

CATÓLICA LAW REVIEW

VOLUME IV
n.º 1
jan. 2020

DIREITO PÚBLICO

Bruno Reynaud de Sousa

Christos Ch. Kypraios

Rachid El Bazzim

Hugo Aparício

Luís Pereira Coutinho

Vera Karam de Chueiri

Angela Couto Machado Fonseca

Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino

Inês Quadros



CATÓLICA

RESEARCH CENTRE
FOR THE FUTURE OF LAW

LISBOA - PORTO

A Nulidade nos Contratos Administrativos/ Nullity in Administrative Contracts

Hugo Aparício^{*}

Mestrando da Escola de Lisboa da Faculdade de Direito
da Universidade Católica Portuguesa

SUMÁRIO

Enquadramento introdutório

A nulidade no âmbito da invalidade derivada

A nulidade no âmbito da invalidade própria

Considerações finais

* hugofaparicio@gmail.com, Mestrando em Direito Administrativo na Faculdade de Direito – Escola de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa, e advogado-estagiário na PLMJ – Sociedade de Advogados. O presente artigo corresponde, com algumas alterações, ao relatório final apresentado na disciplina de Invalidades Contratuais e Pré-contratuais, lecionada pelo Professor Doutor Luís Sousa da Fábrica.

1. Enquadramento introdutório

Uma das formas de atuação administrativa que assume mais relevo nos dias de hoje é, incontornavelmente, o contrato administrativo¹. Tendo por assente que, na sua raiz, o contrato administrativo não difere do contrato de direito privado, sendo o resultado de duas ou mais declarações negociais, percebe-se, por outro lado, que o contrato administrativo não pode estar sujeito aos mesmos princípios e regras que regulam o contrato de direito civil, nomeadamente, ao princípio da autonomia privada, na medida em que naquele, ao contrário deste, uma das partes, geralmente uma entidade pública, orienta-se e está vinculada à prossecução do interesse público.

Por isso mesmo, o Código dos Contratos Públicos (doravante, CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, surge como o diploma a ter em conta no que diz respeito aos contratos administrativos² (e, como o nome indica, aos contratos públicos³). No seio do CCP, encontra-se, na sua parte II – Contratação Pública, um conjunto de normas jurídicas que visam regular os procedimentos de formação dos contratos, ou seja, estabelecem-se regimes que relevam num momento anterior à celebração do contrato. Por outro lado, na sua parte III – Regime Substantivo dos Contratos Administrativos, o CCP prevê um conjunto de normas jurídicas que dizem respeito à validade e à execução dos contratos, reportando-se, portanto, a um momento posterior à celebração do contrato.

Do n.º 1 artigo 280.º do CCP decorre que a parte III é aplicável aos contratos sujeitos à parte II do mesmo diploma. Os contratos sujeitos à parte II (contratos públicos) são, de acordo com o n.º 2 do artigo 1.º, todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código (artigo 2.º e artigo 7.º).

Apesar deste âmbito de aplicação aparentemente restritivo, retira-se do n.º 2 do artigo 280.º que o regime substantivo previsto na parte III do CCP é subsidiariamente aplicável aos demais contratos administrativos não sujeitos à parte II do CCP que seriam, *prima facie*, regidos pelo disposto em lei especial. Contudo, sabendo-se que não existe, no presente momento, qualquer legislação especial aplicável a estas relações contratuais administrativas, o regime jurídico

1 Cfr. ALMEIDA, Mário Aroso de (2018, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, p. 411), assistimos, atualmente, ao paradigma de uma «Administração Contratante» (expressão de IAN HARDEN, *The Contracting State*, Buckingham, 1992).

2 Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º, «o presente Código estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo».

3 Em termos sintéticos, contratos públicos são aqueles celebrados por uma entidade adjudicante (n.º 2 do artigo 1.º, e n.º 1 do artigo 280.º), que pode ter as vestes de pessoa coletiva de direito público ou de direito privado.

previsto na parte III é também aplicável a estes contratos administrativos. Além disso, note-se que o âmbito de aplicação da parte III do CCP não se fica pelos contratos administrativos, ou seja, por aqueles que «criem, modifiquem ou extingam relações jurídico-administrativas»⁴, é ainda aplicável, por força do n.º 3 do artigo 280.º, em certa medida – princípios, e regimes da invalidade, modificação objetiva, cessão da posição contratual e subcontratação –, a contratos de direito privado da Administração («contratos sujeitos à parte II, [...] [que] não configurem relações jurídicas contratuais administrativas»).

Uma das especificidades dos contratos administrativos em relação aos contratos de direito privado regidos pelo Código Civil (doravante, CC) tem que ver com o regime de invalidade. Enquanto que nos contratos privatísticos, uma desconformidade, em abstrato, gera diretamente a invalidade do contrato (negócio jurídico), nos contratos administrativos existe uma compartimentação consoante se verifique que um ato do procedimento pré-contratual está em desconformidade com o bloco de juridicidade vigente ou o vício que conduz à invalidade é próprio do contrato. Nesse sentido, no primeiro caso, trata-se de uma invalidade consequente em que o ato procedimental, prévio à celebração do contrato, contamina o conteúdo do contrato. Na segunda hipótese, trata-se de uma invalidade própria do contrato, ou seja, o contrato é inválido por vícios próprios.

Em sede de invalidade do contrato administrativo (quer na invalidade consequente, quer na invalidade própria do contrato), o ordenamento jurídico mantém o sistema dualista de desvalores jurídicos: a anulabilidade (n.º 2 do artigo 283.º e n.º 1 do artigo 284.º), forma menos grave de invalidade que constitui a regra geral no direito administrativo; e a nulidade (n.º 1 do artigo 283.º e n.º 2 do artigo 284.º), forma mais grave de invalidade que constitui exceção à regra geral da anulabilidade.

Com efeito, partindo destas premissas básicas iniciais, o presente trabalho versa sobre o regime da invalidade do contrato administrativo (capítulo II do título I da parte III), tendo como pretensão, mais concretamente, analisar, pormenorizadamente e de forma crítica, a nulidade e o respetivo regime, quer no âmbito da invalidade derivada (artigo 283.º), quer no âmbito da invalidade própria do contrato (artigos 284.º e 285.º).

