

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
CENTRO REGIONAL DO PORTO
ESCOLA DE DIREITO DO PORTO

OS TRABALHOS A MAIS NAS EMPREITADAS DE OBRAS PÚBLICAS
IMPLICAÇÕES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO

POR
NELMA VIEIRA PIRES

Trabalho para a obtenção do grau de Mestre em Direito Administrativo
Orientadora: Exm^a Sr^a Professora Dr.^a Raquel Carvalho

PORTO
2014

A essência do conhecimento consiste em aplicá-lo uma vez possuído

Confúcio

AGRADECIMENTOS

Um trabalho de investigação não se faz sem o apoio de quem melhor conhece os meandros da Doutrina a este nível. Dedico um especial agradecimento à minha orientadora, Exm^a Senhora Professora Doutora Raquel Carvalho, sem a qual a presente dissertação não teria sequer sido possível, pela sua paciência, compreensão e ajuda incansável.

Ao Meu Pai, “o meu mestre”, que não poupou esforços e que sempre contribuiu para que esta dissertação se realizasse. Sem ele nada teria sequer sentido.

À minha irmã Rita pelas vezes sem conta que me ouviu a falar sobre trabalhos a mais e empreitadas de obras públicas.

Ao meu irmão Francisco pelo apoio dado e incentivo em todas as horas de estudo e de tentar perceber um pouco de direito.

À minha Mãe, pelo seu apoio e incentivo acreditando sempre que iria conseguir dar o meu melhor.

Ao Nuno que sempre estive do meu lado em todos os momentos, mesmo quando me faltou inspiração.

Aos meus amigos em especial, à Teresa Seara, que me “aturou” em jantares e conversas infundáveis sobre trabalhos a mais, pelo seu apoio, e amizade sem igual.

À Marta Moutinho por ter acreditado sempre em mim e incentivar-me nas horas de maior desespero.

À Sara pela sua amizade apoio e compreensão nesta Jornada.

À Rosa, Ao João, ao Pedro, ao Rui Diogo e a todos aqueles que sabem que são especiais para mim.

Ao Meu Avô Vieira

À Tromi

Ao Meu Pai

LISTA DE ABREVIATURAS

CCP – Código dos Contratos Públicos

CPA- Código do Procedimento Administrativo

CPTA- Código do Processo Administrativo

CRP- Constituição da República Portuguesa

CEOP- Contrato de empreitada de obras públicas

DL- Decreto-Lei

INDÍCE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I. DA EXECUÇÃO DO CONTRATO	9
1.1 O PODER DE MODIFICAÇÃO COMO PODER DE CONFORMAÇÃO DA RELAÇÃO CONTRATUAL	11
1.2 FUNDAMENTO DO PODER DE MODIFICAÇÃO	12
CAPÍTULO II. OS TRABALHOS A MAIS NA MODIFICAÇÃO DO CONTRATO	15
2.1 A DELIMITAÇÃO DA FRONTEIRA: OS TRABALHOS PARA O SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES.....	20
2.2 OS TRABALHOS A MENOS	24
CAPÍTULO III. IMPLICAÇÕES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO.....	25
3.1 A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO	25
3.1.1 O instituto da revisão dos preços.....	27
3.2 DA EXECUÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS LEGALMENTE IMPOSTOS	28
3.2.1 A obrigação de realizar os trabalhos.....	31
3.2.2 Não sujeição versus recusa de execução	31
3.3 DOS TRABALHOS A MAIS FORA DOS REQUISITOS LEGAIS	34
CONCLUSÃO	42
BIBLIOGRAFIA.....	45

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo explicar as implicações mais determinantes dos trabalhos a mais na execução do contrato de empreitadas de obras públicas.

Por razões de metodologia optamos primeiro focar uma parte geral que incide; i) na questão da execução do contrato, fazendo referência aos princípios que a norteiam, e às formas que perturbam a normal execução do contrato de empreitada de obras públicas ii), enquadramento do poder de modificação no âmbito dos poderes de conformação contratual, iii) explicação dos fundamentos do poder de modificação.

Num segundo capítulo iv) caracterização dos trabalhos a mais, como forma de modificação do contrato de empreitada por excelência, procurando associar os pressupostos que a doutrina e jurisprudência têm entendido que preenchem a figura, distinguindo-os, dos trabalhos para o suprimento de erros e omissões, e enquadrando a figura dos trabalhos a menos.

Por último, (v) optamos por autonomizar as consequências do exercício do poder de modificação por via do ato administrativo.

Assim trataremos: i) consequências em geral, focando os modos de levar a cabo o reequilíbrio financeiro, ii) reflexão mais densificada acerca das consequências para a execução do contrato, a propósito, a legalidade e ilegalidade dos trabalhos a mais.

Será este o fio condutor da investigação, não se pretendendo uma caracterização exaustiva da figura, mas antes um contributo para os problemas que daí advém, e que cremos, na prática serem determinantes na execução do contrato.

A pertinência do presente escrito justifica-se pela importância do tema, dada a conjuntura económica atual tendo em atenção à excecionalidade da figura e aos custos a ela associados.

CAPÍTULO I. DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

O problema da execução dos contratos não se coloca com a mesma intensidade em todos os contratos administrativos.

Como primeira nota, importa referir, que o CCP qualifica expressamente como administrativo o contrato de empreitada de obras públicas¹: pelo qual o empreiteiro se obriga perante a administração pública (dono da obra), a executar uma obra mediante o pagamento de um preço (artigo 343º do CCP).

A questão da execução do contrato assume particular relevância nos contratos de empreitada de obra pública, como contrato de execução continuada, que pode estar sujeito a variações, devendo obedecer aos princípios basilares da atuação administrativa.² Desde logo, aos princípios enunciados na Constituição nos termos do artigo 266º CRP³ mas também aos do CCP e CPA.

“A lei particulariza a submissão aos princípios da boa-fé, da prossecução do interesse público e da legalidade, ao referir que as situações subjetivas ativas e passivas resultantes do contrato para ambas as partes devem ser exercidas e cumpridas de boa-fé e em conformidade com os ditames do interesse publico, nos termos do 286º do CCP.”⁴

Específicos da execução do contrato administrativo são os princípios da execução pessoal (288^a),⁵ da colaboração recíproca, (289º)⁶ e da proteção do cocontratante (291º).

¹ Cfr. Alínea a) do nº 6 do artigo 1º do CCP

² MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Atividade administrativa Tomo III, 2º Edição reimpressão, pp. 402.

³Nº1A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. nº2 Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

⁴ MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Atividade administrativa Tomo III, 2º Edição reimpressão, pp. 402

⁵ Segundo o princípio da execução pessoal, o cumprimento do contrato incumbe ao cocontratante da administração, que não pode transmitir a terceiros as responsabilidades assumidas perante aquela (288º CCP, que todavia exceciona as situações de cessão da posição contratual e de subcontratação, que não vamos aqui desenvolver.

⁶ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Atividade administrativa Tomo III, 2º Edição reimpressão, pp. 403.

Impõe às partes que cooperem entre si no âmbito da execução do contrato, nomeadamente quanto à prestação de informações necessárias àquela, (289º). As informações a prestar incluem, da parte do cocontratante, aquelas que sejam necessárias à fiscalização e ao modo de execução do contrato e, da parte da administração, aquelas que se mostre necessário à execução do contrato (290º nº 3 CCP).

Assume especial destaque para o tema, este último, com expressão no artigo 291º do CCP: “*Proteção do co contratante pelo contraente público.*”

Isto porque, e pese embora algumas especificidades do contrato administrativo⁷, não deixam estes de ser contratos e, portanto, sujeitos ao princípio do *pacta sunt servanda* o que impõe o cumprimento pontual das obrigações assumidas pelas partes e o respeito pelo contraente. Significa isto, que a Administração ao exercer o seu poder de autoridade, típico da atuação administrativa, deve fazê-lo com respeito e na salvaguarda de direitos e interesses do co contratante. Exige-se às partes que durante a execução do contrato, atuem com lealdade, fidelidade e probidade. Numa palavra, o respeito pelo princípio da atuação administrativa implica também, o respeito por interesses e direitos legalmente protegidos com quem essa atuação esteja relacionada, daí o regime associado à modificação do contrato.

O poder de modificação que trataremos adiante, representa uma compressão ao princípio do *pacta sunt servanda*, admitindo-o contudo a lei dentro de certos limites, atendendo ao princípio da proporcionalidade e à natureza contratual da relação.

Quanto à execução do contrato propriamente dita:

Adjudicada uma obra pública e celebrado o contrato de empreitada, segue-se então a execução da obra.⁸ Assinado o contrato segue-se o ato de consignação (artigo 355º do CCP).⁹

A execução dos trabalhos deve iniciar-se na data em que começa a correr o prazo de execução da obra¹⁰, sendo que este principia, por regra, uma vez concluída a

⁷ A especificidade do regime jurídico aplicável aos contratos administrativos tem a ver com os poderes de intervenção unilateral que o próprio contraente público pode exercer sobre a relação contratual. Crf. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo temas nucleares*, Almedina 2014, pp 298

⁸ Cfr. EDGAR VALLES, *Execução das empreitadas de Obras Públicas*, Almedina 2013, pp 7

⁹ É o ato pelo qual o dono da obra faculta ao empreiteiro os locais onde haverão de ser executados os trabalhos e os elementos que, nos termos contratuais, sejam necessários para o início dos trabalhos. Existe o dever de consignar (artigo 356º do CCP), pois sem a consignação não se pode dar início à execução dos trabalhos. O ato de consignação é de grande importância, pois é a partir dele que se conta o prazo de execução da empreitada. “O prazo de execução da empreitada começa a contar-se da data da conclusão da consignação total ou da primeira consignação parcial ou ainda da data em que o dono da obra comunique ao empreiteiro a aprovação do plano de segurança e saúde, nos termos previstos na lei, caso esta última seja posterior” (artigo 362º nº 1 CCP)

¹⁰ Cfr. Artigos 363º 1 do CCP. Excepcionalmente, se ocorrerem circunstâncias justificativas”, o dono da obra pode autorizar que os trabalhos de execução se iniciem em data anterior à consignação dos trabalhos ou depois desse ato (artigo 363º nº 2 *in fine* CCP).

consignação total da obra ou a primeira consignação parcial da mesma. (sublinhado nosso).¹¹

Em geral a execução de trabalhos deve pautar-se pela observância do que se encontra prescrito no plano de trabalhos.¹² É com base neste que o dono da obra fica a conhecer os trabalhos, e com a faculdade de controlar e averiguar a execução dos mesmos.

Sem um plano de trabalhos, tornar-se-ia difícil a fiscalização da obra, destinada a evitar atrasos, bem como verificar o que foi executado. Por esse motivo o plano de trabalhos deve ser sempre aprovado pelo dono da obra em momento anterior ao da conclusão da sua consignação. (artigo 355º do CCP).

No decurso da execução da obra, podem existir desvios ao plano de trabalhos que colocam em crise o cumprimento do prazo de execução. Assim, o dono da obra pode e deve exigir ao empreiteiro a apresentação de um plano de trabalhos que indique as modificações.

Sendo que, o plano de trabalhos pode ser modificado unilateralmente pelo dono da obra ou por acordo.

Na presente dissertação vamos apenas dedicar-nos ao poder de modificação por ato unilateral. No âmbito das empreitadas de obras públicas, esse poder de modificação unilateral, concretiza-se na figura dos trabalhos a mais, e é neste domínio que vamos centrar a nossa investigação.

1.1 O PODER DE MODIFICAÇÃO COMO PODER DE CONFORMAÇÃO DA RELAÇÃO CONTRATUAL

A existência do poder de modificação do contrato é reconhecida como um dos típicos poderes de conformação na relação contratual e perturbador do princípio do *pacta sunt servanda*.

É um poder que o contraente público dispõe no âmbito da execução do contrato previsto no artigo 302º do CCP intitulado “*Poderes do contraente público.*”

¹¹ Cfr. Artigo 362º nº 1 *in fine* CCP. Sublinhamos a expressão por “regra”, pois o prazo de execução do contrato de CEOP pode começar a correr apenas com a aprovação do plano de segurança e saúde, caso a aprovação desse plano seja posterior à data da consignação total dos trabalhos ou à data da primeira consignação parcial.

¹² O plano de trabalhos compreende cedências, prazos, parcerias de execução de cada uma das espécies de trabalhos que devem ser realizados pelo empreiteiro, bem como o plano de pagamentos.

