma alteração de circunstâncias impossíveis de prever pela entidade adjudicante diligente, primeiro se tente alterar o contrato dentro do limite de 50%; caso a alteração continue a prejudicar o interesse público e o princípio da boa-fé, deve recorrer-se ao restante quadro legal do CCP.

## Conclusão

No plano europeu a abertura do mercado dos contratos públicos fez-se pela via dos princípios da igualdade, não discriminação e concorrência, inerentes às quatro liberdades fundamentais para a concretização do mercado interno. Embora nas primeiras Diretivas o seu aumento de âmbito, pormenorização e regimes consagrados se fizessem dentro da disciplina da formação dos contratos, o juiz europeu deu conta de que era insuficiente a evolução das regras sobre formação dos contratos se por via da modificação tais regras pudessem ser defraudadas. Por esse motivo, e dado que o Direito da Concorrência não está completo o suficiente para se aplicar transversalmente a toda a disciplina dos contratos públicos, o princípio da concorrência nesta matéria deve ser visto com autonomia e derivado dos princípios do mercado interno, juntamente com a *ratio* das regras de formação dos contratos (quanto à importância das peças do procedimento, segurança jurídica dos concorrentes, igualdade entre partes). Toda essa evolução jurisprudencial deu origem aos atuais regimes sobre modificação nos contratos previsto nas três Diretivas, nas quais o art. 72.º da Diretiva Clássica se assume como modelo paradigmático.

O que o Direito Europeu, por enquanto ainda não densificou foi o modo de modificação do contrato, dado que centra a sua análise no resultado da modificação. Uma vez que o contrato é uma figura oriunda do Direito Privado, a regra geral é a da livre modificação, por acordo das partes, aplicando-se as regras gerais sobre a formação dos negócios jurídicos. Em Direito Administrativo não pode a solução ser tão simples, dado que a Legalidade, por conformidade com os princípios da Proporcionalidade e Interesse Público, serve não só de recorte negativo da discricionariedade, como também de recorte positivo da atuação administrativa. Sendo o Interesse Público um critério norteador volátil e complexo, tal justifica que a possibilidade de modificação de um contrato seja mais detalhada que no Direito Privado, e por isso a possibilidade da entidade adjudicante em alterar unilateralmente o contrato seja relevante.

O art. 72.º da Diretiva Clássica, não obstante a sistematização algo confusa, estabeleceu um princípio geral de possibilidade de modificação dos contratos, mas dentro de duas traves-mestras: a natureza de contrato, que não pode ser posta em causa em circunstância alguma; e a alteração substancial, uma trave-mestre relativa, mas que em regra define as modificações permitidas e proibidas. Mais ainda, o regime europeu deu uma margem de alteração do contrato dentro de uma percentagem de 50% do seu valor

em função de modificações que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto. Entende-se que este valor seja mais uma manifestação de derrogação da cláusula geral da alteração de circunstâncias, mas questiona-se se a colocação de limites quantitativos não frustra o necessário equilíbrio de uma relação contratual pública.

O regime português de 2021 fez algumas alterações quanto ao primeiro momento da transposição do Direito Europeu, feito com a reforma de 2017. Num esforço sobretudo de sistematização e clarificação que, embora globalmente se considere positivo, tem ainda alguns problemas a apontar, nomeadamente a epígrafe do 311.º CCP, à limitação do âmbito dos limites à modificação previstos no art. 313.º n.º 2 e 3 CCP.

O regime europeu não fez diferenciação entre as modificações feitas em razão do interesse público das restantes, pelo que daqui resulta uma complicada questão que se prevê vir a ser objeto de um litígio futuro nos tribunais europeus. Eventualmente, numa próxima geração de Diretivas, os factos modificativos dos contratos poderão vir a ser alvo de atenção e harmonização europeia. Por outro lado, a possibilidade de modificação do contrato, dentro da margem de 50% do valor do contrato, foi inserida dentro do art. 313.º. Se eventualmente o legislador procurou transpor a norma europeia sem prescindir do seu (complexo) quadro legal sobre a alteração de circunstâncias no CCP, na verdade tal solução coloca inquestionáveis dificuldades para o intérprete e o juiz administrativo sobre a solução a adotar quando ocorra uma situação que leve ao acionamento de tais normas.