4 AMARAL, Diogo Freitas do, 2017, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, p. 442.

2. A nulidade no âmbito da invalidade derivada

Com o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, que veio alterar o CCP, transpondo, em especial, as diretivas de 2014 sobre contratos públicos, manteve-se o princípio do paralelismo das formas de invalidade ou, por outras palavras, o princípio da identidade entre o desvalor jurídico do contrato e o desvalor jurídico dos atos anteriores à sua celebração⁵, opção esta consolidada desde o Código de Procedimento Administrativo de 1991.

No que concerne a nulidade no âmbito da invalidade derivada, o n.º 1 do artigo 283.º do CCP não foi alvo de alterações pelo mencionado Decreto-Lei. De acordo com a norma, «os contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em que tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo».

2.1. O ato procedimental

Como explica ANA RAQUEL MONIZ⁶, o ato pressuposto (ato procedimental) deve reunir um conjunto de pressupostos para que determine a invalidade do ato posterior (contrato):

- i. Deve ser «dotado de autonomia substantiva ou funcional face ao ato prejudicado»⁷;
- ii. Deve constituir o «ato no qual se funda o ato prejudicado (*necessidade ou anterioridade lógico-jurídica*)»⁸;
- iii. Os efeitos da sua invalidade implicam uma «*afetação autónoma e direta, da consistência do ato prejudicado*»⁹.

Em relação ao conceito de ato procedimental (isto é, «decisões da entidade adjudicante tomadas durante o procedimento de adjudicação do contrato»)¹⁰, parece tratar-se de uma formulação bastante ampla, que permite, à partida, abarcar uma panóplia de figuras como os atos administrativos, os atos equiparados a atos administrativos e as peças do procedimento, ou seja, «atos

5 AMARAL, Diogo Freitas do, 2017, *Curso ...*, p. 500.

6 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade do contrato no Código dos Contratos Públicos», in *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira (coord.), AAFDL, Lisboa, pp. 821-822.

7 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 821. Cfr., também, XAVIER, Alberto, 1972, *Conceito e Natureza do Acto Tributário*, Almedina, Coimbra, p. 255.

8 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 822; e XAVIER, Alberto, 1972, *Conceito ...*, *idem*.

9 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», *idem*.

10 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 823.

jurídicos praticados no decurso de um procedimento pré-contratual e que, produzindo efeitos jurídicos autónomos, conformam, direta ou indiretamente, elementos essenciais do contrato»¹¹.

Deve, no entanto, ter-se em conta a expressão «ato procedimental em que tenha assentado» a celebração do contrato, presente no n.º 1 do artigo 283.º, que impõe uma relação de prejudicialidade, ou seja, exige um nexo de causalidade entre a nulidade do ato pré-contratual e o contrato celebrado. Resulta desta norma, diferentemente do n.º 2 do mesmo preceito¹², a exigência de uma causalidade abstrata, isto é, qualquer vício, desde que sancionado pelo ordenamento jurídico com a nulidade, é apto, em abstrato, a contaminar o contrato celebrado, prejudicando, dessa forma, a sua validade.

Assim, ao considerar com atenção os diversos elementos do n.º 1 do artigo 283.º, é perceptível que o conceito de ato procedimental a adotar é mais restrito do que uma análise superficial da norma poderia dar a entender. Na verdade, na maioria dos casos, as ilegalidades cometidas durante o procedimento são condensadas e absorvidas pelo ato de adjudicação do contrato, logo, em bom rigor, o ato procedimental mais relevante para efeitos da nulidade (o mesmo no caso da anulabilidade) derivada do contrato é o ato de adjudicação (artigo 73.º). Nas palavras de JOÃO PACHECO AMORIM¹³ «não é qualquer acto procedimental que pode ser judicialmente impugnado, mas tão só um verdadeiro acto administrativo lesivo, decisório e materialmente definitivo».

2.2. A (des)necessidade da declaração judicial de nulidade do ato procedimental

Com base no n.º 1 do artigo 283.º, grande parte da doutrina¹⁴ e da jurisprudência¹⁵ tem entendido que, para além de constituir *conditio sine qua non*, pa-

11 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», *idem*.

12 No caso da anulabilidade, exige-se uma causalidade concreta, ou seja, para que o contrato seja anulável, importa não só que o ato de que ele depende seja anulável, deve ainda «demonstrar-se que o vício é causa adequada e suficiente da invalidade do contrato, designadamente por implicar uma modificação subjetiva do contrato celebrado ou uma alteração do seu conteúdo essencial» (n.º 2 do artigo 283.º).

13 AMORIM, João Pacheco, 2008, «A invalidade e a (in)eficácia do contrato administrativo no Código dos Contratos Públicos», in *Estudos de Contratação Pública*, I, Pedro Costa Gonçalves (org.), Coimbra Editora, Coimbra, p. 642.

14 Neste sentido, entre outros, ALMEIDA, Mário Aroso de, 2018, *Teoria Geral* ..., p. 476; AMARAL, Diogo Freitas do, 2017, *Curso* ..., p. 500; TAVARES, Gonçalo Guerra, 2019, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, p. 665; SILVA, Jorge Andrade da, 2017, *Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado*, 6.ª ed., Almedina, Coimbra, p. 567.

15 V., entre outros, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (doravante, TCAN), de 15.4.2010 (José Veloso), in <http://www.dgsi.pt>.

rece só ser relevante a nulidade procedimental judicialmente reconhecida, não sendo relevante (ou sequer admissível) a declaração administrativa de nulidade desse ato.