A teoria dos poderes exorbitantes, categoria na qual a doutrina vem integrando o poder de modificação unilateral, remonta ao *Arrêt Société des granits porphyroïdes des Vosges*¹³, prolatado pelo Conselho de Estado Francês em 1912, embora só mais tarde a expressão tenha sido utilizada pelo mesmo Tribunal, no *Arrêt Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, vulgarizando-se desde então.¹⁴

A doutrina tem entendido que alguns destes poderes, configurados no artigo 302º CCP, são inerentes à função do contrato. Trata-se de poderes deveres, dos quais a Administração não pode abrir mão, uma vez que estão funcionalizados à prossecução do interesse publico. Numa palavra, são conaturais ao contrato administrativo.¹⁵

O poder de modificação exprime-se através de um ato administrativo¹⁶, consubstanciando-se na possibilidade da administração sem necessidade de acordo do seu co contratante, ou intervenção judicial, modificar as cláusulas relativas ao conteúdo e ao modo de execução das prestações acordadas, advindo-lhe tal legitimidade pela necessidade de adequação ao interesse público.¹⁷

1.2 FUNDAMENTO DO PODER DE MODIFICAÇÃO

O poder de modificação unilateral é um dos modos previstos na lei que permite levar a cabo modificações objetivas no contrato.

O CCP regula os modos e os fundamentos da modificação objetiva do contrato, previstos, de forma geral, nos termos do artigo 311º (“*Modificações objetivas do contrato*”) e 312º (“*Fundamentos*”) do CCP.

¹³ Cfr. CARLA AMADO GOMES, “conformação da relação contratual,” in *Estudos de Contratação Pública*, pp524

¹⁴ O Conselho de Estado não se ocupou do caso, declarando-se incompetente, na medida em que o contrato (de fornecimento de pavimento à cidade de Lille) não conteria qualquer indício de administratividade. É nas conclusões do Comissário de Governo que desponta a teoria dos exorbitantes: se ao contrário do que concretamente se verificava, o contrato contivesse cláusulas atributivas de prerrogativas especiais à administração, que ela não pudesse exercer senão enquanto investida do seu poder público, então aí a competência do Conselho de Estado revelar-se-ia inequívoca, porque inequívoca seria a natureza administrativa do contrato. Cfr. CARLA AMADO GOMES, conformação da relação contratual, in *Estudos de Contratação Pública* pp 525e 526

¹⁵ Existem apesar da ausência de previsão contratual e impõem-se contra a eventual exclusão prevista no contrato. São irrenunciáveis. Mas temos de ter atenção que alguns deles têm de ter uma específica ligação com o contrato, como por exemplo o poder sancionatório previsto na alínea d)

¹⁶ Artigo 307 n° 2 alínea b)

¹⁷ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares*, Almedina 2014, pp 298.

Sem embargo, estabelecendo ainda o regime especial de exercício do respetivo poder, designadamente quanto à empreitada de obras públicas, (artigos 370º a 382º CCP).

Os factos e as razões que podem justificar essa alteração seja por ato bilateral ou unilateral do contraente público no exercício do poder de autoridade, ou por decisão judicial ou arbitral, só podem ocorrer (artigo 311º) com os fundamentos limites e consequências previstas naqueles preceitos.

O artigo (312º) regula os fundamentos para a modificação do contrato e apresenta duas situações bem diferentes.¹⁸ (...) Alínea a) “ *Quando as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal e imprevisível, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afete gravemente os princípios da boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato (...)*, b) “ *Por razões de interesse público decorrentes de necessidade novas ou de uma nova ponderação das existentes.*” Assim sendo, *por um lado temos uma alteração determinada por causa alheia a ambas as partes, e que se impõe em consequência dos princípios da proporcionalidade e da boa-fé, e por outra, uma alteração determinada pelo interesse público (...).*¹⁹

Os fundamentos da modificação objetiva reconduzem-se portanto aos seguintes: ao poder de modificação unilateral, alteração anormal e imprevisível das circunstâncias imputável a uma decisão do contraente público, e alteração anormal e imprevisível das circunstâncias não imputável ao contraente público.

Impor-se-á portanto distinguir situações. Percebemos que os dois fundamentos do artigo 312º contêm três situações Por um lado, a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias (312º, n.º 1, alínea a) e a alteração por razões de interesse público ou necessidades novas ou de uma nova ponderação de circunstâncias existentes. (artigos 312.º, alínea b) e 314.º, n.º 1, alínea b). Atente-se ainda o disposto no 314.º n.º 2, que desdobra a alteração anormal: imputável ao dono da obra mas fora dos poderes de conformação (314º nº 1 a) e não imputável a qualquer das partes (artigo 314.º, n.º 2) do CCP.

¹⁸Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos anotado*, 4º Edição, Almedina 2013, pp 634

¹⁹ *Ibidem*

Autores como PEDRO GONÇALVES, e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, entendem que a “ alteração anormal e imprevisível das circunstâncias tem uma maior amplitude que abrange as situações de alteração causadas pelo *ius variandi* e *fait du prince*. ”

PEDRO GONÇALVES entende que uma alteração causada pelo *fait du prince* implica uma “ *perturbação significativa na equação económica financeira do contrato, distinguindo-se do poder de modificação unilateral por se tratar de uma alteração ao contrato por força de atuações públicas de carácter geral, que tem efeitos sobre o contrato não sobre o objeto.*²⁰

Elencados os fundamentos e os modos de modificação objetiva, as consequências vêm previstas no artigo 314º do CCP. Ambas as hipóteses do artigo 312º terão como consequência a reposição do equilíbrio financeiro. Só assim não será nos termos do 314º nº 2 do CCP, onde se refere a alteração não imputável ao dono da obra.²¹

Creemos que a exigência da lei, em prever a obrigatoriedade de compensar a contraparte resulta da ideia de que nenhuma das partes deve arcar sozinha com algo que não decorre do risco próprio do contrato.

O poder de modificação unilateral terá subjacente na nossa perspetiva dois fundamentos importantes; reponderar as circunstâncias de interesse público que subjazem ao contrato, e por outro lado a alteração de circunstâncias. Embora o fundamento principal seja o interesse público, deduz-se do artigo 312º alínea a) que pode ser usado na sequência de alteração de circunstâncias, desde que esta ponha em causa a aptidão do contrato para prosseguir o interesse publico. Trata-se quanto a nós, de uma interpretação extensível do preceito.

Como explica PEDRO GONÇALVES, uma coisa é a modificação unilateral imposta pelo contraente público que em princípio implicará a reposição do equilíbrio financeiro, outra diferente é a modificação por alteração das circunstâncias que em regra se traduz numa alteração das cláusulas financeiras segundo juízos de equidade.²²

“A abertura da atuação administrativa à consensualidade por força das circunstâncias práticas e jurídicas políticas não permite dissociar os contratos administrativos da matriz substantiva civil; todavia como acentua RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, não pode olvidar-se que há, no contrato administrativo especificidades

²⁰ Cfr. *A concessão de serviços públicos*, Almedina 1999, pp 260.

²¹ Os demais casos, fora da alínea a) em que se prevê ser imputável ao dono da obra mas fora dos poderes de conformação, conferem direito à modificação ou a uma compensação financeira segundo critérios de equidade.

²² Cfr. PEDRO GONÇALVES a relação contratual fundada. pp 41

*diretamente decorrentes do facto de ele, além de definir, em obediência à logica do pacto (...) se traduzir num instrumento votado à prossecução de interesses públicos, ou seja, por nele estar também presente a logica da função.”*²³

Durante a execução do contrato de empreitada de obra pública, que é sempre de duração mais ou menos longa, o dono da obra têm a tutela do interesse público, e por isso pode alterar o conteúdo das prestações. Isto de harmonia com as exigências resultantes da evolução do interesse público, adaptando-se a essa evolução.²⁴

Contudo, e apesar de o dono da obra poder alterar unilateralmente o conteúdo das prestações, não podemos esquecer que estamos no domínio da contratação, em que a segurança jurídica e a estabilidade têm de ser garantidas por apelo ao princípio basilar do *pacta sunt servanda*. Ou seja: embora se permita a perturbação deste princípio, os demais princípios associados à execução do contrato, designadamente, o da proteção do co contratante, colaboração, e mesmo o próprio *pacta sunt servanda* sustentam o regime do reequilíbrio financeiro.

Expusemos aqui as formas que perturbam a normal execução do contrato, embora o foco da nossa investigação se delimite no exercício do poder de modificação unilateral, concretamente na figura dos trabalhos a mais.

CAPÍTULO II. OS TRABALHOS A MAIS NA MODIFICAÇÃO DO CONTRATO

Os trabalhos a mais correspondem a uma modificação objetiva do contrato de empreitada de obras públicas. Objetiva porque diz respeito ao conteúdo do contrato: que pode ser imposta unilateralmente pelo dono da obra, ou determinada por acordo ente os contraentes.

A modificação que vamos tratar, que resulta em trabalhos a mais, decorre de imposições unilaterais do dono da obra revestindo a natureza de ato administrativo (artigo 307 n° 2 alínea b) do CCP.²⁵

²³Cfr. R. ESTEVES DE OLIVEIRA, o ato administrativo contratual, in CJA, n° 63, 2007, pp.3 ss

²⁴Sem prejuízo de se entender que o particular fica também ele sujeito à prossecução do interesse público (artigo 291° CCP)

²⁵A fundamentação legal do poder de modificação resulta dos artigos 302° alínea c), 311° n° 2 e 370° do CCP.

O poder de modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo do contrato e ao modo de execução das prestações previstas no contrato, traduz uma das mais salientes particularidades do contrato administrativo, cuja execução se prolonga por um período de tempo mais ou menos longo. É o que se costuma designar por mutabilidade do contrato administrativo e que, sendi da essência deste contrato, não

É de sublinhar ainda, que o CCP acolhe a noção de trabalhos do antigo DL 59/99 de 2 de Março, o qual por sua vez, já tinha herdado do artigo 26º do DL 405/93 de 10 de Dezembro.²⁶ (destacado nosso)

A doutrina tem sido unânime nesta matéria, no sentido de considerar os trabalhos a mais, como um exemplo típico de modificação objetiva unilateralmente imposta pelo dono da obra. DIOGO FREITAS DO AMARAL, LOURENÇO B.M DE VILHENA DE FREITAS têm defendido, que os trabalhos a mais correspondem ao exercício de poder de modificação unilateral do contrato administrativo.²⁷

A lei não prevê uma definição geral sobre o que sejam trabalhos a mais. Aponta antes no artigo 370º, uma série de requisitos que devem estar preenchidos para que se possa efetivamente falar de trabalhos a mais.

O conceito do CCP reproduz no essencial a Diretiva comunitária 2004/18CE. (artigo 31º nº 4 aliena a).” *Nestes termos, permite-se que as entidades públicas recorram a um procedimento de negociação sem anúncio, relativamente a obras ou serviços complementares que não constem do projeto inicialmente previsto nem do contrato inicial e que se tenham tornado necessários, na sequência de uma circunstância imprevista, para a execução da obra ou a prestação do serviço neles descritos, na condição de o adjudicatário ser o mesmo operador económico que executa a referida obra ou serviço: Quando essas obras ou serviços complementares não possam ser técnica ou economicamente separados do objeto do contrato inicial sem grande inconveniente para as entidades adjudicantes ou quando essas obras ou esses serviços, embora possam ser separados do objeto do contrato inicial, sejam absolutamente necessários à sua conclusão. Contudo, o valor dos contratos relativos a obras ou serviços complementares não pode exceder 50% do contrato inicial.*”

A lei enuncia os seguintes requisitos para que se possa afirmar a existência de trabalhos a mais (370º do CCP): *Trabalhos cuja espécie ou quantidade não esteja*

tem de estar nele previsto nem sendo renunciável pelo seu detentor. Cfr. ANDRÉ FLAMME, *Traité Théorique et Pratique des Marchés Publics*, 1969, I, pp 51.

²⁶Pelo Decreto 59/99, no artigo 26º Consideram-se trabalhos a mais aqueles cuja espécie ou quantidade não hajam sido previstos ou incluídos no contrato, nomeadamente no respetivo projeto, se destinem à realização da mesma empreitada e se tenham tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, desde que se verifique qualquer das seguintes condições: a) Quando esses trabalhos não possam ser técnica ou economicamente separados do contrato, sem inconveniente grave para o dono da obra. b) Quando esses trabalhos, ainda que separáveis da execução do contrato, sejam estritamente necessários ao seu acabamento.

²⁷ Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Almedina 2011, pp 625, LOURENÇO B.M DE VILHENA DE FREITAS, *o poder de modificação unilateral do Contrato Administrativo pela Administração*, 2007, ed. AAFDL, pp 99.

prevista no contrato, que se tenham tornado necessários à execução da mesma obra, na sequência de uma circunstância imprevista, não possa ser técnica ou economicamente separável do objeto do contrato sem inconvenientes graves para o dono da obra, (ou seja há inconveniente), que embora separáveis sejam estritamente necessários à conclusão da obra, e ainda que não ultrapasse os limites legais. (destacado nosso).

