

António Maria de Moncada Côrte-Real Ferreira Cabral

**A MODIFICAÇÃO OBJECTIVA NOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS**

EM ESPECIAL, POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS
CIRCUNSTÂNCIAS À LUZ DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

PORTO
NOVEMBRO DE 2014



Universidade Católica Portuguesa
Centro Regional do Porto
Escola de Direito
Mestrado em Direito Administrativo

A MODIFICAÇÃO OBJECTIVA NOS CONTRATOS
ADMINISTRATIVOS

EM ESPECIAL, POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS
CIRCUNSTÂNCIAS À LUZ DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

por

António Maria de Moncada Côrte-Real Ferreira Cabral

Dissertação para obtenção de grau de Mestre

Orientadora: Professora Doutora Raquel Carvalho

Porto

Novembro de 2014

AGRADECIMENTOS

À Escola de Direito da Universidade Católica do Porto, o meu profundo agradecimento pela variedade de conteúdos da fase lectiva do Mestrado em Direito Administrativo, bem como à excelência científica e pedagógica do seu corpo docente, em especial, à minha orientadora Senhora Professora Doutora Raquel Carvalho, pela enorme disponibilidade e compreensão que sempre demonstrou para a troca de ideias que espero poderem estar de algum modo reflectidas na presente dissertação.

Adicionalmente agradeço a sua compreensão pelo desafio profissional que me surgiu no início da elaboração da presente dissertação, bem como pelo seu apoio e flexibilidade de horários sem os quais a presente dissertação não veria a luz do dia.

À PLMJ - Sociedade de Advogados, R.L, onde actualmente decorre o meu estágio profissional de acesso à Ordem dos Advogados, na pessoa do coordenador do escritório do Porto Senhor Doutor Tomás Pessanha pelo seu apoio e amizade que sempre tem demonstrado comigo no dia-a-dia dos trabalhos do escritório.

À Mãe, Pai, Tio Tó, bem como a todos os meus cinco irmãos Maria Teresa, Joaquim João, Francisco José , Maria Helena e Maria José, um agradecimento muito especial pelo amor, apoio e força que me dedicam diariamente.

À Ana, pela compreensão, paciência e amizade com que há já algum tempo vive intensamente os desafios e mistérios que a vida me tem proporcionado, como se fossem os seus. O meu muito obrigado.

Ao meu grande amigo, Mestre Nuno Castelo Branco Bastos, um penhorado agradecimento pela enorme disponibilidade que sempre teve comigo, em especial para os momentos de reflexão e discussão do tema da presente dissertação.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	i
INTRODUÇÃO	1
I – Objecto e Razão de ordem.....	1
PRIMEIRA PARTE– A DERROGAÇÃO À LÓGICA DE PACTUM.....	4
II – Os fundamentos históricos da tangibilidade do objecto contratual	4
SEGUNDA PARTE – A IMPORTÂNCIA DO CONTRIBUTO DA FIGURA JUS- PRIVATISTICA CONSAGRADA NO ARTIGO 437º CC	9
II - Os pressupostos de aplicação do artigo 437º CC	9
A - Alteração das circunstâncias em que as partes decidiram contratar.....	9
B - Anormalidade da alteração das circunstâncias.....	11
C - Existência de um prejuízo significativo	11
D - Afecção grave dos princípios da boa-fé contratual	12
E - Extrapolação do prejuízo para além da aléa contratual presumível.	13
F - Inexistência de mora relativamente à obrigação em causa.....	14
TERCEIRA PARTE – A ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS NO CÓDIGO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	16

I. A alteração das circunstâncias como fundamento para uma modificação objectiva do contrato administrativo.....	16
II - O instituto da alteração das circunstâncias no Código dos Contratos Públicos	25
A - Alteração das circunstâncias por facto imputável ao contraente público (<i>fait du prince</i>) .	25
B - Alteração das Circunstâncias por facto não imputável a qualquer uma das partes	32
CONCLUSÃO	42
BIBLIOGRAFIA	45

INTRODUÇÃO

I – Objecto e Razão de ordem

A presente dissertação versará sobre a modificação objectiva do contrato administrativo, em especial sobre um dos fundamentos que o legislador pôs à disposição das partes para numa dada relação jurídico-administrativa se proceder à modificação deste contrato: a alteração das circunstâncias.

De facto, dada a importância que a figura pode assumir no âmbito das mais variadas relações jurídicas que se estabelecem, tanto de direito privado como de direito público, diríamos que em boa hora veio o legislador pátrio assumir sem medos, e agora de uma forma resoluta, a importância que esta figura merece nos quadros normativos do Direito Administrativo, mais ainda, num diploma jurídico tendencialmente duradouro e normativamente axial para o tráfego jurídico como é o Código dos Contratos Públicos.