Assim sendo, para a opinião maioritária encontram-se naquela norma dois pressupostos processuais necessários para se efetivar a invalidade consequente do contrato¹⁶:

- i. A impugnação tempestiva, no prazo de um mês [artigo 101.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (doravante, CPTA)], do ato procedimental nulo quando esteja em causa um ato reconduzível ao contencioso pré-contratual¹⁷. Isto consubstancia um desvio à regra geral da impugnação de atos nulos a todo o tempo (n.º 1 do artigo 58.º do CPTA), ou seja, trata-se de um caso de nulidade atípica. Decorrido o prazo sem que o interessado tenha impugnado o ato pressuposto, preclui o direito de impugnar o contrato celebrado posteriormente com fundamento na invalidade derivada¹⁸.
- ii. A declaração de nulidade do ato procedimental por parte do competente tribunal administrativo.

A nosso ver, contudo, tendo presente a redação do n.º 1 do artigo 283.º, nomeadamente o segmento «possa ainda sê-lo», não é absolutamente necessária a declaração judicial de nulidade¹⁹. Consideramos que a expressão se refere à supra mencionada impugnação tempestiva do ato nulo, ou seja, aos casos em que, contrariando a regra geral da improdutividade jurídica dos atos nulos e da prescindibilidade da arguição da sua nulidade, o CPTA estabelece o prazo de um mês para impugnar atos procedimentais que se insiram no âmbito

16 AMARAL, Diogo Freitas do, 2017, *Curso ...*, p. 500.

17 O âmbito de aplicação encontra-se definido no n.º 1 do artigo 100.º do CPTA: «compreende as ações de impugnação ou de condenação à prática de atos administrativos relativos à formação de contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços».

18 Neste sentido, na doutrina, ALMEIDA, Mário Aroso de / CADILHA, Carlos, 2017, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, p. 565; e na jurisprudência, Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 18.5.2017 (José Correia), in <http://www.dgsi.pt>. Em sentido contrário, GONÇALVES, Pedro Costa, 2007, «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», CJA, n.º 62, março-abril, p. 8.

19 Num sentido próximo, SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de (2008, *Contratos Públicos, Direito Administrativo Geral*, tomo III, Dom Quixote, Lisboa, pp. 130-131), entendem que «não se exige, para que o contrato seja nulo, que o acto pré-contratual tenha efetivamente sido objecto de uma declaração judicial de nulidade; para tal basta que possa sê-lo. Aliás, não poderia ser de outro modo, já que a nulidade é independente de qualquer declaração, judicial ou não (art. 134.º, 1 CPA) [atual artigo 162.º do Código de Procedimento Administrativo (doravante, CPA)]. [...] O art. 283.º, 1 CCP terá apenas pretendido, com uma formulação infeliz, esclarecer que a administração não tem qualquer poder de declarar a nulidade consequente do contrato, o que já decorreria do art. 307.º, 1 CCP».

de aplicação do contencioso pré-contratual. Portanto, como veremos no ponto 2.4., apenas são verdadeiramente imprescindíveis a impugnação e a declaração judicial de nulidade do contrato com fundamento na nulidade do ato procedimental. Abrem-se, assim, dois cenários possíveis: *i*) verifica-se a declaração judicial de nulidade do ato procedimental e a declaração judicial de nulidade do contrato com fundamento na invalidade (nulidade) do ato procedimental²⁰; *ii*) verifica-se apenas a declaração judicial de nulidade do contrato com fundamento na invalidade (nulidade) do ato procedimental, desde que o contrato tenha sido impugnado dentro do prazo de um mês a contar do conhecimento do vício do ato procedimental.

Por outro lado, somos da opinião que não faz qualquer sentido estender o entendimento que explanámos aos atos procedimentais que digam respeito a quaisquer outros contratos administrativos, ou seja, fora do âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual deve proceder-se a uma interpretação do n.º 1 do artigo 283.º de acordo com o regime geral da nulidade do ato administrativo (artigo 162.º do CPA), o que significa que o ato procedimental nulo não produz quaisquer efeitos jurídicos, independentemente de ter sido ou não declarada a nulidade, não estando a arguição deste desvalor sujeita a qualquer prazo.

Em conclusão, importa distinguir entre *i*) atos do procedimento pré-contratual que tenham em vista a formação de contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de aquisição ou locação de bens móveis, e de aquisição de serviços (artigo 100.º do CPTA); e *ii*) atos do procedimento pré-contratual que tenham em vista a formação de quaisquer outros contratos aos quais se aplique o regime de invalidade do contrato previsto no CCP. No primeiro caso, o sucesso da declaração de nulidade do contrato assente na nulidade do ato procedimental está dependente da prévia declaração judicial de nulidade do ato procedimental ou da impugnação direta e tempestiva do contrato com fundamento na nulidade do ato procedimental (seguida da declaração judicial de nulidade do contrato). No segundo caso, em conformidade com o artigo 162.º do CPA, o ato procedimental nulo contamina o contrato que é também nulo, não carecendo a nulidade do ato pressuposto de ser invocada.

20 Neste caso, à luz da alínea *d*) do n.º 2 do artigo 4.º do CPTA as duas pretensões podem ser cumuladas.

2.3. A admissibilidade da declaração administrativa de nulidade do ato procedimental

Questão diferente, ainda que ligada com a anterior, é a de saber se apenas é admissível a declaração judicial de nulidade ou também se permite a declaração administrativa de nulidade do ato procedimental.

Ao contrário do que defende a maioria da doutrina, como referido no ponto 2.2., na nossa opinião deve admitir-se a declaração de nulidade do ato procedimental não só pelos tribunais administrativos, mas também pela própria Administração, nos termos dos artigos 267.º e seguintes do CCP²¹.

Defendemos este entendimento uma vez que nada no nosso sistema jurídico o proíbe, sendo que, na nossa humilde interpretação, a norma do n.º 1 do artigo 307.º apenas se circunscreve à declaração de invalidade do contrato, não proibindo a declaração administrativa de nulidade do ato procedimental²². Além disso, é possível deslindar outro argumento a favor desta posição no n.º 2 do artigo 283.º. A norma em apreço não exige expressamente a anulação judicial do ato procedimental anulável, ou seja, parece admitir a sua anulação administrativa. Ora, por maioria de razão, tal só pode querer dizer que também na declaração de nulidade do n.º 1 se permite que seja a Administração a fazê-lo²³.