Trata-se de requisitos cumulativos, não podendo falar-se de trabalhos a mais se não estiverem preenchidos todos eles.

Para além da doutrina, a jurisprudência tem sido vasta na abordagem do tema de trabalhos a mais, debruçando-se sobre os vários requisitos a que os mesmos devem obedecer para puderem beneficiar do regime previsto no artigo 370º CCP.

Desde logo é necessário que, relativamente à espécie e quantidade de trabalhos, sejam de executar trabalhos para além das espécies dali constantes, ou se se tratar de espécies de trabalhos previstas naquele mapa, sejam em quantidade superior.

Quanto ao segundo requisito “ (...) *Se tenham tornado necessários à execução da mesma obra (...)*.” Implica que os trabalhos só se destinam à realização da mesma obra se considerarmos que do ponto de vista lógico, técnico e funcional, devessem fazer parte da obra desde o início.²⁸ RITA RAMALHO defende que para serem efetivamente trabalhos a mais, devem constituir uma parte integrante do objeto do contrato de empreitada de obras públicas, que implique uma relação de complementaridade, na medida em que fique demonstrado, que se não houvesse os ditos trabalhos, o resultado da obra não realizaria o fim de interesse público a que se propõe.²⁹ Ou seja exige-se que se integrem no objeto e fim do contrato.

Nesta matéria, o Tribunal de Contas adota uma posição restritiva: não basta a mera conveniência dos trabalhos ou a simples utilidade de execução.³⁰ No seu entendimento, não cabem dentro da figura aqueles trabalhos que sejam apenas úteis à obra.³¹

Pensamos que a intenção do legislador foi restringir apenas, aos trabalhos que sejam estritamente necessários, e quanto a nós bem, pois de outra forma, seriam mais facilmente enquadráveis os trabalhos apenas úteis à obra. Tendo em conta que a figura

²⁸Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos anotado*, 4ª edição, Almedina, 2013 pp 759.

²⁹Cfr. RITA RAMALHO, *o Contrato de Subempreitada de Obras Públicas*, 2003, UCP

³⁰Cfr Acórdão do Tribunal de Contas nº 8/04

³¹Estando em causa a construção dum ETAR, a ulterior construção de um arruamento de acesso à mesma, com as respetivas redes de água e esgotos, não é um trabalho necessário ou não separável Cfr. Decisão da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas nº 23/04.

dos trabalhos a mais é excecional, implicando uma grande distorção do princípio do *pacta sunt servanda* e da concorrência, (como desenvolveremos) somos da opinião que o legislador deve manter estritamente apertados os requisitos que o conceito encerra. Atente-se que não basta apenas um dos requisitos, mas preenchimento cumulativamente de todos eles. (destacado nosso.)

Atendendo à situação económica e financeira que o país atravessa, e os custos de despesa pública que a realização de empreitadas públicas acarreta, somos da opinião que os trabalhos tenham de ser expressamente imprescindíveis à obra.

Quanto à imprevisibilidade parece ser este o requisito verdadeiramente nuclear para a legalização de trabalhos, afigurando-se essencial.³² Cremos que o legislador quis enfatizar a sua importância. Note-se que no início do preceito, começa por dizer-se que “ *são trabalhos a mais, aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato*”, sendo que imediatamente a seguir (alínea a) refere, “ *se tenham tornado necessários, (...) na sequência de uma circunstância imprevista*. A Jurisprudência tem sido unânime nesta matéria³³, realçando a importância do fator “ imprevisibilidade.”

Contudo, o requisito sob análise afigura-se de difícil demonstração e prova, verificando-se que em muitos casos que os tribunais foram convocados a pronunciarem-se sobre o mesmo, chegaram à conclusão que não estava verificado. A lei é estritamente rigorosa neste requisito, não cabendo qualquer circunstância neste domínio. Além de que não contém uma lista, ainda que meramente exemplificativa, do que se entende por circunstâncias imprevistas.³⁴ Numa palavra, só podemos considerar que uma circunstância é imprevista se ocorrem factos ou ocorrências relacionadas com a execução da obra que um agente normalmente diligente não estava em condições de

³²Tem sido assente para a doutrina e jurisprudência que circunstância imprevista, é circunstância inesperada, inopinada vindo a propósito referir que lei não faz qualquer referência a acontecimento imprevisíveis Acórdão nº 107/05 31 de Maio 05- 1º secção/ss Processo nº 673/05 e aquela que o decisor público normal colocado na posição de real decisor não podia nem devia ter previsto. Acórdão do Tribunal de Contas nº 31/06-1FEV2006-1ª S/SS.

³³Cfr. Acórdão da 1 secção do contencioso Administrativo do Tribunal Central Administrativo Norte de 6 de Maio de 2010, processo nº 070/05 BE-MDL e do Tribunal de Contas acórdão 24/06 da 1º Subsecção do tribunal de contas de 19 de Janeiro de 2006 processo nº 674/05 são unânimes ao considerar que dentro deste requisito, é necessário que se trate de uma ocorrência superveniente e imprevisível relativamente ao ambiente circunstancial em que determinado contrato foi celebrado e ter uma ligação com o objeto funcional no que respeita ao projeto inicial da obra.

³⁴O requisito da imprevisibilidade embora essencial é muito difícil provar, (exemplo um aterro de um trabalho é a base de qualquer obra de construção, e por isso entendido como algo que do ponto de vista técnico, funcional e logico, devia estar previsto. A necessidade desses trabalhos era previsível apesar de não serem incluídas no contrato e também poderiam ser separadas e eventualmente abrangidas por um contrato autónomo. Ac TCA Sul Processo 06754/10 de 12.09.2013.

prever antes do lançamento do concurso.³⁵ Se se tratar de uma alteração decidida no decorrer da obra, não cabe no conceito de imprevisibilidade.³⁶

Quanto à quarta exigência, “*não possa ser técnica ou economicamente separável do contrato sem inconveniente grave para o dono da obra,*” a questão que se coloca é que para serem executados na empreitada original como trabalhos a mais, a separação deve implicar um inconveniente grave para o dono da obra.

Relativamente à quinta exigência refere-se a mesma ao conceito de necessidade, que não pode confundir-se com indispensabilidade que significa *conditio sine qua non*.³⁷ O conceito que aqui é determinante é portanto o da necessidade e não utilidade.

Segundo RUI MEDEIROS “*em rigor o apelo da lei a uma ideia de necessidade dos trabalhos a mais não traduz mais que o acolhimento expresso nesta sede do princípio da proporcionalidade. Assim estando em causa o exercício do poder de modificação unilateral do contrato de empreitada de obras públicas, que se consubstancia na prática pelo contraente público de um ato vinculativo para o empreiteiro, que fica obrigado a executar os trabalhos a mais (artigo 371º), tem plena aplicação a exigência legal da necessidade (rectius de proporcionalidade) da medida. Mas, se assim é não se pode esquecer que no controlo da necessidade dos trabalhos a mais a prerrogativa de avaliação pertence ao dono da obra.*”³⁸

Quanto aos limites legais, irão remeter-nos para uma problemática interessante que desenvolveremos mais a frente.

Assim e sem embargo de posteriores desenvolvimentos, antecipamos já, que tratando-se de um contrato que tenha sido adjudicado pelo procedimento de ajuste direto em função do valor, o valor global dos trabalhos a mais tem que ser inferior a 150 000 euros. Se o contrato tiver sido adjudicado por concurso público ou limitado por prévia qualificação e o anúncio do procedimento não tiver sido objeto de publicação no Jornal Oficial da União Europeia, o valor global dos trabalhos a mais tem de ser inferior a 5.000 000 euros. (artigo 370ºn 2) Em qualquer caso não podem ser ordenados trabalhos a mais de valor global superior a 40% do preço do contrato. (artigo 370º nº 2 alínea c).

³⁵ Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas nº 17/05

³⁶ Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas nº 36/06

³⁷ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos públicos anotado*, 4º Edição Almedina, 2013 pág. 760.

³⁸ Cfr. RUI MEDEIROS “Controlo dos custos nas empreitadas de obras públicas, através do novo regime de trabalhos de suprimentos de erros e omissões e de trabalhos a mais”, in *Estudos de Contratação Pública II*, Coimbra Editora, pp 460 e 461.

Após a caracterização da figura, e da constatação de exigência de apertados requisitos que unanimemente a lei e a doutrina consideram para a existência da figura, constatamos que a realização de trabalhos a mais é uma exceção.

A execução de uma empreitada de obra pública é uma operação importante para o interesse público, sujeita a variações. A exigência de trabalhos a mais, mais não é, do que a consagração da possibilidade de o dono da obra modificar o conteúdo das prestações. Atente-se que custos inicialmente projetados para este tipo de obra, não podem ser altamente ultrapassados pelo exercício do *ius variandi*, e por isso entende-se que a lei (seja e tenha de ser), rigorosamente criteriosa nos requisitos.

2.1 A DELIMITAÇÃO DA FRONTEIRA: OS TRABALHOS PARA O SUPRIMENTO DE ERROS E OMISSÕES.

Para evidenciar a diferença entre figuras muito próximas, o Código dos Contratos Públicos no artigo 370º nº 4 adianta que “ *Não são considerados trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros ou omissões independentemente da parte responsável pelos mesmos.*”

Verifica-se um grande avanço em relação ao DI nº 59/99 de 2 de Março, na medida em que no anterior regime jurídico era possível a realização de trabalhos a mais, resultassem ou não de erros e omissões desde que subsumísseis à hipótese do antigo artigo 26º. (sublinhado nosso).

O nº 4 deste artigo constituiu uma inovação do CCP, no sentido de que os trabalhos para o suprimento de erros e omissões não são considerados trabalhos a mais, para efeitos do regime estabelecido no artigo 370º.³⁹

Antes de mais, haverá que tomar em consideração o artigo 61º nº1 do CCP.

“*No atual regime pretende-se que esta questão, quanto aos erros e omissões detetável nesta altura do procedimento, fique desde já resolvida, portanto antes da celebração do contrato.*”⁴⁰

Um ponto essencial da figura dos trabalhos de erros e omissões é a responsabilização (artigos 61º nº 1 e 2 e 378º nº3 CCP). Como resulta dos preceitos, ao empreiteiro é exigido o ónus de detetar os erros e omissões no caderno de encargos

³⁹ Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas, Sentença nº2/2013- 3º Seção (processo nº 5JRF/2012)

⁴⁰ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos Anotado*, 4ª edição Almedina 2013, pp 214

ainda na fase pré-contratual. A não observância desse ónus implica a responsabilização pelos mesmos, nos termos do 378º nº 3 CCP, salvo nos casos em que a deteção não era exigível.

O artigo 378º nº 4 responsabiliza ainda o empreiteiro por erros que tenham sido detetados *à posteriori*, sem que o mesmo os tenha identificado no prazo de 30 dias.

Quanto à comparabilidade de ambos os conceitos, iremos procurar explicá-la tendo em conta os limites, questão que tem sido bastante tortuosa e discutida na Doutrina: tendo sido alterados com a última redação ao CCP, dada pelo DL 149/2012, de 12 de Julho.⁴¹

Atente-se que nos termos da alínea c) do nº 2 do 370º, deixa de existir o limite de 5% para os trabalhos a mais, passando a existir um limite de 40% apenas para os trabalhos a mais globalmente considerados, por oposição aos 50% que anteriormente o CCP previa. Daqui resulta que entram para o cálculo da globalidade dos trabalhos, os trabalhos para o suprimento de erros e omissões e os trabalhos a mais.

Com a alteração proposta pelo DL 149/2012 de 12 de Julho, estabelece-se um novo limiar de valor dos trabalhos de suprimento de erros e omissões. Ao ser introduzido um limite global de 5% do preço contratual (376ºnº3) CCP que pode ser aumentado para 10% em circunstâncias especiais (376ºnº4.) CCP (sublinhado nosso), estes trabalhos passam a ter um limite percentual próprio. Ou seja, o limite dos 50% no qual entram os trabalhos de erros e omissões e a mais, foi eliminado o que quanto a nós, vem enfatizar a relevância na delimitação das figuras e contribuir para autonomização dos custos de ambas.

Com os novos limites legais retira-se a possibilidade dos trabalhos de erros e omissões entrarem no cômputo dos trabalhos a mais, com objetivo de adjudicar trabalhos a mais ao mesmo empreiteiro.

Assim, a noção de trabalhos a mais, permite autonomizar a figura com pressupostos específicos e diferentes da noção de erros e omissões.

Excluem-se da figura de trabalhos a mais, os erros e omissões do projeto, as benfeitorias e os demais trabalhos cuja execução redunde numa alteração substancial da obra originalmente projetada traduzindo na verdade uma nova obra ainda que redefinida ou reavaliada face à inicial, e com base numa estrita ponderação de interesse público.⁴²

⁴¹ Em execução do item 7.24 do Memorando da TROIKA que alterou o nº 2 e revogou o nº 3.