Ainda assim, apesar da consagração legal do instituto neste regime jurídico de Direito Público, cremos não poder o aplicador da lei nem o mais comum dos interpretes bastar-se com uma mera e ténue análise do quadro normativo positivado que se encontra associado no Código dos Contratos Públicos. Esta figura merece para uma correcta e isenta interpretação da mesma, uma análise integrada tendo em conta aquilo que se fez do aproveitamento da figura matricial do artigo 437º CC no seio do Direito Privado, sendo certo que o mesmo não pode nem deve resumir-se a uma mera leitura esparsa do que verdadeiramente vem representar o instituto que se irá analisar no âmbito daquelas relações jurídicas de Direito Público que a Administração estabelece com os particulares, mas sim a todo uma figura jurídica trabalhada ao longo dos tempos e que hoje se assume como absolutamente fundamental na teoria geral dos contratos e em especial no âmbito da modificação objectiva dos contratos.

Assim sendo, na esteira das críticas que se têm levantado na doutrina a esta figura e sua respectiva sistematização no Código dos Contratos Públicos, incentivados ainda pelo tendencial consenso em relação aquele que é à luz do quadro normativo vigente o outro grande fundamento para se poder operar uma modificação do contrato administrativo: o interesse público, temos pois assim o interesse bem como o ensejo de concretizar o real significado do instituto da alteração das circunstâncias no âmbito da modificação objectiva dos contratos administrativos.

Ora, socorremo-nos para tal tarefa dos importantíssimos contributos das doutrina e jurisprudência alienígenas para ajudar-nos a realizar aquilo que deverá delimitar o âmbito desta figura importada do Direito Civil, clarificando assim a sua real concretização ao que o legislador ousou apelidar por “*alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar*”.

Destarte, pretendemos neste pequeno ensaio dissertar sobre a modificação objectiva do contrato administrativo, em concreto, sobre o fundamento da alteração das circunstâncias, sendo portanto com os olhos postos em tais questões que tentaremos assim captar a verdadeira essência destas situações jurídicas que se afiguram materialmente importantes para o universo do Direito Administrativo.

Justificada que está a escolha do tema, faz-se mister indicar a sequência de exposição adoptada.

Propomos antes de mais uma breve visita às teses que em maior ou menor medida foram o repositório e o supedâneo sobre o qual se construiu a teoria da cláusula *rebus sic stantibus*, cláusula esta que veio a dar origem por sua vez à figura da alteração das circunstâncias prevista no artigo 437º do Código Civil e que era, até ao surgimento do Código dos Contratos Públicos, o fundamento invocado pela doutrina para se poder operar uma modificação contratual por via de uma alteração das circunstâncias em que as partes ousassem fundar a sua decisão de contratar num determinado contrato administrativo.

Postas tais considerações introdutórias, e na sequência delas, dedicaremos uma parte da dissertação à análise do instituto civilista da alteração das circunstâncias prevista no artigo 437º do Código Civil, figura sem a qual dificilmente tal instituto seria acolhido no âmbito do direito administrativo. É pela decisiva inspiração que tal preceito assume no âmbito do Direito Administrativo, que somos convocados a dedicar uma parte da dissertação à sua análise, debruçando-nos sobre os seus pressupostos, uma vez que os mesmos têm sido positivamente acolhidos pela doutrina e jurisprudência administrativa para conformar tal figura no universo do Direito Público pelo que na presente dissertação, se tentará demonstrar a influência decisiva que tal preceito teve na decisão do legislador em prever tal instituto como um dos fundamentos basilares para se operar uma modificação objectiva do contrato administrativo à luz do Código dos Contratos Públicos.

A terceira parte versará sobre o concreto instituto no âmbito e regime do Código dos Contratos Públicos. Assim, é assumidamente neste capítulo que procuraremos estudar o instituto da alteração das circunstâncias à luz do regime jurídico positivado no Código dos Contratos Públicos, quer analisado o instituto como fundamento para se operar uma modificação objectiva de um determinado contrato administrativo tal como ele é configurado na parte III daquele Código, quer e por outro lado, aproveitando para nos debruçar sobre a conformação que o legislador fez do instituto em causa no Código dos Contratos Públicos e bem assim procurar entender as críticas que se fizeram e fazem ouvir à concreta conformação do quadro legal transposto pelo legislador, concretamente à modificação objectiva do contrato objectiva fundada numa alteração das circunstâncias. Procuremos ainda no mesmo capítulo fazer a desconstrução dogmática desta iminente figura jurídica, recorrendo aos contributos da mais autorizada e reputada doutrina e jurisprudência na matéria, para assim e em jeito de conclusão, com os dados científicos recolhidos ao longo da dissertação e de uma forma já autorizada, nos pronunciarmos sobre o tema dissertado.

PRIMEIRA PARTE– A DERROGAÇÃO À LÓGICA DE PACTUM

II – Os fundamentos históricos da tangibilidade do objecto contratual

Atentos ao tema da presente dissertação, faz-se desde logo mister considerar os fundamentos históricos do instituto da alteração das circunstâncias no seio dos contratos administrativos, fundamentos esses sem os quais não se afiguraria possível compreender nos dias de hoje a actual configuração legal da figura da alteração das circunstâncias aplicado ao universo dos contratos administrativos.