2.4. A necessidade imperativa da declaração judicial de nulidade do contrato

De acordo com a maioria da doutrina²⁴, não existe uma comunicação automática da nulidade do ato procedimental para o contrato, ou seja, para que a nulidade do ato procedimental afete o contrato, tem de existir, necessariamente, uma declaração judicial de nulidade do próprio contrato com fundamento na nulidade do ato procedimental.

21 Também neste sentido, MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 830.

22 No mesmo sentido, MONIZ, Ana Raquel (2017, «A invalidade ...», p. 831), argumenta que «admitir que o (agora) contraente público (mas, anteriormente, entidade adjudicante) anule o ato pressuposto [...] não significa atribuir-lhe o poder para anular o contrato administrativo: se pretender obter a anulação do contrato com fundamento em invalidade consequente, deve o contraente público, após a anulação do ato (ou em cumulação com ela), intentar, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 77.º-A do CPTA, a respetiva ação judicial».

23 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 830.

24 Cfr., entre outros, ALMEIDA, Mário Aroso de, 2002, *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra, p. 324, e CARVALHO, Raquel, 2010, *As Invalidades Contratuais nos Contratos Administrativos de Solicitação de Bens e Serviços*, Almedina, Coimbra, p. 87. Na jurisprudência, vide, por exemplo, Acórdão do TCAN, de 15.4.2010 (José Veloso), in <http://www.dgsi.pt>.

Diferentemente da declaração de nulidade do ato procedimental, neste caso entende-se que não se permita a declaração de nulidade do ato consequente por parte da Administração, por força do n.º 1 do artigo 307.º²⁵. Isto «decorre do carácter bilateral do contrato administrativo» na medida em que «não é possível apenas a uma das partes (mesmo sendo essa parte a Administração) sem o acordo da outra [...] declarar nulo (nomeadamente por ato autoritário ou impositivo), um acto resultante afinal não de uma, mas de duas declarações de vontade contrapostas e de igual valor jurídico»²⁶. Caso se retirasse automaticamente a nulidade do contrato da declaração de nulidade do ato procedimental por parte da Administração, estar-se-ia a incorrer no vício da usurpação de poder, com a consequente nulidade desse ato, conforme previsto na alínea a) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA²⁷.

2.5. O afastamento da nulidade

Por fim, importa dar conta de um aspeto da nulidade no âmbito da invalidade consequente, a nosso ver, criticável²⁸. Não se percebe porque é que o legislador não veio prever, à semelhança do previsto no n.º 2 para a anulabilidade, o afastamento da nulidade do contrato nos casos em que se demonstre inequivocamente que o vício não implicaria uma modificação subjetiva no contrato celebrado nem uma alteração do seu conteúdo essencial. Trata-se de uma opção severa do legislador que optou, mais uma vez, por deixar o n.º 1 do artigo 283.º inalterado, mantendo a inaplicabilidade expressa do princípio de aproveitamento dos atos jurídicos à nulidade²⁹.

25 De acordo com a mencionada norma, «[...] as declarações do contraente público sobre interpretação e validade do contrato ou sobre a execução são meras declarações negociais, pelo que, na falta de acordo do cocontratante, o contraente público apenas pode obter os efeitos pretendidos através de recurso à ação administrativa».

26 AMORIM, João Pacheco, 2008, «A invalidade e a (in)eficácia ...», p. 644.

27 TAVARES, Gonçalo Guerra, 2019, *Comentário ...*, p. 666.

28 Também críticos da opção do legislador são ALMEIDA, Mário Aroso de, 2018, *Teoria Geral ...*, p. 477, e CARVALHO, Raquel, 2017, «As alterações ao regime de invalidade dos contratos no Código dos Contratos Públicos», *CJA*, n.º 126, novembro-dezembro, p. 26.

29 A mesma opção encontra-se no regime de invalidade do ato administrativo, no qual o legislador apenas admitiu o afastamento do efeito anulatório para os atos anuláveis (n.º 5 do artigo 163.º do CPA).

3. A nulidade no âmbito da invalidade própria

A invalidade própria do contrato é aquela que decorre de não terem sido cumpridas as exigências formais (incluindo o procedimento após a fase da adjudicação) e/ou substanciais impostas pelo ordenamento jurídico³⁰.

No âmbito desta, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017 trouxe novidades no n.º 2 do artigo 284.º, norma relativa à nulidade. Decompondo a norma em apreço, os fundamentos de nulidade do próprio contrato são os seguintes:

- i. Fundamentos de nulidade previstos no CCP;
- ii. Fundamentos previstos no artigo 161.º do CPA;
- iii. Fundamentos previstos em lei especial;
- iv. Fundamentos específicos previstos no próprio n.º 2 do artigo 284.º, nomeadamente:
 - a. A celebração de contratos com alteração dos elementos essenciais do caderno de encargos e da proposta adjudicada que devessem constar do respetivo clausulado;
 - b. A celebração de contratos com aposição de cláusulas de modificação que violem o regime previsto no CCP quanto aos respetivos limites.

3.1. Os fundamentos de nulidade previstos no CCP

Conforme refere RAQUEL CARVALHO³¹, será difícil encontrar normas no CCP que prevejam diretamente a nulidade do contrato, não relevando, obviamente, as situações de invalidade derivada que se reconduzem ao artigo 283.º. Além disso, muitos dos casos estão já previstos no elenco do artigo 161.º do CPA.

Para a autora citada³², esta tarefa torna-se mais fácil na medida em que, para si, algumas causas de invalidade de atos procedimentais deverão igualmente ser consideradas causas de invalidade do próprio contrato porque, se não houvesse um procedimento pré-contratual, estas seriam naturalmente causas de invalidade do contrato. O exemplo dado³³ é o das cláusulas contratuais propostas pela entidade adjudicante. Existindo um procedimento pré-contratual, estas cláusulas são fixadas num momento anterior ao acordo entre os dois contraentes. Não seria assim caso não existisse esse procedimento pré-contratual,

30 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 832.