⁴² Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas nº 31/06-IFEV2006-1ª S/SS processo nº 2559/05 entende-se que ficam fora do conceito de trabalhos a mais, os trabalhos que não se destinam a tornar exequível um

Os trabalhos decorrentes de erros e omissões, nunca resultam de uma circunstância imprevista, ao passo que nos trabalhos a mais, a espécie ou quantidade de trabalhos, que não estão previstos no contrato, tem objetivamente de resultar de uma circunstância imprevista.

Afigura-se ainda como necessário, que o nexo de causalidade não seja imputável a nenhuma das partes, e que esses trabalhos sejam necessários à conclusão da obra por razões de interesse público (interpretação e sublinhado nosso).⁴³

O que queremos com isto dizer, é que os trabalhos decorrentes de erros e omissões ainda que resultem de circunstâncias que não foram previstas, têm sempre de ser imputáveis totais ou parcialmente a uma das partes no contrato.⁴⁴

Assim sendo, se a imprevisibilidade enquanto requisito constitutivo dos trabalhos a mais, podia e devia ser prevista no contrato, não estaremos em face da figura dos trabalhos a mais, mas no domínio dos erros e omissões. Ou seja, a verificar-se a possibilidade de prever que tal obra deveria ser realizada, não se considera estarmos perante trabalhos a mais.

Ressalva-se a permeabilidade dos conceitos, não obstante tratem-se de noções distintas. Os trabalhos de suprimento de erros e omissões têm origem num erro, que deveria ser detetado no caderno de encargos, ao passo que os trabalhos a mais resultam de uma causa imprevista e superveniente à obra. O problema é que o CCP não fornece um critério geral para definir erros e omissões.

Deduz-se do artigo 376º do CCP, que esses trabalhos têm de ser necessários à conclusão da obra (nº5 do 376) e que prejudiquem o normal desenvolvimento do plano de trabalhos (nº 6 do 376º).

A doutrina tem contribuído para esta definição. PEDRO MELO entende que estamos perante uma omissão quando se verificar que algum elemento de solução da obra ou que alguma das frações indispensáveis à execução da obra não foram contempladas no projeto.⁴⁵

contrato anterior, assim como aqueles que embora sejam necessários, não surgiram na sequência de uma circunstância imprevista, e ainda aqueles que embora preenchendo estes dois requisitos não preenchem mais nenhuma das alíneas do artigo 370º nº 1 do CCP.

⁴³ Cfr. Acórdão do Tribunal de Contas, Sentença nº2/2013- 3 Secção (Processo nº 5JRF/2012)

⁴⁴ O projetista concebeu uma solução de contenção em talude rochoso, que veio a constar inapropriada ao tipo de solo, por o talude ser constituído por saibro em quase toda a sua totalidade. Trata-se de um erro que podia e devia ser previsto, caso se tivesse efetuado um estudo geológico à zona envolvente à área do edifício a construir. Trata-se de um erro em que há uma responsabilidade subjetivamente imputável à entidade adjudicante.

⁴⁵ Cfr. PEDRO MELO, “Direito das Obras Públicas”, in *Tratado de Direito administrativo especial* volume VI, Almedina 2012, pp 504

LICÍNIO LOPES diz que os erros e omissões traduzem-se sempre em deficiências ou imperfeições dos elementos de solução da obra por motivos imputáveis a uma das partes ou ambas.⁴⁶

Assim concluímos que, os pressupostos do artigo 370º nº 1 do CCP correspondem de modo geral à redação do artigo 31º nº 4 da Diretiva 2004/18, pelo que no essencial, o CCP está conforme o Direito Comunitário.⁴⁷

Concluímos também que nos termos do nº 4 do artigo 370º do CCP, o que constitui uma inovação, é que não são considerados trabalhos a mais, os necessários à correção de erros ou suprimentos de omissões dos elementos integrantes do caderno de encargos, incluindo o programa e o projeto de execução (artigo 43º). Recorde-se que segundo estabelece o artigo 61º, os concorrentes, nas suas propostas, devem considerar o valor dos trabalhos para o suprimento de erros e omissões detetados nessa fase e aceites. Estes não são considerados trabalhos a mais, pois o seu valor integra-se no preço do contrato.

Por outro lado, como reconhece o nº 2 do artigo 61º, a obrigação não abrange eventuais erros e omissões que os concorrentes razoavelmente e apenas pudessem detetar na fase de execução do contrato, porque não eram aparentes e não era possível detetar. Estes terão de ser corrigidos e as omissões supridas nos termos do 376º.

Concluímos que estamos perante a figura dos trabalhos de erros e omissões, quando no início do procedimento adjudicatório há um falso conhecimento da realidade ou desconhecimento do dono da obra, (ainda que, devesse ser conhecida).

Assim sendo, se a circunstância que gera os suprimentos e omissões à obra, já existia aquando do momento em que foi elaborado o projeto da obra, então nunca podemos falar de trabalhos a mais, pois está inerente o conceito de imputabilidade, que nada tem que ver com a figura dos trabalhos a mais. (sublinhado nosso). No conceito de trabalhos a mais, está em causa uma circunstância superveniente à abertura do procedimento.

Pensamos importante então e em síntese reter as seguintes ideias: o conceito de trabalhos a mais, não incluiu os trabalhos resultantes de erros e omissões, ainda que verificados durante a execução do contrato. Essa percentagem de trabalho é reportada

⁴⁶Cfr. LICÍNIO LOPES, “alguns aspetos, contrato de empreitada de obras públicas” in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra 2010, pp 403

⁴⁷ Ressalve-se apenas que a diretiva fala em obras complementares, integrando os trabalhos a mais nesse conceito. Tem alguma ligação porque se refere ao processo de negociação sem anúncio.

ao preço contratual, nela não entrando o valor de erros e omissões detetados antes da fixação do preço contratual, isto é de erros e omissões na formação do contrato.⁴⁸ O valor de trabalhos de suprimento de erros e omissões não conta para a soma do limite de 40% do valor de trabalhos a mais.

Não se entende muito bem qual a intenção do legislador. O ponto é que se “olharmos bem”, aumentou-se o limite dos trabalhos a mais, e reduziu-se o limite dos trabalhos destinados a corrigir erros e omissões, o que quanto a nós não faz muito sentido, tendo em conta que a intenção da nova redação ao Código seria reduzir algumas derrapagens que este tipo de obras implica.

2.2 OS TRABALHOS A MENOS

Conforme podem ser ordenados trabalhos a mais, também podem existir trabalhos a menos. Ao empreiteiro é vedado realizar trabalhos a mais que não lhe tenham sido ordenados, como também suprimir outros incluídos no contrato, sem que nesse sentido receba ordem escrita. (artigo 379º nº1 CCP). Quando tal acontece o preço atribuído a esses trabalhos suprimidos é deduzido do preço contratualmente estabelecido no contrato (379º nº 2), daqui decorrendo que em princípio, só devem ser pagos os trabalhos efetivamente executados.

A solução já será diferente se estiver em causa a inutilização de trabalhos já executados nos termos do artigo 380º do CCP. (“*Inutilização de trabalhos já executados*”).

Se o empreiteiro realizou trabalhos, e depois, por força de uma ordem de execução de trabalhos a menos, forem inutilizados alguns dos trabalhos devidamente executados, então o valor desses trabalhos (inutilizados) não pode ser deduzido ao preço contratual.⁴⁹

Acrescente-se que o empreiteiro tem o direito a ser remunerado pelos trabalhos necessários à reposição da situação anterior (artigo 380º) CCP.⁵⁰

Contudo, dispõe o artigo 381º que a diferença entre os trabalhos constantes do mapa das quantidades de trabalhos que integra o contrato e os trabalhos realmente

⁴⁸ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos anotado*, 4ª Edição Almedina 2013, pp 762.

⁴⁹ Cfr. PEDRO DE MELO, “Direito das Obras Públicas”, in *Tratado de Direito Administrativo* volume IV, Almedina pp. 503

⁵⁰ *Ob.cit.*

executados representa um valor superior a 20% do preço contratual, o empreiteiro tem direito a uma indemnização correspondente a 10% do valor.

CAPÍTULO III. IMPLICAÇÕES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO.

Reservamos as implicações da execução para um capítulo autónomo pois é aqui que se irá destacar o cerne desta investigação. O nosso estudo focará particularmente as seguintes situações.

Por razões de ordem lógica, abordaremos em primeiro lugar, as consequências genéricas do poder de modificação, previstas no artigo 282º do CCP.

Trataremos tanto as consequências dos trabalhos a mais dentro dos limites legais, incidindo em especial no regime do artigo 354º CCP, quer aquelas em que são ordenados trabalhos fora dos requisitos legais. Debruçar-nos-emos ainda sobre a recusa de execução dos trabalhos por parte do empreiteiro.

3.1 A REPOSIÇÃO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO

Como vimos, a lei admite modificações ao conteúdo das prestações, que no âmbito dos contratos de empreitada de obra pública se configuram como trabalhos a mais. Contudo, a contraparte por força do *princípio do pacta sunt servanda* vai ter de ser “compensada.”

Entramos então no domínio do equilíbrio financeiro, que é reconhecido de forma geral, como uma consequência ao poder de modificação previsto no artigo 282º do CCP.

Assim sendo, e antes de avançarmos com a questão do equilíbrio financeiro, cumpre analisar o disposto no artigo 314º do CCP que prevê as consequências da modificação objetiva do contrato.

Estabelece-se aqui, as hipóteses em que há direito a essa reposição.

Existe dever de repor o equilíbrio financeiro do contrato, quando a modificação ocorra por razões de interesse público ou alteração das circunstâncias provocadas por atos do contraente público, fora do exercício dos poderes de conformação da relação contratual.

Daqui se concluindo, que o princípio do equilíbrio financeiro é reconhecido no direito administrativo português.

O autor JORGE ANDRADE DA SILVA defende que não se entende o alcance do advérbio *especialmente*, admitindo-se a reposição do equilíbrio financeiro, unicamente nos casos em que o legislador os previu como especiais.⁵¹

Por outro lado, defende-se que, excepcionalmente o contrato admita essa reposição, só que não estabelece qualquer critério que defina excepcionalidade. Posto isto, pode abrir grande margem de discricionariedade às partes de equacionarem situações em que lhes pareça dar origem a uma reposição do equilíbrio financeiro.

Contudo e de harmonia com o artigo 282º do CCP para haver direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato não basta que a lei e o contrato reconheçam. Tem-se entendido que é necessário estarem preenchidos cumulativamente os seguintes requisitos: o facto que cause o desequilíbrio não se inclua no risco normal do negócio que o co contratante deva suportar, que sejam por isso, alterados os pressupostos que o co contratante fixou o valor da prestação e, que os pressupostos sejam conhecidos ou cognoscíveis do contraente público.

Podemos então dizer que a reposição do equilíbrio financeiro consiste na restauração da proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato, calculada em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes da modificação unilateral no valor dessas mesmas prestações (artigo 282º nº 5 CCP).

O nº 3 do artigo 282º prescreve as modalidades de repor o equilíbrio financeiro do contrato: nomeadamente através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou vigência do contrato, revisão de preços, e prestação ao co-contratante do valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas ou ao agravamento dos encargos previstos para a execução contratual.

Ressalve-se que não se trata de hipóteses taxativas, podendo as partes convencionar outras formas. Só em concreto será viável descortinar que modalidade de reposição se adequará ao caso concreto.⁵² A opção entre umas e outras modalidades está sujeita ao que melhor sirva o interesse público.

Uma coisa é certa, se nada estiver estipulado entre as partes e qualquer que seja o modo de repor, o valor da reposição terá sempre por base o valor das prestações

⁵¹Vg Como acontece com o artigo 314º do CCP em consequência de modificações objetivas do contrato e no 354º agravamento dos custos derivado a um facto do contraente público.

⁵² Cfr. LINO TORRAL, “Prorrogação do prazo de concessões de obras e de serviços públicos”, in *Revista dos Contratos Públicos nº 1*, pp 219 e ss.

inicialmente acordadas e terá em consideração a concreta repercussão da modificação do valor nesse contrato. (artigo 282º nº 5 CCP). Por último o nº 6 estabelece que nunca poderá a reposição colocar as partes em situação mais favorável do que resultava do inicialmente previsto. Mais uma vez se evidencia a preocupação da lei em salvaguardar o que foi acordado, neste caso, o equilíbrio financeiro estabelecido inicialmente.