Sobre o critério da alteração substancial, a nova sistemática do art. 313.º transpôs nas als. do seu n.º 2.º, os mesmos critérios apresentados no art. 72.º, n.º 4 da Diretiva Clássica: a eventualidade de outros concorrentes terem participado no procedimento, uma nova apreciação quanto à admissão, exclusão e avaliação de propostas, o que se mostra indispensável mas difícil para a entidade adjudicante, dado que implica um significativo estudo de mercado; o desequilíbrio financeiro, onde atuam a tutela preventiva do conluio e a derrapagem orçamental, mas levanta dificuldades quando ao equilíbrio financeiro do contrato assenta numa equação financeira de projeções; e o âmbito do contrato, que entende o alcance material do contrato mas, que em conformidade com a jurisprudência portuguesa, não deve ser visto de forma excessivamente restrita, dando à noção de âmbito do contrato uma necessária flexibilidade.

Uma importante restrição, aproveitando o âmbito das Diretivas, foi feita pela remissão do art. 313.º, n.º 3 al. a), ao art. 473.º CCP que limitou a aplicação do critério da alteração substancial a contratos de elevado valor económico. Nesta sede importa questionar se em contratos abaixo desse limiar, mas também de significativa importância

económica (dada a realidade económica portuguesa), não havia também o interesse de prevenir e tutelar tudo aquilo que a alteração substancial significa.

O regime da alteração substancial não é um regime concluído<sup>129</sup>. Os casos fronteira entre as várias situações de alteração da natureza do contrato e de alteração substancial do contrato são de difícil resolução. Para além do mais as alíneas enumeradas no art. 313º, n.º 2 CCP, são exemplificativas, e ainda existem insuficiências no regime da modificação do contrato, tanto a nível europeu como nacional. Por esse motivo as preocupações relacionadas com esta disciplina subsistem, tal como a procura do equilíbrio entre a flexibilidade necessária para a concretização do interesse público, o rigor orçamental<sup>130</sup> e a prevenção de más práticas nos contratos públicos.

---

<sup>129</sup> Cf. ISABEL CELESTE FONSECA, *Direito da Contratação Pública – Estudos Reunidos*, Almedina, 2020, p. 168.

<sup>130</sup> Importa referir que um regime excessivamente adverso a modificações contratuais pode ter o efeito perverso de aumento das resoluções dos contratos, com a duplicação de custos que isso importa.

## Bibliografia

AA.VV, *Contratação Pública em Portugal 2019*, disponível em [https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2019.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2019.pdf), consultado a 11/11/2021.

AA.VV, *Gestão dos Riscos na Contratação Pública*, 2021, disponível em [https://www.igf.gov.pt/aigf/primeirapagina/IGF\\_91\\_Anos\\_Gestao\\_dos\\_Riscos\\_na\\_Contratacao\\_Publica.pdf](https://www.igf.gov.pt/aigf/primeirapagina/IGF_91_Anos_Gestao_dos_Riscos_na_Contratacao_Publica.pdf), consultado a 20/09/2021.

ALMEIDA, JOÃO AMARAL E / SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Comentários ao Anteprojeto de Revisão do Código dos Contratos Públicos (Agosto 2016) - Regime da Contratação Pública*, 2016, disponível em [https://www.servulo.com/xms/files/00\\_SITE\\_NOVO/01\\_CONHECIMENTO/02\\_LIVROS\\_ARTIGOS\\_CIENTIFICOS/2016/Livros/Comentarios\\_ao\\_Anteprojeto\\_de\\_Revisao\\_do\\_Codigo\\_dos\\_Contratos\\_Publicos.pdf](https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/01_CONHECIMENTO/02_LIVROS_ARTIGOS_CIENTIFICOS/2016/Livros/Comentarios_ao_Anteprojeto_de_Revisao_do_Codigo_dos_Contratos_Publicos.pdf), consultado a 09/08/2021.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, «Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos» em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, (coord. Jorge Miranda), Coimbra Editora, 2010.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, «Sobre os pressupostos da modificação objetiva dos contratos administrativos» em *Revista de Direito Administrativo*, nº 4, AAFDL Editora, janeiro-abril de 2019.

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 7ª edição, Almedina, 2021.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, 4ª edição, Almedina, 2018.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017.

ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, 13ª edição, Almedina, 2005.

BRITO, MIGUEL LORENA, «A modificação subjetiva do contrato no Código dos Contratos Públicos revisto» em *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019.

CAMPOS, JOÃO MOTA DE / CAMPOS, JOÃO LUÍS MOTA DE / PEREIRA, ANTÓNIO PINTO, *Manual de Direito Europeu*, 7ª edição, Coimbra Editora, 2014.

CANOTILHO, J. J. GOMES / MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010.