31 CARVALHO, Raquel, 2018, *Principais novidades do regime substantivo dos contratos – invalidades e modificações objetivas e subjetivas*, in http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_ContratacaoPublica2018.pdf (2.8.2019), p. 102.

32 CARVALHO, Raquel, 2017, «As alterações ...», p. 27.

33 CARVALHO, Raquel, 2017, «As alterações ...», *idem*.

portanto, em caso de alguma ilegalidade cometida, o contrato seria inválido por si só. A vantagem desta posição é a não imposição de um ónus de impugnação do ato procedimental sob pena de preclusão do direito a fazê-lo com fundamento nos vícios desse ato, assim se tutelando melhor os interesses públicos e privados em presença³⁴.

Ainda assim, apesar de raras, encontram-se algumas normas no CCP que fundamentam a nulidade do contrato, designadamente o n.º 7 do artigo 96.º, que determina a nulidade do contrato a que falte algum dos elementos essenciais referidos nas alíneas do n.º 1 do artigo 96.º como a identificação das partes, a indicação do ato de adjudicação, a descrição do objeto do contrato, entre outros³⁵; e o n.º 1 do artigo 384.º, que, no mesmo sentido do artigo anterior, sanciona com a nulidade o subcontrato que não contenha os elementos dispostos nessa norma.

3.2. Os fundamentos de nulidade previstos no artigo 161.º do CPA

Quanto à remissão expressa para o artigo 161.º do CPA, não se percebe esta remissão sem mais. Por um lado, a remissão não devia fazer-se expressamente para um artigo, mas sim para o diploma, sob pena de, sempre que se altere a inserção sistemática da matéria no CPA, também tenha de se corrigir o artigo para que se remete³⁶.

Mais, vislumbra-se um outro problema ao remeter-se diretamente para o artigo 161.º do CPA. É que esta remissão deixa de fora o n.º 2 do artigo 36.º do CPA que expressamente sanciona com a nulidade «todo o ato ou contrato que tenha por objeto a renúncia à titularidade ou ao exercício da competência conferida aos órgãos administrativos, sem prejuízo da delegação de poderes e figuras afins legalmente previstas».

Por outro lado, deveria o legislador ter sido mais rigoroso e cauteloso, salvaguardando as devidas adaptações, por força dos diferentes tipos de contrato a que se aplica o regime das invalidades, designadamente, de acordo com o n.º 3 do artigo 280.º do CCP, aos contratos privados da Administração que nada têm que ver com o ato administrativo.

34 CARVALHO, Raquel, 2017, «As alterações ...», *idem*.

35 O desvalor jurídico estatuído na norma tem sido alvo de diversas críticas na doutrina, que nele vê uma consequência demasiado gravosa e até desproporcional para as situações em causa, cfr., por exemplo, AZEVEDO, Bernardo, 2010, «Adjudicação e celebração do contrato no Código dos Contratos Públicos», in *Estudos de Contratação Pública*, II, Pedro Costa Gonçalves (org.), Coimbra Editora, Coimbra, p. 256.

36 CARVALHO, Raquel, 2018, *Principais novidades ...*, p. 103.

Por último, não se pretendendo analisar exaustivamente as demais alíneas do artigo 161.º do CPA, damos conta de uma alínea que nos suscitou algum interesse, a alínea *i*). A referida alínea sanciona com a nulidade o ato administrativo (leia-se contrato administrativo), que ofenda casos julgados. Exemplo de uma situação que se subsume a esta alínea é o caso de um contrato administrativo celebrado após a declaração judicial de nulidade de um ato procedimental de que dependia a celebração daquele contrato. Tal hipótese não se reconduz, por isso, à invalidade consequente do contrato, mas sim à sua invalidade própria do contrato, na medida em que o que está em causa não é o ato procedimental de que dependia o contrato, mas sim a violação do caso julgado da sentença jurisdicional que declarou a nulidade do ato³⁷.

3.3. Os fundamentos previstos em lei especial

O n.º 2 do artigo 284.º apresenta ainda como causas de nulidade do contrato as previstas em legislação especial. A título exemplificativo³⁸, veja-se o n.º 3 do artigo 5.º³⁹ da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, relativa aos compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas, e o n.º 3 do artigo 7.º⁴⁰ do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, relativo aos procedimentos necessários à aplicação da lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso.

3.4. Os fundamentos previstos nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 2 do artigo 284.º

Quanto aos últimos fundamentos presentes no n.º 2 do artigo 284.º, pode, em primeiro lugar, questionar-se se estes constituem uma concretização dos anteriores ou causas de invalidade própria autónomas?⁴¹ Perfilhamos a opinião

37 SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de, 2008, *Contratos Públicos, ...*, p. 128.

38 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», pp. 844-845.

39 Nos termos dessa norma, «Os sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos».

40 Segundo essa norma, «sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9.º e 10.º do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: a) verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; b) registado no sistema informático de apoio à execução orçamental; c) emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente».

41 CARVALHO, Raquel, 2018, *Principais novidades ...*, p. 104.

maioritária na doutrina que entende que, embora a técnica de redação do legislador não tenha sido a melhor, trata-se de causas de invalidade específicas autónomas.

Com efeito, em relação à causa prevista na alínea a)⁴², trata-se de uma causa de invalidade que demonstra a importância das peças processuais e a sua eficácia posterior ao procedimento – na fase da celebração e execução do contrato⁴³ –, o que se percebe na medida em que é com base naquelas, concretamente com base no caderno de encargos e nos seus termos (artigo 42.º), juntamente com a proposta da concorrente (posterior cocontratante), que o contrato se irá firmar. Fundamenta-se esta causa de nulidade nos princípios da concorrência e da transparência, com assento no artigo 1.º-A, que impõem uma regra como a da imodificabilidade/imutabilidade do caderno de encargos findo o prazo para apresentação das propostas (artigo 50.º). O mesmo se aplica no que respeita a alteração dos termos da proposta adjudicada visto que uma divergência entre esta e o clausulado contratual «implicaria uma desvirtuação de todo o procedimento de formação do contrato»⁴⁴, gorando o objetivo de celebração do contrato com o operador económico que apresenta a proposta economicamente mais vantajosa (artigo 74.º), contendendo, assim, com o princípio da concorrência, princípio que, sobretudo por influência comunitária, assume um lugar central no nosso ordenamento jurídico, não só no âmbito da contratação pública, mas também no âmbito da execução e modificação contratual.