Pensamos que as disposições deste artigo apenas limitam o modo como a reposição é feita. Cremos que o preceito deixa uma grande margem de liberdade às partes para puderem acordar os termos da reposição. No preceito nada se refere se o contratante tem de dar acordo sobre a forma de reposição, parecendo aparentemente que não necessita de acordo do particular para o efeito.

3.1.1 O instituto da revisão dos preços

Vem previsto no CCP de forma geral como uma das formas de equilibrar financeiramente o contrato.

Todavia, no âmbito do contrato de empreitadas de obras públicas, a revisão de preços é obrigatória, prevendo-se no nº1 do artigo 382º do CCP que “ *O preço fixado no contrato para os trabalhos de execução de obra é obrigatoriamente revisto nos termos contratualmente estabelecidos e de acordo com o disposto na lei.*”

Cremos que a obrigatoriedade da revisão de preços nas empreitadas se explica pela execução do contrato se prolongar por tempo mais ou menos longo e estar sujeita a alterações⁵³ que poderão comprometer a relação contratual.

A reposição do equilíbrio financeiro que representa uma consequência do poder de modificação unilateral é a prevista no artigo 282º do CCP e não a do 382º CCP, já que este último estabelece a revisão obrigatória independente da modificação.

Este dispositivo, não apresenta alterações significativas relativamente ao anterior Decreto 59/99 de 2 de Março (artigo 199º).⁵⁴ Trata-se de uma norma imperativa e por isso as partes estão vinculadas a observá-la.

Com o instituto da revisão, o que vai acontecer é uma adequação do preço inicialmente fixo e contemplado no contrato. No âmbito das empreitadas, cremos que a reposição do equilíbrio financeiro do empreiteiro deve ser feita por outras formas que

⁵³ Ressalve-se ainda que a obrigatoriedade de revisão de preços decorre da necessidade de o contrato se ajustar a causas que podem ter a ver com problemas de inflação, como preços de materiais que podem variar consoante o tempo e que tem de ser revistos necessariamente.

⁵⁴ Estabelecia que “ o preço das empreitadas de obras públicas será obrigatoriamente revisto.”

quanto a nós, melhor se coadunem com a proteção do co contratante, como desenvolveremos mais adiante.

3.2 DA EXECUÇÃO DOS TRABALHOS A MAIS LEGALMENTE IMPOSTOS

É lógico que, se as bases iniciais do contrato são alteradas, aquando do exercício do poder de modificação com a ordem de trabalhos a mais, agravando-as muitas vezes, o contraente tem direito ao reequilíbrio, o que resulta da própria força do contrato.

Como temos vindo a demonstrar, a lei confere à Administração o poder de modificação unilateral dos contratos administrativos, mas procura conciliá-lo com o interesse privado da cocontratante.

“Esse princípio (equilíbrio financeiro) visa assegurar assim tanto a efetiva realização das prestações consideradas essenciais para a Administração em face das exigências de interesse público como a manutenção do interesse do contraente privado na execução do contrato na medida em que tem a garantia de ficar lesado pelo exercício da faculdade de modificação do conteúdo do contrato (...).⁵⁵”

No que tange ao reequilíbrio financeiro do contrato de empreitada de obra pública, existe norma específica prevista no 354º do CCP.” (...) *Se o dono da obra praticar ou der causa a facto onde resulte maior dificuldade na execução da obra, com o agravamento dos encargos respetivos, o empreiteiro tem o direito à reposição do equilíbrio financeiro” (...).*⁵⁶

“Da leitura da disposição resulta imediatamente uma ideia conclusiva: a teleologia específica da norma visa corrigir desequilíbrios de valor económico entre a prestação e contraprestação surgidos no momento posterior à celebração do contrato por força de uma atuação, mesmo que lícita, do contraente público.”⁵⁷ “Nestes termos,

⁵⁵ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos anotado, 4ª Edição Almedina 2013, pp. 554

⁵⁶ Nº 3 do artigo 354 constitui não só uma disposição inovadora relativamente ao que sobre a matéria era estabelecido pelo DI nº 59/99, constituindo também um desvio ao regime geral do exercício da reposição do reequilíbrio financeiro previsto naquele código. Efetivamente dispõe-se nos números seguintes: nº 2 “o direito à reposição do equilíbrio financeiro previsto no número anterior caduca no prazo de 30 dias a contar do evento que o constitua ou do momento em que o empreiteiro dele tome conhecimento, sem que este apresente reclamação dos danos correspondentes nos termos do número seguinte, ainda que desconheça a intenção integral dos mesmos. nº 3 A reclamação é apresentada por meio de requerimento no qual o empreiteiro deve expor os fundamentos de ato e de direito e oferecer os documentos ou outros meios de prova que considere convenientes.

⁵⁷Cfr. LICÍNIO LOPES, *Alguns aspetos do contrato de empreitada de obras publicas*, in Estudos de Contratação Publica III pp 355

os danos cobertos pela reposição do equilíbrio financeiro do contrato aqui previsto são tao só e exclusivamente os danos emergentes, traduzidos no prejuízo imediato sofrido pelo empreiteiro em virtude da ação ou omissão licita ou ilícita imputável ao dono da obra”⁵⁸

Não se perca de vista que o artigo 354º do CCP deve ser conjugado com o 282º do CCP, dado que este último encerra a regra geral sobre a reposição do equilíbrio financeiro dos contratos administrativos, aplicável por isso às empreitadas.

Além de que não fornecendo o artigo 354º do CCP, os pressupostos de que depende o exercício do equilíbrio financeiro nas empreitadas de obras públicas, necessário será, aplicar-se o regime geral previsto no artigo 282º do CCP, assim como proceder-se à conjugação com o artigo 311 e seguintes.⁵⁹

As considerações que fizemos servem para demonstrar que a reposição prevista no artigo 354º CCP, específica para as empreitadas de obras publicas, exige a sua conjugação com o regime geral do CCP.⁶⁰

Como se referiu *supra*, o equilíbrio financeiro das empreitadas de obras públicas, pode ser alcançado por outras formas: o pagamento ao empreiteiro do montante necessário à reposição do equilíbrio originário do contrato, prorrogação do prazo para a execução de alguma das prestações ou de todas através da prorrogação do prazo inicial estabelecido.

Realce-se o facto de o artigo 282º nº 3 do CCP ser de aplicação supletiva pelo que as partes podem convencionar outras formas de reposição do equilíbrio financeiro.⁶¹

Sem embargo do que se estabelece o artigo 354º, conjugado com o nº 3 do artigo 282º do CCP, parece sugerir que a reposição do equilíbrio se faça através da entrega ao empreiteiro do valor correspondente ao agravamento dos custos. Somos da opinião que nada obsta que a reposição do equilíbrio financeiro seja efetuado de outras formas, nomeadamente através do prazo de execução dos trabalhos objeto do contrato ou da prorrogação do prazo de vigência deste.

⁵⁸ *Ob.cit.*

⁵⁹ Relativamente à modificação do contrato pelo contraente publico já sabemos e referimos durante a nossa exposição, que vigora o princípio geral que o contrato pode ser modificado por ato administrativo do contraente publico quando o fundamento invocado sejam razões de interesse público, conforme dispõe o artigo 311º nº 2 do CCP.

⁶⁰ Resulta para aplicação do artigo que i) haja razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou da nova ponderação das circunstâncias existentes; ii) alteração anormal e imprevisível das circunstâncias imputável a decisão do contraente público.

⁶¹ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos anotado*, 4ª Edição Almedina 2013, pp pagina 528.

Como tivemos oportunidade de referir, pensamos que a reposição do equilíbrio financeiro nas empreitadas públicas deve ser feita de outras formas, que não apenas através do mecanismo da revisão de preços (382º do CCP).

Como também já tivemos oportunidade de referir, a revisão de preços é obrigatória nas empreitadas. Saliente-se que, e salvo melhor opinião, que se não assim não fosse poderia existir um locupletamento do dono da obra à custa do empreiteiro. Isto porque, se os custos da execução da obra, não forem cobertos pelo preço da empreitada, o mesmo poderia subsistir. Acrescente-se ainda que, trata-se de uma norma imperativa e por isso não está na disponibilidade das partes dispensá-la.

Ainda quanto à determinação do valor da reposição do equilíbrio financeiro, vigora o princípio da autonomia contratual, prevalecendo na falta de estipulação contratual o regime do nº 5 do artigo 282º do CCP.⁶²

Uma breve nota ainda quanto à questão da determinação do valor da reposição do equilíbrio financeiro. Em princípio, quando o contraente público pratica ou dá causa a facto de que resulte uma maior dificuldade na execução do contrato, com o agravamento dos respetivos encargos, tal confere ao co contratante o direito à reposição do equilíbrio financeiro, incluindo todos os custos que intervêm na composição do preço contratual, podendo mesmo abranger os sobrecustos com gastos gerais mensais e com a estrutura da empresa.⁶³

“Tem-se entendido que estes encargos integram os chamados custos diretos constituídos pelos custos de mão-de-obra diretos, materiais incorporados e os referentes equipamentos necessários à execução dos vários tipos de trabalhos executados; e também os custos indiretos, correspondentes aos custos respeitantes à estrutura de gestão e apoio à produção respetiva (encarregados, viaturas de apoio, pessoal auxiliar, técnicos de segurança, direção da execução do contrato, projetistas, técnicos auxiliares e encargos de estaleiro e outros que haja lugar), quanto aos encargos da estrutura da empresa tem a ver em geral, com a gestão necessária para

⁶²Na falta de estipulação das partes, o CCP, no nº 5 deste artigo determina que o valor da reposição do equilíbrio financeiro corresponde ao necessário para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição do valor dessas mesmas prestações. Daqui resulta, o limite que o legislador estabeleceu no nº seguinte “ a reposição do equilíbrio financeiro não pode colocar qualquer das partes em situação mais favorável que a que resultava do equilíbrio financeiro inicialmente estabelecido, não podendo cobrir eventuais perdas que já decorriam desse equilíbrio ou eram inerentes ao risco próprio do contrato.

⁶³Cfr. FREITAS DO AMARAL, FAUSTO QUADROS E VIEIRA DE ANDRADE, Aspetos jurídicos das empreitadas de obras públicas, pág. 224 e LICÍNIO LOPES MARTINS *in Estudos de Contratação Pública* III pp 380 e ss.

suportar os encargos que é traduzida por percentagem sobre o valor dos contratos previsionalmente a ser executados num determinado período de tempo, geralmente um ano e a distribuir proporcionalmente pelos custos diretos desses contratos.”⁶⁴

Não deve todavia confundir-se o direito ao equilíbrio financeiro, com o recebimento de uma indemnização ou de determinados benefícios. O que está aqui em causa é um direito que surge na sequência da execução do contrato, que visa compatibilizar as vantagens e desvantagens do mesmo. A contraparte, mais propriamente, o empreiteiro, tem o direito à manutenção da estabilidade contratual, direito esse, inerente a todo e qualquer contrato administrativo subsumíveis aos requisitos já referenciados.

3.2.1 A obrigação de realizar os trabalhos

Por regra, verificados os condicionalismos legais o empreiteiro está obrigado a realizar os ditos trabalhos a mais, desde logo porque estes são necessários à boa execução da obra, por razões de interesse público.

Sublinhe-se que, de acordo com o preceituado no artigo 371º nº 1 do CCP, (sublinhado nosso) para existir a obrigação de executar os trabalhos a mais, a ordem têm de revestir a forma escrita e ser emitida pela entidade competente, assim como (...) “*acompanhada dos elementos técnicos indispensáveis à sua execução.*”

O empreiteiro pode reclamar da ordem da execução de trabalhos extracontratuais que entenda que não sejam enquadráveis no conceito de trabalhos a mais, mas já não, quanto aos limites no nº 2 do artigo 370º CCP, pois não lhe cabe proceder ao controlo do que é aí imposto. (372º nº 1).

O empreito não esta sujeito à ordem de execução de trabalho que não seja dada por escrito e se não lhe forem facultadas as alterações aos elementos da solução da obra.

3.2.2 Não sujeição versus recusa de execução

Se o empreiteiro verificar que não estão verificados os requisitos legais para os trabalhos serem considerados a mais, pode reclamar da ordem recebida nos termos do

⁶⁴ Cfr. LICÍNIO LOPES MARTINS, “Alguns Aspetos do contrato de empreitada de obras públicas no Código dos Contratos Públicos II: em especial, a reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato e a determinação dos danos”, in *Estudos de Contratação de Pública III* pp 380.

artigo 372º nº 1, tendo o dono da obra 10 dias para se pronunciar. Saliente-se ainda que este pode não se pronunciar no prazo legalmente fixado para o efeito. Ficar a reclamação do empreiteiro deferida ou não? Qual o valor do silêncio do dono da obra?