CARVALHO, RAQUEL, *Direito da Contratação Pública*, Universidade Católica Portuguesa – Porto, 2019.

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Tratado de Direito Civil*, Tomo I, 4ª edição, Almedina, 2012.

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Tratado de Direito Civil*, Tomo IX, Almedina, 2014.

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Tratado de Direito Civil*, Tomo VII, Almedina, 2014.

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES, *Tratado de Direito Civil*, Tomo XII, Almedina, 2018.

CORREIA, JOSÉ MANUEL SÉRVULO, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Almedina, 2003 (reimpressão da edição original de 1987).

DEOM, DIANE / NIHOUL, PIERRE, «Les marchés publics : concurrence, transparence et neutralité» em *Revue générale de droit*, Volume 36, nº 4, 2006, disponível em <https://www.erudit.org/fr/revues/rgd/2006-v36-n4-rgd01573/1027172ar.pdf>, consultado a 02/05/2021.

DUARTE, TIAGO, «Os elétricos de Marselha não chegam a Sintra: o Tribunal de Contas e os limites à modificação dos contratos» em *RCP*, nº 3, Almedina, 2011.

ESTORNINHO, MARIA JOÃO «A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum» em *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos* (coord. Maria João Estorninho), 2016, disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_diretivaseuropeias2014eccp\\_icjp-cidp\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_diretivaseuropeias2014eccp_icjp-cidp_fct.pdf), consultado a 20/09/2021.

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 2012.

ESTORNINHO, MARIA JOÃO, *Direito Europeu dos Contratos Públicos*, Almedina, 2006.

FONSECA, ISABEL CELESTE, *Direito da Contratação Pública – Estudos Reunidos*, Almedina, 2020.

FONTOURA, JOÃO LAMY DA, «Modificação objetiva do contrato: uma leitura dos artigos 312º e 313º do Código dos Contratos Públicos à luz do artigo 72º da Diretiva 2014/24/UE» em *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019.

FRANCO, RAQUEL, «O CCP e a sua revisão – na perspetiva da Análise Económica do Direito» em *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019.

FREITAS, PEDRO CARIDADE DE, *Portugal e a Comunidade Internacional na Segunda Metade do Século XIX*, Quid Juris, 2012.

GOMES, CARLA AMADO, «A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos» em *Estudos de Contratação Pública – I* (coord. Pedro Gonçalves), Coimbra Editora, 2008.

GONÇALVES, JOSÉ RENATO, «As Quatro Liberdades» em *Integração e Direito Económico Europeu* (coord. Eduardo Paz Ferreira), AAFDL Editora, 2018.

GONÇALVES, JOSÉ RENATO, *O Euro e o futuro de Portugal e da União Europeia*, Coimbra Editora, 2010.

GONÇALVES, PEDRO, «Acórdão Priesstext: modificação de contrato existente vs. Adjudicação de novo contrato» em *CJA*, nº 73, CEJUR, janeiro-fevereiro de 2009.

GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, Volume 1, 3ª edição, Almedina, 2018.

GONÇALVES, PEDRO, *O Contrato Administrativo*, Almedina, 2003.

LEITÃO, ADELAIDE MENEZES, «Alteração das circunstâncias nos contratos de swaps de taxas de juro: análise da jurisprudência nacional pós-crise» em *Revista de Direito Civil*, Ano IV, Nº 1, Almedina, 2019.

LEITÃO, ALEXANDRA, *Lições de Direito dos Contratos Públicos*, 2ª edição, AAFDL editora, 2015.

LIMA, PIRES DE / VARELA, ANTUNES, *Código Civil Anotado*, Volume I, 3ª edição, Coimbra Editora, 1982.

MARTINEZ, PEDRO ROMANO, *Direito das Obrigações (Parte Especial)*, 2ª edição, Almedina, 2001.

MARTINS, ANA GOUVEIA, «A modificação dos contratos no anteprojecto do Código dos Contratos Públicos» em *Atas da Conferência A Revisão do Código dos*

*Contratos Públicos* (coord. Maria João Estorninho e Ana Gouveia Martins), disponível em

[https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_revisaoccp\\_icjp2016\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_revisaoccp_icjp2016_fct.pdf) , consultado a 02/08/2021.

MARTINS, ANA GOUVEIA, «O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021» em *A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021 (Atas da Conferência de 27 e 28 de Maio de 2021 na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa)*, (org. Maria João Estorninho, Ana Gouveia Martins e Pedro Fernández Sánchez), AAFDL editora, 2021.