Neste sentido, para alguns administrativistas como MARCELLO CAETANO, conceber uma possibilidade de alteração à lógica do princípio da intangibilidade nos contratos administrativos, radicava na realidade num imperativo de equidade que vinha assim elevado a princípio geral de Direito Administrativo¹. Na verdade, seguindo esta posição, conceber uma relação jurídica em que as partes ficassem sujeitas a uma petrificação contratual em homenagem ao princípio *pacta sunt servanda*, não obstante a verificação de quaisquer outras circunstâncias supervenientes, isto é, que pudessem sobrevir ao ambiente contratual e circunstancial em que o negócio fora celebrado, não seria de todo razoável, ainda para mais quando em causa estivesse uma finalidade tão fundamental para o comércio jurídico-público, qual fosse precisamente a prossecução do interesse público que com a celebração deste tipo de contrato as partes viessem a realizar². Nestes termos, poder-se-á afirmar que esta concepção vingou em maior ou menor medida na teoria geral dos contratos, sendo que na lição de DURVAL FERREIRA e no que toca à alteração de circunstâncias, as partes com este instituto visavam promover uma autêntica derrogação do

¹ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo I*, 2ª ed., Lisboa, p.517 (1ª nota) e 518 (1ª nota).

² Conquanto a teoria da imutabilidade dos contratos tenha recebido a fiel adesão da jurisprudência civil durante o século XIX, até ao início do séc. XX, como o mostra o paradigmático *arrêt Canal de Craponne* de 1876 da *Cour de Cassation* demonstra tal adesão. Neste sentido *vide* MENEZES CORDEIRO, *Da boa-fé no Direito Civil*, vol. II, Almedina, 1984, pp. 956.

princípio da intangibilidade dos contratos, se bem que ainda que com o escopo de prestar homenagem ao princípio da boa-fé.

Este autor, DURVAL FERRERIRA, passa de seguida a enumerar quatro teorias que de um ou de outro modo foram inspirando a construção da figura da alteração das circunstâncias que hoje encontramos consagrada no CCP: a teoria da cláusula *rebus sic stantibus*, a da imprevisão, a da pressuposição e a das base negocial (objectiva e subjectiva)³, as quais merecem aqui pelo menos o nosso breve apontamento.

Segundo a teoria medieval da cláusula “*rebus sic stantibus*”⁴, nos contratos de longa duração era de se considerar sempre subentendida uma cláusula de acordo com a qual, estes só valeriam mantendo-se o estado de coisas em que os mesmos tivessem sido estipulados. Já, por outro lado, como se viesse a produzir uma mudança significativa das circunstâncias que existiam à data da celebração do contrato, a parte para quem o cumprimento resultasse demasiado gravoso poderia pedir a sua resolução, tendo em conta o incumprimento que claramente se adivinharia da contraparte^{5 6}.

Já a *teoria da imprevisão*, ligada sobretudo às doutrinas francesa e italiana, postulava que para que se verificasse uma resolução contratual, não bastaria que existisse uma modificação profunda na situação de facto, mas outrossim, que essa alteração fosse imprevista e imprevisível, sendo que se por algum motivo a maior onerosidade da prestação pudesse de algum modo ter sido prevista (ou pelo menos cognoscível), então não adviria à parte contrária fundamento para uma resolução contratual ou para uma possível

³ Cfr. sobre estas teorias, por todos, DURVAL FERREIRA *in Erro Negocial – objecto - motivos – base negocial e alteração de circunstâncias*, 1ª edição, Almedina, 1995, p. 75.

⁴ “*Contractus qui habent tractum successivum et dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*”

⁵ Cfr. MARIO JÚLIO ALMEIDA COSTA, *in Direito das obrigações*, 11ª edição revista e actualizada, Almedina, 2008, p.324.

⁶ De referir que a formulação inicial desta teoria coube a Bártolo, sendo que no seu âmago existe uma clara preocupação escolástico-tomista de necessidade de justiça contratual, na medida em que se entendia que um contrato objectivamente injusto não poderia continuar a manter-se. Sobre o tema *vide* MENEZES CORDEIRO, *Da boa-fé...* ob.cit, p. 941 e ss.

revisão do negócio em causa⁷. A mais disso, exigia-se ainda que tal alteração das circunstâncias fosse ponderosa no âmbito do negócio jurídico em causa, ou seja, que para as partes o cumprimento rigoroso do contrato se tornasse pura e simplesmente incompatível com o próprio sentido originário do negócio, tal como ele poderia razoável e honestamente ter sido apreendido pelas partes, pelo que exigir à *outrance* o respectivo adimplemento acabaria por se revelar contrário à boa-fé⁸.

Por sua vez, a terceira teoria citada, a da *pressuposição* (*Voraussetzung*), ligada sobretudo ao pandectista WINDSCHEID⁹, baseando-se numa perspectiva voluntarista e subjectivista, dispunha que se alguém ao celebrar um negócio o fizesse na convicção de que certo acontecimento ou situação se verificou, se verifica ou se viria a verificar, de tal modo que se conhecesse não corresponder à realidade essa sua condição não teria realizado o negócio ou tê-lo-ia realizado noutros termos. Nesse caso, a não verificação de tal pressuposição atribuiria ao pressuponente o direito de resolver o negócio, contanto que a pressuposição tivesse sido conhecida pela outra parte, ou pelo menos fosse por esta cognoscível, sendo que o efeito não seria propriamente o de uma condição resolutiva mas o de o pressuponente ficar titular de um poder de resolução negocial¹⁰.