Embora não seja uma questão que densificaremos, pensamos que, e seguindo PEDRO DE MELO deverá considerar-se deferida a reclamação por analogia com o disposto no artigo 345º nº 5 do CCP: “ *o dono da obra decide a reclamação ou pronuncia-se sobre as reservas apresentadas e notifica o empreiteiro no prazo de 15 dias a contar da data da assinatura do auto ou da entrega da reclamação ou da exposição escrita referida no número anterior, equivalendo o silêncio a deferimento da reclamação ou aceitação da reserva.*”

O empreiteiro deverá manifestar a sua vontade de não execução na dita reclamação.

Questão que nos parece interessante aqui abordar, é a prevista no artigo 371º nº 2 do CCP. Relembre-se que o preceito esclarece o seguinte: “ *o empreiteiro não está sujeito à obrigação de execução dos trabalhos quando opte por exercer o direito de resolução do contrato ou de mesma espécie de outros nele previstos, mas a executar em condições diferentes, o empreiteiro não disponha de meios humanos ou técnicos indispensáveis para a execução.*”

Vimos já que uma vez transmitida por escrito a ordem de execução de trabalhos e acompanhada dos elementos essenciais para o efeito, o empreiteiro deverá proceder à execução dos mesmos. Só assim não será, se o empreiteiro (puder) optar pela resolução do contrato, com base no disposto no artigo 406º alínea c) ou se não dispuser de meios técnicos ou humanos necessários à execução da obra.

A nossa interpretação vai no sentido de que não está aqui em causa uma obrigação de cumprimento do dono da obra.

Em primeiro lugar cremos que o direito à resolução a que o nº 2 do artigo 371º se reporta, só pode ser exercido nos termos do artigo 406º alínea c) do CCP ou seja, quando no cômputo dos trabalhos a mais e a menos e de suprimentos de erros e omissões, ocorrer uma redução superior a 20% do preço do contrato.

Por outro lado, temos a questão dos meios técnicos indispensáveis para a execução da obra. Estará o empreiteiro obrigado a executar a obra, mesmo que tenha meios que de alguma forma permitirão a realização dos trabalhos?

A questão, pertinente quanto a nós faz todo sentido. JORGE ANDRADE DA SILVA apresenta uma resposta: “ *À Administração só pode interessar uma perfeita execução da*

obra, pelo que deve entender-se que aquela obrigação deixa de existir desde que o dono da obra verifique que o empreiteiro não possui o equipamento nem os meios necessários para a perfeita execução.”⁶⁵ Claro está, que sendo a verificação feita pelo dono da obra, poderá, muito bem considerar que o empreiteiro não dispõe de meios indispensáveis para o fazer, e invocar o interesse público como motivo para não realização. Sublinhe-se ainda, que o dono da obra é aquele que detém uma posição de superioridade no domínio da relação contratual. Numa palavra, entendemos que, mesmo que o empreiteiro disponha de meios necessários e suficientes para executar os trabalhos, não o legitima à obrigação de execução dos mesmos.⁶⁶

Eventualmente, a norma deveria referir que o empreiteiro só devesse realizar os trabalhos, se estivesse munido de meios que impliquem uma perfeita execução como defendido pelo autor citado.

Sem embargo, e de regresso ao preceituado no n.º 2 do artigo 371.º do CCP, repara-se que a intenção do legislador é clara; no sentido de que o empreiteiro não está sujeito à obrigação quando “*opte por exercer o direito de resolução do contrato ou quando sendo os trabalhos a mais de espécie diferente dos previstos no contrato ou da mesma espécie nele previstos, mas a executar em condições diferentes, o empreiteiro não disponha de meios técnicos indispensáveis para a sua execução.*” Ao prever ou o direito de resolução ou a não disposição de meios, a intenção do legislador mais não foi, do que consagrar uma faculdade alternativa e não cumulativa. Numa palavra, o empreiteiro pode recusar-se a não realizar os trabalhos se não dispuser de meios técnicos para a sua perfeita realização, ou se estiver perante um caso que a lei lhe permita exercer o direito de resolução, se tiver efetivamente ultrapassado certa percentagem de trabalhos a mais.

No caso previsto no artigo 371.º n.º 2 do CCP, não implica necessariamente que estejamos a falar de trabalhos ilegais, mas de falta de meios para a realização perfeita da obra.

Quando ao direito de resolução, dissemos *supra*, que este só pode ser utilizado nos termos do artigo 406.º alínea c) do CCP.

A recusa da execução dos trabalhos a mais vem expressamente referida no artigo 372.º do CCP.

⁶⁵Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, Código dos Contratos Públicos anotado, 4.ª Edição, Almedina 2013, pp764

⁶⁶ Sem prejuízo de o empreiteiro também avaliar se tem os meios necessários.

“Este preceito não tem correspondência no antigo RJEOP, regula o caso de recusa por parte do empreiteiro com fundamento de que, os trabalhos que foram ordenados não são trabalhos a mais, que decorra por, no caso de os trabalhos serem de espécie não prevista no contrato ou sendo de espécie prevista tem de ser executados em condições diferentes, entender não possuir os meios técnicos necessários a essa execução”⁶⁷

Relativamente ao 1º caso decorre do disposto no nº 1, que o empreiteiro pode questionar o enquadramento dos trabalhos a mais, mas já não tem legitimidade para fazer relativamente aos limites fixados no nº2 do 370º do CCP.⁶⁸

Segundo JOÃO PACHECO DE AMORIM, está aqui afastado o regime da impugnação administrativa necessária nos termos do artigo 59º nº 5 do CPTA, esclarecendo que a falta de reclamação do empreiteiro não o impede de impugnar judicialmente a ordem.

“ (...) Estas impugnações administrativas são importantes elementos de prova em juízo, prejudicando a abstenção do empreiteiro ou a intempestiva apresentação da reclamação ou reserva (...) outro efeito útil para o empreiteiro reside no regime de deferimento tácito que o código estabelece”⁶⁹

Por ultimo o nº 4 do 372º esclarece o regime aplicável à hipótese de o empreiteiro persistir na recusa da execução, apesar de o dono da obra se ter pronunciado negativamente sobre a ocorrência do respetivo direito. *“ No caso previsto na alínea a) do número anterior, quando o empreiteiro não dê início à execução do contrato, pode o dono da obra, sem prejuízo do poder de resolução do contrato (...)”*A alínea a) prevê a sanção pecuniária compulsória como forma de *“ provocar no empreiteiro uma séria reflexão sobre a sua atitude.”*⁷⁰

Se o dono da obra opta pela administração direta ou pela execução de trabalhos por terceiros, nos termos da alínea b), considerando o facto como incumprimento do empreiteiro, este é responsável pelos prejuízos que daí resultem. (325 nº 4)⁷¹

3.3 DOS TRABALHOS A MAIS FORA DOS REQUISITOS LEGAIS

⁶⁷ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos anotado*, 4ª Edição Almedina 2013, pp 765

⁶⁸ *Ob.cit*

⁶⁹ In garantias contenciosas no CCP, in *Estudos de Contratação Pública I*, pp 221

⁷⁰ Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos anotado*, 4ª Edição Almedina 2013, pp 766

⁷¹ *Ob. cit.*

A questão da ilegalidade dos trabalhos a mais é mais complexa e merece maior densificação.

Nesta subsecção abordaremos em primeira linha, a questão dos limites absolutos do poder de modificação, iremos também procurar explicar o que se passa quando os limites dos trabalhos a mais são ultrapassados, concretamente o artigo 370º nº 2 do CCP.

Em geral, o poder de modificação não pode por em causa os limites absolutos do contrato previsto no artigo 313º nº 1 do CCP: “ *A modificação não pode conduzir a alteração das prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato nem configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo disposto no presente Código relativamente à formação do contrato.*”

O poder de modificação unilateral tem de respeitar desde logo, a intangibilidade do objeto (...) “*A Administração pode mudar o contrato mas não de contrato*” (...).⁷²

“*O núcleo essencial do contrato é composto por prestação que o individualizam do ponto de vista material ou (...) as prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato.*”⁷³

A modificação tem igualmente de respeitar a concorrência⁷⁴: no sentido, que a modificação unilateral só é admissível se não impedir, restringir ou falsear a concorrência garantida pelo regime de formação do contrato (artigo 313º nº 1 do CCP). “*Assim sendo, a modificação só é permitida em duas situações: quando seja objetivamente demonstrável que, caso a modificação constasse do caderno de encargos a ordenação das propostas no procedimento de formação do contrato não seria alterada, (...) e que em virtude da duração do vínculo contratual e do decurso do tempo, aquela exigência tenha deixado de se justificar. (artigo 313º nº 2 do CCP).*”⁷⁵

O artigo 313º nº 2 concretiza o modo como de garantir a igualdade na concorrência, que passa pela demonstração: se era objetivamente possível de que a ordenação das propostas avaliadas no procedimento de formação do contrato não seria alterada se o caderno de encargos tivesse contemplado a modificação em causa. Se

⁷² Cfr FREITAS DO AMARAL Curso...,II pp 620

⁷³ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS *Direito Administrativo Geral, atividade administrativa* Tomo III 2º Edição reimpressão, P 409

⁷⁴ A proteção da concorrência surge como um novo e autónomo critério de limitação da modificação dos contratos. Cfr. PEDRO GONÇALVES, Acórdão Pressetext: modificação do contrato existente vs. adjudicação de um novo contrato, *in Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 73, Janeiro/Fevereiro de 2009, pp17

⁷⁵ Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral, atividade administrativa* Tomo III 2º Edição reimpressão. P 409

assim não fosse, estamos perante aquilo que o Tribunal de Justiça tem vindo a considerar que é uma alteração substancial⁷⁶: no sentido de que apenas uma modificação que altere os aspetos essenciais do contrato, nomeadamente o objeto do mesmo, a ponto de se poder concluir que se está perante outro contrato e já não perante o contrato inicial modificado, justifica o recurso a um novo procedimento pré-contratual.⁷⁷

Por outro lado, autores como TIAGO DUARTE⁷⁸ entendem que é impossível conceber que “*uma modificação a um contrato, por motivos de interesse público, não “toque” minimamente nos parâmetros base previstos no procedimento pré-contratual que precedeu o contrato.*” Segundo este autor, basta qualquer alteração que seja contrária ao que consta dos elementos que serviram de base ao procedimento pré-contratual para haver violação do princípio da concorrência.

Pensamos que este entendimento é exagerado, pois embora se entenda a posição do autor certo é, que o poder de modificação causa sempre alguma perturbação no contrato. Se assim não fosse então não se admitiria como um dos poderes que o contraente pode exercer na relação contratual.

Apesar de pensarmos que o princípio do *pacta sunt servanda* está diluído nos contratos administrativos, a modificação não pode ir ao ponto de perturbar a estabilidade contratual. Assim sendo, impede a Administração de alterar os pressupostos financeiros na base dos quais o contrato foi celebrado, como desenvolvemos *supra*.

A modificação dos contratos durante a execução não depende apenas do interesse público e do respeito pelo objeto do contrato. Mas igualmente de manter o equilíbrio financeiro do mesmo e do respeito pelos princípios constitucionais e legais.

Temos vindo a demonstrar, que o poder de modificação unilateral, que se concretiza na figura dos trabalhos a mais, deve manter-se dentro dos limites do objeto do contrato, e não o pode alterar ao ponto de configurar uma obra totalmente diferente, isto porque, o respeito pela intangibilidade do objeto, é um limite absoluto ao poder de modificação.

Assim sendo, se a modificação afeta as prestações principais do objeto do contrato, o co contratante vê-se obrigado a lançar mão do mecanismo resolutivo do

⁷⁶ Cfr. Acórdão *Succhi de Frutta* do Tribunal de Justiça da União Europeia (processo C-496/99)

⁷⁷ Cfr. Tiago Duarte, os elétricos de Marselha não chegaram a Sintra: O Tribunal de Contas e os limites à modificação do contrato, in *Revista dos Contratos Públicos* n° 3, pp 35

⁷⁸ Cfr. Tiago Duarte, os elétricos de Marselha não chegaram a Sintra: O Tribunal de Contas e os limites à modificação do contrato, in *Revista dos Contratos Públicos* n° 3, pp 36

artigo 332º do nº1 alínea d) do CCP. Mas, o empreiteiro não pode exercer o direito de resolução por imposição de trabalhos a mais (artigo 406º) CCP, que se explica pelo facto de não pode haver lugar a trabalhos a mais de valor superior aos limites estabelecidos no nº 2 do artigo 370º CCP.

O direito de resolução só se verifica por redução de trabalhos superiores a 20% do preço do contrato nos termos do artigo 406º alínea c) do CCP.