No que concerne a causa prevista na alínea b), importa atentar no n.º 1 do artigo 313.º⁴⁵ que estabelece os limites à modificação dos contratos⁴⁶,

42 Cfr. MONIZ, Ana Raquel (2017, «A invalidade ...», p. 833), já encontra paralelo na norma de legitimidade processual prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 77.º-A do CPTA: «por quem alegue que o clausulado do contrato não corresponde aos termos inicialmente estabelecidos e que justificadamente o tinham levado a não participar no procedimento pré-contratual, embora preenchesse os requisitos necessários para o efeito.»

43 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», *idem*.

44 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 836.

45 O preceito estabelece como limites à modificação dos contratos os seguintes: i) não pode conduzir à alteração substancial do objeto do contrato; ii) não pode configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência; iii) não são permitidas alterações que, se fizessem parte do caderno de encargos, teriam ocasionado, a alteração da ordenação das propostas avaliadas ou a admissão de outras propostas; iv) o aumento total de preço originado pelas eventuais modificações não pode ultrapassar 25% do preço contratual inicial, no caso de a modificação resultar de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias; v) o aumento total de preço originado pelas eventuais modificações não pode ultrapassar 10% do preço contratual inicial, no caso de a modificação resultar de razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias; vi) não pode alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante em termos de este ser colocado em situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido.

46 Ressalve-se, nos termos do n.º 3 do artigo 313.º, a aplicação de limites próprios à modificação dos contratos administrativos em especial (título II da parte III), designadamente, o artigo 370.º, no caso da

tratando-se de mais um reflexo do princípio da concorrência nos contratos públicos⁴⁷. Note-se que as modificações objetivas dos contratos devem respeitar a obrigação de transparência, através da sua publicitação, sob pena de ineficácia, nos termos do artigo 315.º.

3.5. O regime de invalidade, em especial, da nulidade

Antes de iniciar a análise do disposto no artigo 285.º do CCP, importa sublinhar um aspeto preliminar de grande relevância. Apesar da enganadora epígrafe do preceito em ora em análise, este regime deve, a nosso ver, aplicar-se somente em relação à invalidade do próprio contrato, estando, por isso, diretamente ligado ao artigo 284.º⁴⁸. Aspeto que, quanto nós, indica claramente que deve ser assim é a grande semelhança das normas presentes no n.º 4 do artigo 283.º (afastamento do efeito anulatório no âmbito da invalidade derivada) e no n.º 4 do artigo 285.º (afastamento do efeito anulatório no âmbito da invalidade própria). Com efeito, quanto à invalidade derivada, o regime é aquele que decorre do artigo 283.º⁴⁹, sendo o contrato nulo se o ato procedimental for nulo ou anulável se o ato procedimental for anulável, tendo em conta o princípio do paralelismo das formas de invalidade.

O regime de invalidade previsto no artigo 285.º do CCP apresenta, *prima facie*, uma divisão consoante o tipo de contrato⁵⁰ em causa, ou seja, no preceito em apreço procedeu-se à formulação de um regime de invalidade dual, versando o n.º 1 do artigo 285.º sobre os contratos com objeto passível de ato administrativo e contratos sobre o exercício de poderes públicos, e o n.º 2 do mesmo preceito sobre os restantes contratos públicos.

No que concerne o primeiro grupo de contratos, o regime de invalidade é o previsto nos artigos 162.º e seguintes do CPA («regime de invalidade previsto para o ato administrativo»). Com efeito, no caso dos contratos de cooperação, de raiz alemã, o contrato administrativo nulo não produz quaisquer efeitos

modificação de contratos de empreitada de obras públicas, e o artigo 454.º, no caso da modificação de contratos de aquisição de serviços.

47 Com relevância para o tema da modificação dos contratos, *vide* o marcante Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 19.6.2008 (*Acórdão Pressetext*), in https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/pt/.

48 Em sentido contrário, TAVARES, Gonçalo Guerra, 2019, *Comentário* ..., p. 664.

49 V., sobre o regime da invalidade derivada, o ponto 2.

50 Colocando de parte os contratos privados da Administração, verifica-se a tradicional divisão entre os contratos de colaboração subordinada (de raiz francesa) e os contratos de cooperação (de raiz alemã). Sobre os diferentes tipos de contratos administrativos no ordenamento jurídico português, v. ALMEIDA, Mário Aroso de, 2018, *O Problema do Contrato Administrativo*, Almedina, Coimbra.

jurídicos, independentemente de declaração de nulidade, sendo esta nulidade arguível a todo o tempo, mas apenas perante os tribunais administrativos, por força do disposto no n.º 1 do artigo 307.º do CCP⁵¹. Para o caso de o contrato administrativo nulo ser impugnado nos tribunais administrativos, importa ter em conta a secção IV do capítulo II do título II do CPTA, respeitante às ações relativas à validade dos contratos, nomeadamente o n.º 1 do artigo 77.º-A (legitimidade) e o n.º 1 do artigo 77.º-B (prazos)⁵².

No que diz respeito ao segundo grupo de contratos, o regime de invalidade é o do CCP e o previsto na legislação administrativa.

Antes de mais, diga-se que se verifica o problema da restrição de aplicação deste regime aos contratos públicos, deixando de fora os contratos administrativos que não se enquadrem na categoria de contratos públicos [e que não constituem contratos de cooperação (os do n.º 1), pelo que também não lhes será aplicável este regime]⁵³.