MARTINS, ANA GOUVEIA, «Os limites à modificação dos contratos públicos» em *Revista de Direito Administrativo*, nº 4, AAFDL Editora, janeiro-abril de 2019.

MARTINS, PATRÍCIA FRAGOSO, *Administrações Públicas Nacionais e Direito da União Europeia*, Universidade Católica Editora, 2018.

MEDEIROS, RUI, «Stress test à revisão do CCP» em *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos* (coord. Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira), 3ª edição, AAFDL editora, 2019.

MEDEIROS, RUI, *The New Directive 2014/24/EU on Public Procurement: A First Overview*, disponível em [https://www.servulo.com/xms/files/00\\_SITE\\_NOVO/Arquivo/THE\\_NEW\\_DIRECTIVE\\_2014\\_Rui\\_Medeiros.pdf](https://www.servulo.com/xms/files/00_SITE_NOVO/Arquivo/THE_NEW_DIRECTIVE_2014_Rui_Medeiros.pdf), consultado a 02/08/2021.

MIRANDA, JORGE / MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada*, Volume III, 2ª edição, Universidade Católica Editora, 2020.

MORAIS, CARLOS BLANCO DE, *Curso de Direito Constitucional*, Tomo I, 2ª edição, Coimbra Editora, 2012.

MORAIS, LUÍS D. S. / RODRIGUES, NUNO CUNHA, «Contratação pública e práticas anti-concorrenciais no Direito Internacional Económico e no Direito da União Europeia, em especial acordos entre empresas» em *Contratação Pública e Concorrência* (coord. Cláudia Trabuco e Vera Eiró), Almedina, 2013.

NEVES, ANA FERNANDA, «Os Princípios da Contratação Pública» em *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, volume II (coord. Jorge Miranda), Coimbra Editora, 2010.

NEVES, JOÃO CÉSAR DAS, *Introdução à Economia*, Verbo, 2011.

OTERO, PAULO, «Estabilidade Contratual, Modificação Unilateral e Equilíbrio Financeiro em Contratos de Empreitada de Obras Públicas», em *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 56, Nº 3, dezembro de 1996.

OTERO, PAULO, *Legalidade e Administração Pública*, Almedina, 2011 (2º reimpressão da edição de 2003).

OTERO, PAULO, *Manual de Direito Administrativo*, Volume I, Almedina, 2016.

PINTO, CARLOS MOTA, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª edição, Coimbra Editora, 1985.

RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, «Uma Primeira Análise das Novas Directivas (Parte II)» em *RCP*, nº 10, Almedina, 2014.

RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS, *A Formação dos Contratos Públicos*, AAFDL editora, 2013.

RAMOS, VASCO MOURA «O regime excecional e temporário dos contratos de execução duradoura (parcerias público-privadas)» em *Direito Administrativo de necessidade e de excepção* (coord. Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro), AAFDL Editora, 2020.

RODRIGUES, NUNO CUNHA, «O princípio da concorrência nas novas diretivas sobre contratação pública» em *A transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o código dos contratos públicos* (coord. Maria João Estorninho), 2016, disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_diretivaseuropeias2014ec\\_cp\\_icjp-cidp\\_fct.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_diretivaseuropeias2014ec_cp_icjp-cidp_fct.pdf), consultado a 18/05/2021.

RODRIGUES, NUNO CUNHA, *Contratação Pública e Concorrência*, AAFDL Editora, 2019.

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

SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume I, AAFDL Editora, 2020.

SILVA, JORGE ANDRADE DA, *Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado*, 8ª edição, Almedina, 2019.

SILVA, JORGE ANDRADE DA, *Dicionário dos Contratos Públicos*, 2ª edição, Almedina, 2018.

SOUSA, LUÍS VERDE DE, «Algumas notas sobre a adjudicação por lotes» em *Revista e-publica*, volume 4, nº 2, disponível em <https://e-publica.pt/volumes/v4n2a04.html>, consultado a 29/04/2021.

SOUSA, MARCELO REBELO DE / MATOS, ANDRÉ SALGADO DE, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, 3ª edição, D.Quixote, 2008.

SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *Introdução ao Direito*, Almedina, 2013 (reimpressão).

TAVARES, GONÇALO GUERRA, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2019.

UBAUD-BERGERON, MARION, *Droit des Contrats Administratifs*, 3º edition, LexisNexis, 2019.

VASCONCELOS, PEDRO PAIS DE, *Teoria Geral do Direito Civil*, 7ª edição, Almedina, 2012.