Quando a alteração de um contrato público assuma alterações ao ponto de ser consideradas substanciais, introduzindo condições que se tivessem previsto no procedimento adjudicatório inicial, teriam permitido proponentes diferentes dos inicialmente admitidos ou a aceitação de uma proposta diferente da inicialmente aceite, poderá estar em causa a construção de uma obra totalmente diferente, e já não poderá afirmar-se que estamos perante a figura dos trabalhos a mais. Do mesmo modo, se a alteração compromete o equilíbrio económico do contrato, a favor do empreiteiro pode ser considerado uma alteração substancial ao inicialmente previsto⁷⁹ e não estaremos perante trabalhos a mais.

PEDRO GONÇALVES sustenta que (...) “ *à medida que o direito regulador da adjudicação dos contratos se aperfeiçoa destacando o valor da concorrência, torna-se inevitável concluir que a modificação não pode implicar a reconstrução de um contrato inicial em termos de este deixar de corresponder às condições fundamentais ou essenciais do convite a contratar que o contraente público apresentou no procedimento de adjudicação.* (...)”⁸⁰

Temos vindo a afirmar que a proteção da concorrência assume-se como um limite importante ao poder de modificação do contrato. Assim, uma modificação que não se enquadre no fim da concorrência prosseguido pela celebração do contrato original corresponde de facto à adjudicação de um contrato novo, podendo assim desencadear a reação impugnatória de terceiros.⁸¹

O Direito Europeu vai no sentido de conferir uma proteção prioritária aos interesses da concorrência em favor do interesse público.

⁷⁹ Acórdão Presstext: modificação do contrato existente vs. Adjudicação do novo contrato *in Cadernos de Justiça Administrativa* nº 73 pp 7

⁸⁰ Acórdão Presstext: modificação do contrato existente vs. Adjudicação do novo contrato *in cadernos de justiça administrativa* nº73 pp 17

⁸¹ Acórdão Presstext: modificação do contrato existente vs. Adjudicação do novo contrato *in cadernos de justiça administrativa* nº73 pp 17

“ (...) Impõem-se a convocação da dogmática dos limites à modificação dos contratos tendo sobretudo em consideração limites e exigências ditados para proteger a concorrência (...) (scope of competition).⁸²

Ainda quanto à previsão artigo 370º nº 2 do CCP esclarece-se que não pode ser ordenada a execução de trabalhos a mais quando: alínea a) “ tendo o contrato sido celebrado na sequência de um procedimento de ajuste direto ao abrigo no disposto na alínea a) do artigo 19º, o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, seja igual ou superior ao valor referido naquela alínea; alínea b) tendo o contrato sido celebrado na sequência de concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação e o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, seja igual ou superior ao valor referido na alínea b) do artigo 19º, o anúncio do concurso não tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia. Há portanto uma alteração ao 370º nº2: antes previa “Só pode ser ordenada a execução de trabalhos a mais quando (...) agora: “Não pode ser ordenada a execução de trabalhos a mais quando....” Ou seja, tratando-se de um contrato adjudicado por ajuste direto em função do valor, o valor global dos trabalhos a mais tem de ser inferior a 150.000 euros. (370ºn2, a). Estabelece-se portanto um novo limiar no caso de o contrato ter sido precedido de ajuste direto em razão do valor: o somatório do preço contratual com os trabalhos a mais (incluindo trabalhos a mais anteriores) não pode ser superior a €150.000. Se o contrato foi adjudicado com base em concurso publico ou concurso limitado por prévia qualificação e o anúncio do procedimento não foi objeto de publicação no Jornal Oficial da União Europeia, o valor global dos trabalhos a mais tem de ser inferior a 5.000.000 euros. (370ºnº2 alínea b). Em qualquer dos casos, não podem ser ordenados trabalhos a mais de valor global superior a 40% do preço do contrato. (370º nº2, alínea c) CCP. Isto porque os 40% são referentes ao preço contratual, não se considerando vicissitudes ulteriores que podem ocorrer designadamente através da revisão de preços.⁸³

Não se contabiliza os trabalhos de suprimento de erros e omissões para o apuramento do limite percentual que os trabalhos a mais podem atingir: trabalhos a mais têm limite percentual próprio e autónomo.

⁸²Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “Gestão dos contratos públicos em tempos de crise” in *Estudos de contratação pública III*, pp 43

⁸³ Cfr. RUI MEDEIROS, “O Controlo de custos nas empreitadas de obras públicas”, in *Estudos de Contratação pública II* pp. 444.

Como decorre do nº 5 do artigo 370º do CCP “ *caso não se verifique alguma das condições previstas no nº 2, os trabalhos a mais devem ser objeto de contrato celebrado na sequência de um procedimento adotado nos termos do disposto no título I parte II.*

O preceito em questão opera uma remissão expressa para os procedimentos de formação de contratos previstos no título I da parte II.

Poderá ainda colocar-se a questão de saber se é possível deitar mão de um procedimento de ajuste direto para a execução de trabalhos a mais que excedam os limites legalmente fixados.

Para PEDRO DE MELO parece admissível que a execução dos trabalhos extracontratuais seja adjudicada com base num procedimento de ajuste direto (pois a remissão é feita em bloco para o título I da parte II do Código), estando aí incluídos todos os procedimentos pré-contratuais; do ajuste direto ao concurso.

O que não se configura possível para este autor, e com o qual não podemos estar mais de acordo, é a adjudicação por ajuste direto desses novos trabalhos ao mesmo empreiteiro, não tendo sido feita a consulta a mais nenhum. Isto porque, está desde logo posto em causa o princípio da concorrência e transparência, fundamentais no âmbito da contratação pública previstos no artigo 1º nº 4 do CCP.

Ressalve-se que os princípios da contratação pública não se esgotam nos passados em revista, embora sejamos da opinião, que se afiguram os mais importantes no seio da contratação pública. Por outras palavras, têm uma vocação mais frequente nesta matéria. “*No domínio da contratação pública a aplicação destes princípios evidencia-se de modo pertinente, podendo mesmo dizer-se que, relativamente a alguns deles, são princípios que têm na sua aplicação, senão de modo exclusivo, ao menos particularmente acentuada no domínio dos procedimentos adjudicatórios e da execução dos contratos públicos.*”⁸⁴

Ora, posto isto, e sendo exigível o lançamento de um novo procedimento adjudicatório para a execução de trabalhos a mais, é possível que a empreitada tenha de ser suspensa até que seja adotado o procedimento pré-contratual exigido. Isto leva-nos a querer, que o facto de haver receio da demora do procedimento faz com que se adjudique trabalhos ao mesmo empreiteiro sem ter contacto com mais nenhum.

⁸⁴ Cfr. J.A MORENO MOLINA E F. PLEITE GUADAMILLAS, *la Nueva Ley de Contratos de Sector Publico.*, pp 177 e ss

Caso os trabalhos a mais violem os limites legais (constantes dos artigos referidos), poder-se-á colocar uma questão pertinente, e que apenas enunciaremos por extravasar o objeto da dissertação e merecer por si só uma reflexão mais dedicada.

Ordenados os trabalhos e cumpridos pelo empreiteiro, o contrato inicial é alterado e a modificação pode consubstanciar uma invalidez superveniente⁸⁵ ou então haverá um novo contrato, o qual, obviamente, não seguiu o procedimento devido, sendo este originariamente inválido.

Acresce apenas que a lei processual nos termos artigo 40º CPTA, relativo à legitimidade processual na impugnação de contratos, acautelou este tipo de situações nas alíneas c) e g). A invalidez pode mesmo ocorrer, se a reação for feita contra o contrato administrativo em causa, **e não tiver sido adotado o procedimento pré-contratual legalmente exigível** (alínea c)⁸⁶ (destacado nosso). Mas só haverá invalidez se a modificação integrar o contrato em moldes contrários ao permitido pela lei nos trabalhos a mais.

Quanto à alínea g) *“Pelos pessoas singulares ou coletivas portadoras ou defensoras de direitos subjetivos ou interesses legalmente protegidos aos quais a execução do contrato cause ou possa efetivamente causar prejuízos”* mais não é, do que uma concretização do princípio e limite da concorrência. *“A regra abrange pois apenas aquelas situações susceptíveis (...) de desencadear a prática de atuações lesivas para a esfera de terceiros (...). Os exemplos mais frequentes podem ocorrer no (...) âmbito de empreitadas de obras públicas, quando incluam cláusulas que ponham em causa o princípio da concorrência (...).”*⁸⁷ Estas alíneas servem para demonstrar que a lei previu situações de legitimidade processual ativa de impugnação de contratos associados ao princípio da concorrência.

⁸⁵ Surge depois do momento de formação do contrato.

⁸⁶ Os diversos diplomas que, transpondo as diretivas comunitárias regulam o regime da contratação pública, enunciam os procedimentos admissíveis, bem como os critérios que deve prescindir à escolha do procedimento a adotar em cada caso concreto (...) ”“A opção pelo ajuste direto em detrimento de qualquer outra das modalidades procedimentais, (...) tem como consequência a exclusão, à partida, de um potencial interessado na adjudicação do contrato, que ficará impedido de apresentar uma proposta em concorrência com outros possíveis candidatos. Nestas circunstâncias, independentemente de ter ou não intervindo no procedimento pré-contratual, e de ter ou não impugnado o ato que determinou a abertura do procedimento ou adjudicação do contrato, o lesado poderá interpor uma ação de anulação do contrato, quando a decisão da entidade administrativa relativa à escolha do procedimento se revelar ilegal.”Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, pp 201-202

⁸⁷ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, CARLOS *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina 2005, pp203 -204

Havendo violação dos limites do artigo 313º do CCP, que implique um novo contrato, esse terá de ser precedido de um dos procedimentos adjudicatórios previstos no artigo 16º do CCP. (“*Procedimentos de formação dos contratos*”). Se assim não for, poderemos estar perante um caso de ajuste direto ilegal, já que foram adjudicados ao empreiteiro trabalhos sem possibilidade de outros poderem concorrer, e estarmos perante um caso de invalidade originária do contrato.

Do exposto, concluímos que a modificação do contrato só é admissível até ao ponto em que não implique uma alteração substancial ao contrato inicial. Ou seja, que não seja suspeitável de as partes terem vontade de renegociar os termos essenciais do mesmo.

É claro que contratos de empreitada de obra pública estão sujeitos a ajustamentos e alterações. Mas essa alteração não pode ser substancial não podendo implicar a organização de um novo procedimento de adjudicação, pois a ser assim estaríamos a falar de um novo contrato que nada tem que ver com o primeiro.

Contudo e frisando mais uma vez esta ideia, insistimos que a lei tem de ser criteriosa e rigorosa nos limites que balizam o poder de modificação. Apesar de o primado ser o interesse público, não podemos esquecer os limites, especialmente o da concorrência, que para nós tem uma importância crucial no domínio da contratação pública. É necessário que as partes ponham as suas “propostas” a concurso num universo que é tanto mais justo, quanto mais ilimitado possível, pois só assim se garante a efetivação da concorrência mas também a igualdade e transparência de todos os potenciais concorrentes.

Isto significa um recuo do poder de modificação enquanto poder da conformação da relação contratual, e que a lei reconhece através da consagração dos limites que o balizam.

Atendendo à excecionalidade da figura dos trabalhos complementares, que o legislador português tem designado por trabalhos a mais, a nova redação do CCP quanto aos limites mais não é, quanto a nós, do que um imperativo do princípio da concorrência. Por isso, temos vindo a reafirmar a nossa posição, no sentido de que os condicionalismos legais que a figura implica têm de ser estritamente rigorosos, na medida em que se admite, que o mesmo empreiteiro execute trabalhos não previstos inicialmente no contrato, quando estes se enquadrem nas estritas condições que a lei impõe para a realização de trabalhos a mais.

CONCLUSÃO

O poder de modificação representa uma exceção ao princípio do *contractus lex inter partes* e a nosso ver uma diluição do *pacta sunt servanda*.

As empreitadas de obras públicas são contratos administrativos, e por isso, instrumentos ao serviço do interesse público, de modo que o seu objeto tem sempre de ser idóneo a satisfazê-lo, ainda que para tanto tenha de ser modificado o objeto do contrato.

É consensual que a Administração Pública não pode conformar-se com a execução do contrato que cause inconvenientes na perspetiva do interesse público, porque esse é o fim basilar do contrato administrativo. Daí que o poder de modificação permita conciliar a prossecução do interesse público, e a continuidade da obra sem ser necessário proceder a abertura de novo procedimento.

A respeito da figura dos trabalhos a mais, constatamos que o conceito acolhido pelo CCP (370º CCP) reproduz no essencial a Diretiva Comunitária 2004/18 CE (artigo 31º nº 4).

Concluimos que são requisitos da figura, o preenchimento cumulativo de todas as exigências do artigo 370º do CCP, reforçando a jurisprudência do Tribunal de Contas a ideia de que os requisitos têm de ser estritamente rigorosos: na medida que não pode fazer-se dos trabalhos a mais um instrumento de utilização constante e sem outro condicionamento que não o simples limite qualitativo.