Em último lugar, refira-se a *teoria da base do negócio* perfilhada por OERTMANN¹¹ e moldada por autores como LEHMANN ou LARENZ¹², segundo a qual o desaparecimento da base do negócio (*Geschäftsgrundlage*) permitiria à parte prejudicada atacar a

⁷ Cfr. MÁRIO JULIO ALMEIDA COSTA, Op. cit. ... pp. 325.

⁸ Cfr. LUÍS LIGNAU DA SILVEIRA, *A Teoria da Imprevisão nos Direitos Cíveis Alemão e Português*, dissertação policopiada, 1961/62, p. 399.

⁹ WINDSCHEID, *Die Lehre von der Voraussetzung*, 1850.

¹⁰ DURVAL FERREIRA, *Erro Negocial...* op.cit. p. 11. Note-se ainda o facto de o pandectista ter distinguido assim entre uma pressuposição de passado, de presente e de futuro, consoante a localização temporal das circunstâncias pressupostas, sendo que as duas últimas têm que ver, no actual direito pátrio, com o erro sobre os motivos e sobre a base do negócio (252º CC) e a pressuposição de futuro, com a alteração das circunstâncias (437ºCC).

¹¹ OERTMANN, *Die Geschäftsgrundlage: ein neuer Rechtsbegriff*, Deichert, Leipzig, 1921

¹² Entre nós, o grande defensor desta tese, que encontrou acolhimento no Código Civil de 1966, foi MANUEL DE ANDRADE.

estabilidade do contrato, cujo ponto de equilíbrio dependeria precisamente da existência e subsistência da base do mesmo¹³.

Ora, deste modo afloradas que estão as teorias antes acenadas, é agora mister pôr em evidência o facto de que a todas estas teorias soi apontar-se uma crítica de base: a da sua relativa indeterminação conceptual, gerando uma consequente insegurança e incerteza para os aplicadores do Direito quando chamados à aplicação daquelas a um qualquer caso decidendo¹⁴.

Uma vez posta em confronto as teorias arroladas, uma solução jurídica encontrada para colmatar o vazio jurídico em causa (nomeadamente no BGB) veio a ser a cisão da figura do erro – entendido aqui *latu sensu* – em diversas figuras autónomas com implicações normativas também elas diferenciadas. Assim, em cada uma dessas figuras (jurisprudencial e doutrinamente trabalhadas) entretanto aparecidas ou ligadas a uma noção genérica de erro, passou-se a individualizar ou distinguir um sentido específico que uma vez recebido no plano legislativo pudesse vir suprir a indeterminabilidade apontada, algo que o legislador transportou para o Código Civil de 1966, onde entre outras figuras ou institutos de algum modo evocativos de uma noção de erro, surge também a figura jurídica da alteração das circunstâncias que assim ficou consagrada no artigo 437º CC¹⁵.

Desta figura “autónoma” da alteração das circunstâncias consagrada no artigo 437º CC - que, como vimos, resulta ainda daquele exercício de contradistinção e especificação decorrente do contributo das teorias antes mencionadas -, importará reter que a grande preocupação deste instituto prender-se-á fundamentalmente com a base negocial objectiva, por outras palavras, no âmago do (novo) instituto da alteração das circunstâncias e na própria mente do legislador, não estará tanto uma tutela do figurino subjectivo do negócio,

¹³ MARIO JÚLIO ALMEIDA COSTA, *op.cit.*, p. 327,

¹⁴ Cfr. DURVAL FERREIRA, *Erro...* *ob.cit.*, p. 12.

¹⁵ Refira-se neste ponto que a figura do erro *latu sensu* deu origem – para além da figura “autonómica” da alteração das circunstâncias – a outros institutos, como por exemplo, o erro sobre o declaratório e o objeto, o erro sobre os motivos, o erro sobre a base negocial (cf. artigos 251º e 252º do Código Civil). Neste sentido cf. PEDRO MELO in *O juízo de eficiência na alteração de circunstâncias das parcerias público-privadas*, Estudos de Direito Público, Coleção PLMJ, Coimbra Editores, 2011, p. 55.

mas sim a apreciação objectiva do circunstancialismo negocial envolvente que sobreveio àquele, comparando-o com aquele subsistente à data da conclusão do mesmo, mas independentemente da representação e da estimação que as partes houvessem feito das circunstâncias precedentes ou daquelas eventualmente vindouras.

SEGUNDA PARTE – A IMPORTÂNCIA DO CONTRIBUTO DA FIGURA JUS-PRIVATISTICA CONSAGRADA NO ARTIGO 437º CC

II - Os pressupostos de aplicação do artigo 437º CC

Na sequência histórica da aceitação de uma figura que vem então derrogar a lógica pactícia, somos encaminhados para a análise e consideração dos pressupostos de que depende a aplicação do instituto aqui em causa, cuja densificação legal em âmbito administrativo bebeu como vimos abundantemente da fonte do artigo 437º do CC.