Posto isto, cabe perceber o sentido de «regime de invalidade do presente Código e o previsto na legislação administrativa». Em primeiro lugar, o regime de invalidade previsto no CCP é diminuto⁵⁴ ou mesmo inexistente em termos gerais, não se percebendo a referência ao mesmo. Por outro lado, a expressão «legislação administrativa» também tem um sentido que resulta pouco claro, visto que não existe um regime unitário para a invalidade nas diversas formas de atuação da Administração. Por conseguinte, terá, mais uma vez, de se proceder a uma remissão para o regime de invalidade do ato administrativo (artigos 162.º e seguintes do CPA), sendo aplicável tudo o que já se disse a propósito do regime de nulidade para o primeiro grupo de contratos.

Assim, o legislador cometeu um novo equívoco ao tentar formular regimes de invalidade distintos consoante o tipo de contrato, sabendo-se, na verdade, que será aplicável o mesmo regime de invalidade – o regime de invalidade previsto para o ato administrativo –, ainda que com as devidas ressalvas por força de algumas normas específicas do CCP⁵⁵.

51 Deve, por isso, ler-se a parte final do n.º 2 do artigo 162.º do CPA em conformidade com n.º 1 do artigo 307.º do CCP.

52 Esta norma remete para o artigo 58.º do CPTA, norma geral sobre os prazos de impugnação, que reproduz aquilo que já se encontra disposto no artigo 162.º do CPA sobre a arguição da nulidade, «a impugnação de atos nulos não está sujeita a prazo» (n.º 1 do artigo 58.º do CPTA).

53 CARVALHO, Raquel, 2018, *Principais novidades ...*, pp. 105-106.

54 Encontra-se nos n.ºs 8, 9 e 10 do artigo 43.º do CCP um regime de invalidade (nulidade) relativo apenas ao caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada.

55 MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade ...», p. 852.

Por fim, cumpre ainda referir que, nos termos do n.º 3 do artigo 285.º, todos os contratos públicos⁵⁶, independentemente do desvalor jurídico que os afete, são suscetíveis de redução e conversão por remissão para os artigos 292.º e 293.º do CC. Surge aqui o reflexo do princípio de aproveitamento dos atos jurídicos com base nos institutos da redução e da conversão, consoante a invalidade do ato seja parcial ou total, respetivamente.

No caso da redução, expurga-se a parte do ato afetada e mantém-se o resto, salvo quando se mostre que o contrato não teria sido concluído sem a parte viciada; diferentemente, na conversão, o contrato é integralmente inválido, portanto, converte-se num de conteúdo diferente que contenha os requisitos essenciais de substância e de forma, quando o fim prosseguido pelas partes permita supor que elas o teriam querido, se tivessem previsto a invalidade.

Impõe-se, contudo, fazer duas questões quanto a este regime da redução e conversão: *i)* porque é que o legislador fez a remissão para o regime do CC e não para o do CPA?; *ii)* o âmbito de aplicação do n.º 3 engloba os contratos do n.º 1?

Em relação à primeira questão, não encontramos motivo que explique aquela remissão. É que, como acima concluímos, o regime de invalidade aplicável aos contratos referidos nos n.ºs 1 e 2 é o mesmo, o regime de invalidade do ato administrativo. No nosso entendimento trata-se, por isso, de mais um aspeto em que o legislador não esteve bem e não foi coerente, sendo para nós óbvio que se deve estabelecer a remissão para o CPA, nomeadamente para o artigo 164.º que trata da ratificação, reforma e conversão⁵⁷.

Relativamente à segunda interrogação, uma parte da doutrina⁵⁸ considera que se deve aplicar unitariamente o regime do CC quer aos contratos públicos, quer aos contratos de cooperação; outra parte da doutrina⁵⁹ entende que aos contratos do n.º 1 se aplica o CPA e aos contratos do n.º 2 se aplica o CC. Tendo presente a literalidade da norma, parece que o legislador restringiu esta remissão aos contratos públicos, deixando de fora contratos administrativos que não constituam contratos públicos por não estarem submetidos à parte II do CCP⁶⁰. Ainda assim, seguindo a resposta que demos à primeira questão,

56 Cfr. crítica de CARVALHO, Raquel (2018, *Principais novidades ...*, p. 105) volta a surgir o problema da restrição do âmbito de aplicação aos contratos públicos, o que a nosso ver comprova a confusão conceptual e dogmática que assombrou o legislador na mais recente alteração do CCP.

57 Note-se que, nos termos do n.º 2 do artigo 164.º do CPA «os atos nulos [leia-se “contratos nulos”] só podem ser objeto de reforma ou conversão».

58 Cfr., entre outros, SILVA, Jorge Andrade da, 2017, *Código ...*, p. 573, e ANDRADE, Vieira de, 2008, «A Propósito do Regime do Contrato Administrativo no Código dos Contratos Públicos», in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova Lisboa*, I, Almedina, pp. 642 e ss.

59 Cfr., entre outros, AMORIM, João Pacheco, 2008, «A invalidade e a (in)eficácia ...», p. 655.

60 CARVALHO, Raquel, 2017, «As alterações ...», pp. 26-27.

entendemos que se devia seguir o regime previsto no CPA para todos os contratos administrativos.

4. Considerações finais

Alcançado o final do nosso estudo sobre a nulidade nos contratos administrativos e o seu regime, importa tecer algumas conclusões:

1. O regime de invalidade do contrato administrativo desmonta-se em invalidade derivada de atos procedimentais (artigo 283.º) e em invalidade própria do contrato (artigos 284.º e 285.º).
2. Quanto à invalidade derivada, quase três décadas volvidas desde a sua origem no Código de Procedimento Administrativo de 1991, mantém-se em vigor o princípio do paralelismo das formas de invalidade, o que significa que um contrato será nulo ou anulável se nulo ou anulável for o ato do procedimento pré-contratual de que ele depende.
3. A nulidade do contrato administrativo por força da invalidade consequente de atos procedimentais (n.º 1 do artigo 283.º) está dependente do preenchimento de um conjunto de pressupostos como: *i*) o ato procedimental deve ser um ato autónomo, decisório, lesivo e necessário à celebração do contrato; *ii*) embora nem sempre seja necessária, na nossa opinião, a declaração judicial (ou administrativa) de nulidade do ato procedimental, existe sempre a necessidade da declaração judicial de nulidade do contrato para efetivar a nulidade do contrato; *iii*) se o ato procedimental em causa couber no âmbito de aplicação do contencioso pré-contratual (artigo 100.º do CPTA), a impugnação judicial do contrato com fundamento na invalidade derivada do ato procedimental nulo deve ocorrer no prazo máximo de um mês a contar da data de conhecimento do vício, sob pena de caducidade do direito de ação.
4. A segunda espécie de invalidade do contrato administrativo é a invalidade própria do contrato que encontra assento legal no artigo 284.º. Neste caso, o que determina a invalidade do contrato são os vícios próprios deste que podem ter origem no incumprimento de exigências formais ou materiais prescritas pelo sistema jurídico.
5. A nulidade do contrato administrativo no âmbito da invalidade própria do contrato pode verificar-se por diversos fundamentos, tal como previsto no n.º 2 do artigo 284.º. Os fundamentos previstos na norma são: *i*) os fundamentos do próprio CCP; *ii*) os fundamentos do artigo 161.º do CPA; *iii*) os fundamentos previstos em lei especial; *iv*) e os fundamentos presentes nas alíneas *a*) e *b*) do n.º 2.

6. Vários são os problemas e as críticas que o n.º 2 do artigo 284.º suscita, designadamente: os escassos fundamentos de nulidade que se encontram no próprio CCP; a remissão direta para o artigo 161.º do CPA em vez de uma remissão para os fundamentos de nulidade decorrentes do CPA, com as devidas adaptações; a má técnica de redação da norma que levanta dúvidas quanto ao significado da expressão «designadamente» seguida de duas causas de nulidade do contrato.
7. Quanto ao regime da nulidade (artigo 285.º), após uma leitura atenta dos n.ºs 1 e 2 do preceito conclui-se que o regime aplicável aos diferentes tipos de contratos é o mesmo – o regime de nulidade do ato administrativo (artigo 162.º do CPA) –, com as devidas salvaguardas em respeito pelas especificidades do CCP. Por último, é de lamentar a remissão do n.º 3 do artigo 285.º para os artigos 292.º e 293.º do Código Civil, relativos à conversão ou redução dos contratos, e o uso da expressão «contratos públicos» (tal como se faz no n.º 2), que indicam uma falta de rigor científico do legislador.

Bibliografia

- ALMEIDA, Mário Aroso de, 2002, *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, Almedina, Coimbra.
- ALMEIDA, Mário Aroso de / CADILHA, Carlos, 2017, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 4.ª ed., Almedina, Coimbra.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, 2018, *O Problema do Contrato Administrativo*, Almedina, Coimbra.
- ALMEIDA, Mário Aroso de, 2018, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra.
- AMARAL, Diogo Freitas do, 2017, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 3.ª ed., Almedina, Coimbra.
- AMORIM, João Pacheco, 2008, «A invalidade e a (in)eficácia do contrato administrativo no Código dos Contratos Públicos», in *Estudos de Contratação Pública*, I, Pedro Costa Gonçalves (org.), Coimbra Editora, Coimbra, pp. 627-670.
- ANDRADE, Vieira de, 2008, «A Propósito do Regime do Contrato Administrativo no Código dos Contratos Públicos», in *Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova Lisboa*, I, Almedina.
- AZEVEDO, Bernardo, 2010, «Adjudicação e celebração do contrato no Código dos Contratos Públicos», in *Estudos de Contratação Pública*, II, Pedro Costa Gonçalves (org.), Coimbra Editora, Coimbra, pp. 223-272.

- CARVALHO, Raquel, 2017, «As alterações ao regime de invalidade dos contratos no Código dos Contratos Públicos», *CJA*, n.º 126, novembro-dezembro, pp. 24-30.
- CARVALHO, Raquel, 2010, *As Invalidades Contratuais nos Contratos Administrativos de Solicitação de Bens e Serviços*, Almedina, Coimbra.
- CARVALHO, Raquel, 2018, *Principais novidades do regime substantivo dos contratos – invalidades e modificações objetivas e subjetivas*, in http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_ContratacaoPublica2018.pdf (2.8.2019).
- GONÇALVES, Pedro Costa, 2007, «Avaliação do regime jurídico do contencioso pré-contratual urgente», *CJA*, n.º 62, março-abril, pp. 3 e ss.
- MONIZ, Ana Raquel, 2017, «A invalidade do contrato no Código dos Contratos Públicos», in *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Carla Amado Gomes, Ricardo Pedro, Tiago Serrão e Marco Caldeira (coord.), AAFDL, Lisboa, pp. 815-863.
- SILVA, Jorge Andrade da, 2017, *Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado*, 6.ª ed., Almedina, Coimbra.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de / MATOS, André Salgado de, 2008, *Contratos Públicos, Direito Administrativo Geral*, tomo III, Dom Quixote, Lisboa.
- TAVARES, Gonçalo Guerra, 2019, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra.
- XAVIER, Alberto, 1972, *Conceito e Natureza do Acto Tributário*, Almedina, Coimbra.

VOLUME IV

n.º 1

jan. 2020

DIREITO PÚBLICO

DOCTRINA

The State and the new space economy: enabling 21st century privateers or asserting international law? \ **Bruno Reynaud de Sousa** \ **Christos Ch. Kypraios**

Reinventing the Moroccan state and the implementation of the independent regulatory agencies (IRAs) \ **Rachid El Bazzim**

A Nulidade nos Contratos Administrativos
/ Nullity in Administrative Contracts \ **Hugo Aparício**

Political Asceticism from Hobbes to Carré de Malberg \ **Luís Pereira Coutinho**

A constituição (in)corporada \ **Vera Karam de Chueiri** \
Angela Couto Machado Fonseca \ **Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino**

COMENTÁRIO DE JURISPRUDÊNCIA

O Tribunal de Justiça e a questão da possibilidade do controlo judicial das ameaças ao Estado de Direito Comentário ao acórdão do TJUE de 5.11.2019, Comissão c. Polónia (C-192/18) \ **Inês Quadros**