O regime dos trabalhos a mais implica que as entidades adjudicantes ponham a concurso obras com projetos rigorosos, e com um ajustamento do montante que irá ser gasto. A admissão da figura dos trabalhos a mais implica um desvio ao princípio da concorrência, pois sendo adjudicados os trabalhos ao mesmo empreiteiro o fim concorrencial de garantia do acesso a vários interessados é posto em causa, assim como objetivo de encontrar a proposta economicamente mais vantajosa.

As entidades públicas têm o dever de providenciar pela revisão dos projetos das obras, antes do lançamento a concurso, por forma a evitar as derrapagens dos custos que este tipo de obra implica. (artigo 61º do CCP).

Na difícil fronteira entre trabalhos a mais e de suprimentos e omissões constatamos que o CCP realça a distinção nos termos do nº 4 do artigo 370º do CCP.

Concluimos também, que na figura dos trabalhos a mais está subentendido o conceito de imprevisibilidade, ao passo que no suprimento de erros e omissões são

aqueles que sejam susceptíveis de ser previstos e não tenham sido, ou que pelo menos “*só dificilmente e com enormes custos pudessem ser conhecidos antes do lançamento do procedimento pré contratual*”⁸⁸,

No plano do exercício do poder de modificação unilateral, a Administração enfrenta os limites absolutos do artigo 313º do CCP, desde logo o princípio da intangibilidade do objeto assim como da proteção da concorrência. Sujeita-se ainda à obrigação da reposição do equilíbrio financeiro caso pretenda impor a alteração do que foi inicialmente clausulado (artigo 314º nº 1).

As normas constantes dos artigos 312º e 313º do CCP têm ínsita uma natureza financeira: na medida em que a fixação de fundamentos e limites claros para a modificação dos contratos públicos também tem como objetivo a sua estabilidade e a proteção de recursos financeiros.

O dever do equilíbrio financeiro (artigo 282º), enquanto consequência da modificação, visa garantir a manutenção do que inicialmente as partes celebraram no contrato que se traduz, em manter a proporção entre os encargos imprescindíveis à execução do contrato e a remuneração ou contraprestação do que inicialmente se acordou. É como que uma renegociação do objeto do contrato, que lhe é imposto pelo princípio da boa-fé, lealdade e cooperação, importantes ao nível económico e social do contrato, equacionado quanto a nós, como princípio da justiça constitucional.

No caso das empreitadas de obras públicas temos um artigo específico, o 354º do CCP, que prevê que a maior onerosidade na execução da obra, por cujas consequências se responsabiliza o dono da obra, é a resultante das alterações das circunstâncias que tanto podem resultar de facto da sua autoria, como de uma omissão relativamente a uma conduta. Revelando-se neste preceito mais uma vez a preocupação do legislador em repor o equilíbrio financeiro, específico nas empreitadas, responsabilizando o dono da obra pelas consequências do agravamento das respetivas conduções de execução.

Defendemos que o dever de manter o contrato equilibrado é corroborado pelo princípio do *pacta sunt servanda* condicionado obviamente à ocorrência de um facto superveniente, imprevisível causador de uma onerosidade excessiva a uma das partes.

⁸⁸ Cfr. RUI MEDEIROS, *o controlo dos custos nas empreitadas de obras públicas através do novo regime de trabalhos para o suprimento de erros e omissões e de trabalhos a mais*, in Estudos de Contratação Publica II, Coimbra 2010, pp 453.

Quando está em causa a abertura de um novo procedimento adjudicatório, então significa que os limites da modificação foram extravasados, restando à contraparte fazer-se valer dos direitos que a lei lhe confere no caso de trabalhos a mais ilegais.

Tivemos oportunidade de problematizar, o que acontece quando havendo um novo contrato, não é adotado o procedimento adjudicatório, podendo estar-se perante um caso de invalidade.

No domínio dos contratos de direito administrativo defendemos que, o *princípio do pacta sunt servanda* é relativizado e por isso se admite a modificação ao conteúdo do objeto das prestações, que no âmbito das empreitadas públicas o legislador reconhece como trabalhos a mais.

O limite e respeito pelo princípio da concorrência é atualmente a verdadeira trave-mestra da contratação pública.

É de facto no respeito pelo princípio da concorrência e simultaneamente na sua promoção que assenta hoje o valor nuclear dos procedimentos adjudicatórios.⁸⁹

Perfilhamos que quanto mais pessoas ou entidades se apresentarem perante a entidade adjudicante, do mercado administrativo, como eventuais futuros contratantes, mais reforçado estará o princípio da concorrência, e melhor e mais eficiente será o leque de ofertas e de escolhas.

⁸⁹ Cfr. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Princípios gerais da contratação pública*, in Estudos de Contratação I Pública Coimbra Editora 2008 pp 67

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE

“Apontamento sobre o contrato administrativo no Código dos Contratos Públicos”, in *Revista dos Contratos Públicos* nº2

“Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo Código dos Contratos Públicos,” in *Cadernos de Justiça Administrativa* nº 66, 2007

“Contratos administrativos e o regime da sua modificação no novo Código dos Contratos Públicos,” in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, volume II, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2010

Teoria Geral do Direito Administrativo: temas nucleares, Almedina 2014

AMARAL, DIOGO FREITAS DO,

Curso de Direito Administrativo, volume II, 2ª Edição, Almedina, 2011;

AMORIM, JOÃO PACHECO DE,

“A invalidade e a (in) eficácia do contrato administrativo no código dos contratos públicos”, in *Estudos de Contratação Pública I*, Coimbra Editora 2008;

“As garantias administrativas no Código dos Contratos Público”, in *Estudos de Contratação Pública II*, Coimbra Editora 2010;

ANDRADE, J.C VIEIRA DE

“A propósito do regime do contrato administrativo no Código dos Contratos Públicos”, in *Estudos de Contratação Pública II*, Coimbra Editora: Coimbra 2010;

ANDRADE, JORGE DA SILVA

Código dos Contratos públicos anotado, 4º edição Almedina,2013

ANTUNES, OLIVEIRA MANUEL JOSÉ

Código dos Contratos Públicos - regime de erros e omissões, 3º Edição Almedina 2010,

AYALA, BERNARDO DINIZ DE

“O poder de modificação unilateral do contrato administrativo com regime de Project finance”, *in Revista de Contratos Públicos n° 2*, Setembro 2011

BAENA HORGUÉ, CONCEPCIÓN,

La modificación del contrato administrativo de obra, Madrid: Marcial Pons, 1997

BODELA MARK, KIRBY, MOTA

Contratos sobre o exercício de poderes públicos, Coimbra Editora, 2010

CADILHA FERNANDES, CARLOS, ANTÓNIO CADILHA

O contencioso pré-contratual e o regime da invalidade dos contratos públicos, perspectivas face à diretiva 2007/66/CE (segunda diretiva “ Meios contenciosos), Almedina, 2013

CAETANO, MARCELLO

Manual de Direito Administrativo, volume I, 11ª reimpressão, Almedina, 2013

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES

Contratos públicos: subsídio para a dogmática administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro, *in Cadernos O Direito*, n° 2, Almedina: Coimbra, 2007;

DUARTE, TIAGO

“Os elétricos de Marselha não chegaram a Sintra: o Tribunal de Contas e os limites à modificação de contratos,# *in Revista dos Contratos Públicos n° 3*;

DUPUIS, G E GUÉDON, M.JOSÉ,

Droit Administratif, 13e edición, Sirley, 2012

ENTERRÍA, EDUARDO GARCÍA E FERNÁNDEZ, TOMÁS- RAMON

Curso de Derecho Administrativo I, duodécima Edición, Thomson Civitas: Madrid, 2004;

ESTORNINHO, JOÃO MARIA

Requiem pelo Contrato Administrativo, Coimbra Almedina, reimpressão, 2003

Curso de Direito dos Contratos Públicos, por uma Contratação Pública Sustentável, Almedina, 2013

GOMES, CARLA AMADO

“A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Públicos”, in *Estudos de Contratação Publica I*, Coimbra Editora: Coimbra, 2008;

GONÇALVES, PEDRO COSTA

“Acórdão Ppresetext: modificação de contrato existente vs. Adjudicação do novo contrato, Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Terceira Secção) de 19.6.2008, P. C-454/06, Anotação”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* nº 73, Janeiro/Fevereiro de 2009

“A relação jurídica fundada em contrato administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa* nº 64, Julho/Agosto de 2007

Conceção dos serviços públicos, Almedina, 1999

“Gestão de contratos públicos em tempos de crise”, in *Estudos de Contratação Pública III* Coimbra Editora 2010

LAUBADÈRE, ANDRÉ VÉASE DE

Traite Théorique et pratique des Contrats Administratifs, tomo II Paris, 1984

LEITÃO, ALEXANDRA

“Da natureza jurídica dos atos praticados pela Administração no âmbito da execução dos contratos, Acórdão Supremo Tribunal Administrativo (Pleno da 1º Secção) de 23.06.1998, P.32 282, Anotação, in: *Cadernos de Justiça Administrativa* nº 25.

MARTINS, ANA GOUVEIA

“A modificação e os trabalhos a mais nas empreitadas de obras públicas” *in Estudos em homenagem ao professor Dr.ª Sérvulo Correia* Volume II, Ed FDL, Coimbra editora, Coimbra 2010;

MARTINS, LICÍNIO LOPES

“Alguns aspetos do contrato de empreitada de obras públicas”, *in Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia*, Volume II, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora: Coimbra 2010;

MEDEIROS, RUI

“O controlo de custos nas empreitadas de obras públicas através do novo regime de trabalhos de suprimento de erros e omissões e de trabalhos a mais”, *in Estudos de Contratação Pública II*, Coimbra Editora 2010

MOLINA, MORENO ANTONIO JOSÉ E GUADAMILLAS PLEITE FRANCISCO

La Nueva Ley de Contratos del Sector Público, Estudio sistemático, Madrid, Wolters Kluwer, 2008

MONTAREU COSCULUELA LUIS,

Manual de Derecho Administrativo I, sexta edición, Editorial Civitas, SA Madrid 1995

OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE,

O ato administrativo contratual, CJA,63º

OTERO, PAULO

“Estabilidade contratual, modificação contratual e equilíbrio financeiro em contrato de empreitada de obras públicas”, *in Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa ano 56, 1996

PEREIRA, MATIAS MIGUEL PEDRO

Os Poderes do Contraente Público no Código no Contratos Públicos, Coimbra Editora 2011

R, ALLAN, CARIAS BREWER

Contratos Administrativos, Contratos Públicos, Contratos del Estado, Colección Estudios Jurídicos No.100, Editorial Jurídica venezolana, Caracas, Primera Edición 2013

RAMALHO, RITA

O Contrato de Subempreitada de Obras Públicas, 2003, UCP

RICHER, LAURENT

Droit des Contrats Administratifs, 6e edition, L.G.D.J .Jextenso editions: Paris, 2008

RIVIERO, JEAN

Direito Administrativo, tradução de Rogério Ehrhandt Soares, Almedina Coimbra, 1981,

SOUSA, MARCELO REBELO DE E ANDRÉ SALGADO DE MATOS

Contratos Públicos-Direito Administrativo Geral, Tomo III, 2º Edição, D. Quixote: Alfragide, Setembro de 2009;

TORGAL, LINO

“A empreitada de obra públicas no Código dos Contratos Públicos- breve nota de alguma das principais novidades,” in *Cadernos de Justiça Administrativa* nº 64, Julho/Agosto de 2007

VALLES, EDGAR

Execução de empreitadas de obras públicas, 2013 Almedina;

VIEIRA, PEDRO SIZA

“O Código dos Contratos Públicos e as parcerias público-privadas”: *Estudos de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, 2008;

VIANA CLÁUDIA,

Os princípios comunitários na contratação pública, Coimbra, Coimbra Editora

OUTRAS FONTES

www.dgsi.pt

www.tcontas.pt

[http://paginas.fe.up.pt/~gequaltec/w/index.php?title=Erros e omiss%C3%B5es](http://paginas.fe.up.pt/~gequaltec/w/index.php?title=Erros_e_omiss%C3%B5es)

<http://www.anacom.pt/render.jsp?contentId=991739>

<http://www.slideshare.net/pscantanhede/acordao-1-de-2013-tibunal-de-contas1>

<http://www.contratacaopublica.com.pt/bibliografia/?offset=105>

[http://www.uria.com/en/practica-profesional/areas-practica/financiacion de proyectos?iniciales=BDA&seccion=publicaciones](http://www.uria.com/en/practica-profesional/areas-practica/financiacion_de_proyectos?iniciales=BDA&seccion=publicaciones)