PIRES DE LIMA E ANTUNES VARELA¹⁶ elencam a este propósito seis pressupostos para que se verifique uma situação de alteração das circunstâncias, a saber:

- i) Alteração das circunstâncias em que as partes decidiram contratar;
- ii) Anormalidade da alteração das circunstâncias;
- iii) Existência de um prejuízo significativo;
- iv) Afectação grave dos princípios da boa-fé contratual;
- v) Extrapolação do prejuízo para além da aléa contratual presumível;
- vi) Inexistência de mora relativamente à obrigação em causa.

A - Alteração das circunstâncias em que as partes decidiram contratar

Quanto ao primeiro pressuposto, o da *alteração das circunstâncias em que as partes decidiram contratar*, deve-se referir *prima facie* que se exige que de facto intercorra uma real e objectiva modificação.

Quanto ao âmbito factual cuja modificação se mostrará relevante para os efeitos de que aqui curamos, ouçamos MANUEL DE ANDRADE. Refere o insigne Professor que

¹⁶ PIRES DE LIMA E ANTUNES VARELA, *Código Civil Comentado*, Coimbra Editores, 1967, I, p. 290.

aqueles têm como pano de fundo o conjunto de circunstâncias cuja existência e persistência o próprio negócio jurídico exige de acordo com o seu sentido, fim e objecto, e que efectivamente sejam conhecidas pela contraparte no momento da celebração do contrato, podendo então concluir-se que aquela se lhe houvesse sido proposta a subordinação do negócio à verificação de tais circunstâncias, aceitaria a cláusula negocial, ou pelo menos deveria tê-la aceite, segundo os ditames da boa-fé na medida em que os seus interesses, ainda que razoavelmente apreciados, não se oporiam a isso¹⁷. Nesta linha, a questão central que o preceito visa curar é a base negocial objectivamente considerada, independente da possível representação pelas partes, porquanto esta última é já tratada não no plano de uma eventual alteração de circunstâncias, mas sim no âmbito do “erro”. Por conseguinte, poder-se-á defender com ALMEIDA COSTA que o legislador pátrio se inspirou na teoria da base do negócio, tal como foi defendida por OERTMANN, LEHMANN ou LARENZ, completando a mesma com um apelo aos princípios da boa-fé, a qual por sinal já acompanhava a melhor doutrina¹⁸.

É um facto que fruto de uma decantação dos institutos em análise, a doutrina jus-civilista também atendendo à localização temporal da vicissitude circunstancial a considerar, foi tendendo a distinguir temporalmente a alteração de circunstâncias em face de outras figuras similares ou afins, como será o caso do erro sobre os motivos e sobre a base do negócio. Deste modo, à luz do direito positivo, quando a “depuração do negócio” vai referida ao momento da celebração do contrato, *rectius*, a um momento anterior ou contemporâneo à celebração, estaremos aí perante a figura do erro, sendo que se a mesma vicissitude vier a ocorrer em tempo posterior aquela celebração, a questão já será enquadrável na “nossa” teoria da alteração das circunstâncias, desde que se não prenda exclusivamente com uma qualquer representação subjectiva da possível sequência das vicissitudes circunstanciais envolventes¹⁹.

¹⁷ MANUEL DE ANDRADE, *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, Reimp., 1992, pp. 406 e ss.

¹⁸ Cfr. MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações...*, p. 301.

¹⁹ Cfr. MENEZES CORDEIRO, *Da boa-fé...* ob.cit., p.1090.

B - Anormalidade da alteração das circunstâncias

Quanto à consideração do pressuposto da *anormalidade da alteração de circunstâncias*, refira-se que deve ser considerada anómala a alteração que caia fora do circuito normal e expectável de uma determinada conduta, ou noutros termos, que a mesma se pautasse pela excepcionalidade tendo como parâmetro de comparação a teórica normalidade que caracterize o comum desenrolar dos acontecimentos no domínio de actividade em causa. Aqui, somos levados a transcrever a certa definição de ALMEIDA COSTA quando refere que “*é anómala a [a alteração] que escapa à regra, a que produz um sobressalto, um acidente, no curso ordinário ou série natural dos acontecimentos*”²⁰”.

De sublinhar, o facto de à luz do CCP e do artigo 312º este pressuposto se encontrar indelevelmente ligado ao requisito da *imprevisibilidade*, cuja expressa menção em face do regime jus-privatístico do artigo 437º CC se afigura como uma novidade. Assim, por *imprevisível* dever-se-á considerar já não a excepcionalidade da alteração - que como vimos pertence ao domínio da *anormalidade* -, mas sim o seu carácter inesperado, no sentido em que as partes por meio de um eventual juízo de prognose (*ex quo ante*) jamais poderiam excogitar o advento de tal alteração.

Como bem refere PAIS DE VASCONCELOS²¹, “*não deve ser confundida a anormalidade com a imprevisibilidade. Há ocorrências que podem ser mais ou menos previsíveis sem que deixem de ser anormais. Se tudo o que é normal é previsível, já o contrário nem sempre é verdadeiro: o anormal pode ser imprevisto e mesmo imprevisível, mas também pode ser previsto e previsível*”. Neste sentido, estamos em crer que bem esteve o legislador pátrio ao inserir o requisito da imprevisibilidade no artigo 312º do CCP, no que ao fundamento da alteração das circunstâncias diz respeito.

C - Existência de um prejuízo significativo

Também é mister, para que estejamos perante a aplicação do instituto da alteração das circunstâncias, que se verifique a existência de um determinado prejuízo, *maxime*, uma

²⁰ Cfr. MÁRIO JÚLIO DE ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações...* ob.cit, p. 286.

²¹ Cfr. PEDRO PAIS DE VASCONCELOS, *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª edição, Almedina, p. 748.

eventual lesão para uma das partes que decorra precisamente da alteração das circunstâncias e que se ligue à eventual manutenção do contrato nos termos acordados, um duplo nexo causal de que cumprirá então fazer específica prova. Aqui, somos chamados a referir que não se exige de todo uma (eventual) situação de catástrofe económico/financeira que onere um dos contraentes para que se dê por preenchido este pressuposto, como eventualmente se poderia fazer crer. Ao contrário, é segundo um entendimento menos estreito do preceito normativo que a melhor doutrina²² tem entendido que, por exemplo, uma sujeição a grandes riscos pessoais ou até mesmo a excessivos sacrifícios de natureza não patrimonial, poderão ainda consubstanciar eventuais danos a integrar na ponderação deste pressuposto a propósito de uma alteração de circunstâncias.

D - Afecção grave dos princípios da boa-fé contratual

Por demais importante para a consideração da problemática da alteração das circunstâncias, revela-se ainda o pressuposto da *afecção grave dos princípios da boa-fé*. Na verdade, para muitos autores é esta a pedra de toque da questão em causa, na medida em que é em torno dela que fundamentalmente gravitará todo o instituto²³. Assim, refira-se com VAZ SERRA, que a boa-fé aqui entendida é a boa-fé objectiva, em que se atenderá não ao que se passou, poderia ou deveria passar-se à data em que o contrato foi celebrado, mas sim aquilo que se mostra razoável ter em conta independentemente de tal consideração²⁴. Por outro lado, exige-se também a gravidade da violação em causa, dando a entender o legislador que a aferição da violação da boa-fé deverá ser feita com alguma cautela porquanto se deverá ter que apurar se de facto uma exigência no cumprimento do contrato, alteradas que esteja as circunstâncias, levaria a que algum dos contraentes se visse onerado com um aumento de encargos injusto, irrazoável e imprevisto em favor do

²² Cfr. A. VAZ SERRA, *Resolução ou modificação dos contratos por alteração das circunstâncias*, Boletim do Ministério da Justiça, nº68, p. 340.

²³ Aliás, como vimos, em França, o não acolhimento da teoria da imprevisão por parte da jurisprudência civil gaulesa, leva a que a esta proceda a uma operação de extrapolação do artigo 1134º do Código Civil Francês, procedendo-se a uma aplicação dos ditames da boa-fé aos casos *sub judice* em situações materialmente idênticas às de alterações de circunstâncias. Neste sentido *vide* PEDRO MELO, *in O juízo...* ob.cit., p. 60 (nota de rodapé 40).

²⁴ Cfr. A.VAZ SERRA, *Resolução...* ob.cit. p. 320.

outro contraente, que de certo modo “beneficiária” dessa tal alteração das circunstâncias em seu proveito. A este propósito, esclarece PAIS DE VASCONCELOS que “o mecanismo do artigo 437º deve funcionar nos casos em que a perturbação da justiça contratual for tal que uma pessoa de bem, séria e honesta – uma pessoa de boa-fé – se absteria de exigir o cumprimento rigidamente e sem atender à alteração ocorrida. A boa fé impediria, nessas circunstâncias, a exigência do cumprimento e a desconsideração da alteração das circunstâncias²⁵”.

E - Extrapolação do prejuízo para além da aléa contratual presumível.

Como penúltimo pressuposto, temos a *extrapolação do prejuízo para além da álea contratual presumível*, ou seja, que o dano eventualmente verificável viesse a exceder aquilo que poderia ser considerado como uma flutuação normal do contrato²⁶. O que importará aferir para este cômputo corresponderá então a saber se determinada alteração contratual estará ou não compreendida na própria e habitual álea associada ao tipo de contrato em causa, ou se ao contrário, ela já extravasará essa mesma álea contratual. Elemento central será pois a aferição do que pode considerar estar (ou não) compreendido em tal álea objectiva de normal flutuação contratual, o que será feito em termos casuísticos em função das particularidades que enformem cada negócio.

A este propósito, salienta PEDRO MELO, que “*será através de uma análise casuística de cada contrato que se poderão depurar os riscos assumidos pelas partes no negócio jurídico que celebraram*”, acrescentando que “*exemplos têm sido apontados pela doutrina e jurisprudência como riscos alheios aos contratos, em geral, e que nos permitem uma melhor compreensão da ratio do preceito sob análise, são os seguintes: a depreciação acentuada do valor da moeda, as alterações imprevisíveis da legislação aplicável, a falta ou o encarecimento abrupto de certas matérias-primas, o aparecimento súbito de um certo*

²⁵ Cfr. PAIS DE VASCONCELOS, ob. cit, *Teoria...*, p. 750.

²⁶ Cfr. MÁRIO JÚLIO ALMEIDA COSTA, *Direito das Obrigações*, ob.cit. p. 272.

*produto muito mais económico do que o que estava a ser fornecido, as situações de guerra, revoluções ou catástrofes naturais diversas*²⁷”.

F - Inexistência de mora relativamente à obrigação em causa

Por último, exige-se que o lesado *não se encontre em mora em face da obrigação em causa*, algo que se compreende em virtude do facto de existir um sentido lógico para o afastamento do regime contratual acordado recorrendo às consequências jurídicas que resultem da aplicação do artigo 437º CC, isto é, se a parte faltosa tivesse cumprido atempadamente tê-lo-ia feito antes de sobrevir o circunstancialismo que deu azo à alteração das circunstâncias capaz de accionar a aplicação do art. 437º CC, evitando assim a situação de desfavor em que agora se veria beneficiada. Não o fazendo, deve-se entender na óptica do legislador que a parte em mora carregará em si a alteração de circunstâncias ulterior ao tempo do cumprimento, sendo-lhe por isso imputáveis as consequências como um risco próprio do seu incumprimento contratual, sem que se justifique onerar a contraparte mediante a imposição das consequências do instituto da alteração das circunstâncias.

Rege a este propósito e nesse sentido o artigo 438º CC, ao dispor precisamente que não haverá lugar à aplicação do artigo 437º, quando a parte lesada se encontre em mora ao tempo em que ocorrer a alteração das circunstâncias. Não obstante o disposto neste preceito, autores como OLIVEIRA ASCENÇÃO têm defendido uma interpretação restritiva de tal entendimento, no sentido de não se aplicar o normativo sempre que num contrato com prestações sucessivas haja mora em relação a uma delas desde que, defende o autor, a parte suporte o risco no que toca à prestação em mora, sem que isso implique que ela venha a perder o direito de pedir a resolução ou a modificação do contrato no que respeita às prestações ainda não vencidas, ou em relação às quais não estivesse em mora ao tempo da alteração das circunstâncias, desde que também em relação a elas a alteração das

²⁷ Cfr. PEDRO MELO, *A Distribuição do Risco nos Contratos de Concessão de Obras Públicas*, Almedina, 2011, p. 85

circunstâncias surta um efeito danoso suficiente e adequado a desencadear a aplicação do instituto²⁸.

Creemos e em suma, que da análise aos pressupostos em causa resulta uma perfeita adaptabilidade dos mesmos à “nossa” figura da alteração das circunstâncias que foi consagrada no CCP, e que à luz deste diploma legal, assume a forma de um fundamento para a modificação objectiva do contrato administrativo. Ora, se assim é, e sempre tendo em mente os pressupostos acima elencados, vejamos como o mesmo foi transposto para o CCP.

²⁸ Cfr. OLIVEIRA ASCENÇÃO, *Direito Civil – Teoria Geral*, vol. II, 2ª ed., 1999, p. 423.

TERCEIRA PARTE – A ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS NO CÓDIGO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

I. A alteração das circunstâncias como fundamento para uma modificação objectiva do contrato administrativo.

O Código dos Contratos Públicos ousou inovar em alguns aspectos substantivos do regime jurídico dos contratos administrativos, sendo que um dos aspectos fundamentais que o legislador pretendeu regular com maior clareza foi o que diz respeito aos fundamentos e às condições em que tanto o contraente público como o contraente privado poderiam promover uma modificação do contrato administrativo²⁹.

Da letra do artigo 312º CCP, retiram-se dois fundamentos essenciais para se poder operar uma tal modificação objectiva do contrato.

Quanto a um dos fundamentos a poderem ser invocados para justificar uma modificação objectiva do contrato administrativo, ele é aquele que mais se conexas com a figura do contrato administrativo e que comparativamente aos contratos de natureza civil melhor o distingue. Trata-se do interesse público, tendo aqui o legislador reconhecido através da alínea b) do artigo 312º do CCP a importância assumida nesta matéria por uma nova ponderação das circunstâncias ou pela emergência de novas necessidades cuja desconsideração poderia acarretar um determinado prejuízo para o interesse público³⁰.

²⁹ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos* in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 832.

³⁰ Importa referir que este fundamento não será analisado na presente dissertação. Sobre o tema, vide LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, *O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrativo pela Administração (E as Garantias Contenciosas do seu Co-contratante perante este Exercício)*, A.A.F.D. Lisboa, 2007.

Já quanto ao segundo dos fundamentos e que de ora em diante se começará a analisar, encontra-se consagrado na alínea a) do artigo 312º, traduzindo-se numa alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a sua decisão de contratar e que tenha sido determinada por causas alheias às partes. Nestes termos, essas causas vêm impor uma modificação objectiva do contrato administrativo não deixando de, por um *imperativo de equidade*, se ver justificadas à luz dos ditames dos princípios decorrentes da boa-fé contratual.

Relativamente a este fundamento que agora convocamos, ele inspira-se de forma inequívoca naquela previsão normativa do artigo 437º do CC que referimos, na medida em que o legislador optou por quase transpor *ipsis verbis* o preceito civilista para o universo administrativo³¹, “importando” a cláusula civilista *rebus sic stantibus* para o âmbito das relações contratuais jurídico-administrativas³².

Assim, o que vem o preceito a estabelecer é que se possa supeditar uma eventual pretensão das partes visando a modificação do contrato, sobre a verificação de uma alteração daquelas circunstâncias em que as mesmas partes haviam decidido contratar. Sobreviria então uma adaptação do anterior clausulado contratual diante desse novo quadro fáctico que eventualmente se viesse a manifestar e a impor aos contratantes de um dado contrato administrativo. Todavia, posto que fosse esse novo quadro factual a justificar a

³¹ Não se pode deixar de notar como vimos, a exigência do CCP de que a alteração das circunstâncias, para além de anormal, seja também imprevisível, algo que o CC já não exige.

No entanto, como não deixa de notar PEDRO MELO: “*todavia, poucos serão os casos em que a alteração de circunstâncias é anormal e não é (era) também imprevisível à data da celebração de um determinado contrato. Mas pode, de facto, suceder que a alteração anormal não seja imprevisível. Se tal se verificar, julgamos que é de afastar a aplicação do instituto da alteração das circunstâncias fixado no CCP, pois, pelo menos em nossa opinião, a imprevisibilidade é um elemento constitutivo essencial deste instituto*” cf. PEDRO MELO in *O juízo de eficiência na alteração de circunstâncias das parcerias público-privadas*, Estudos de Direito Público, Coleção PLMJ, Coimbra Editora, 2011, p.75 (nota de rodapé 60).

³² No entanto, e como teremos oportunidade de analisar *infra*, existe uma diferença de regime jurídico entre o preceito civil e o administrativo, pois que enquanto aquele privilegia a resolução do contrato nos termos do artigo 437º n.º2 CC, este (parece) dar preferência à modificação do contrato e só apenas como última *ratio* admitirá a resolução. A base desta diferença está no facto de os contratos administrativos estarem vinculados a uma função de interesse público, contrariamente aos contratos civis, que se encontram adstritos a meros interesses particulares das partes.

modificação dos termos contratuais, esta não deixaria ainda de operar-se em ordem a uma melhor prossecução das finalidades que as partes visaram com a celebração do contrato.

Destarte, ao dar-se uma modificação das circunstâncias em virtude da ocorrência de um determinado evento alheio à vontade de qualquer uma das partes - e independentemente da questão que o interesse público pudesse vir a levantar (pois aí já nos transferiríamos para o quadro do outro fundamento do artigo 312º) caso o cumprimento integral do contrato venha a ser legitimamente posto em causa, a parte que pretenda valer-se de tal nova circunstância para fundar a sua pretensão modificativa fá-lo-á socorrendo-se de um princípio geral de justiça comutativa. Ou seja, o que se permite nesses casos é uma reavaliação inesperada de todo o circunstancialismo contratual presente na base do negócio, o que culminando embora com uma modificação das cláusulas contratuais terá como consequência uma judiciosa reposição do tendencial equilíbrio sinalagmático que se encontra associado à figura contratual em questão e que fora pretendido *ab initio* para o primigénio quadro de circunstâncias em que nasceu o acordo inicial.

Entendemos portanto com CARLA AMADO GOMES que “*a alteração das circunstâncias – ainda que entendida em sentido lato, como uma mudança dos pressupostos físicos, económicos e jurídicos na execução do contrato – deriva de uma causa objectiva, externa às partes, imprevisível, que torna a manutenção da relação contratual insustentável nos termos inicialmente previstos devido à excessiva onerosidade que provoca para o adjudicatário*³³”.

De salientar e no que a este fundamento diz respeito, o facto de a alteração das circunstâncias não ter a natureza e a força de um verdadeiro poder de conformação faz com que o contraente público esteja impedido de coercivamente impor uma modificação do contrato com base neste fundamento previsto.

³³ CARLA AMADO GOMES, *A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Público* in Estudos de Contratação Pública I, Coimbra, 2008, p. 543

Tendo em conta este fundamento legal, existem duas formas de se proceder à subsequente modificação contratual objectiva do contrato administrativo: uma bilateral e outra unilateral.

Relativamente à primeira, resulta do artigo 311º nº1 a) do CCP que uma das formas para se proceder a uma modificação objectiva do contrato será a do acordo das partes. Quanto a esta possibilidade, decorre da leitura do normativo em apreço que não obstante tal acordo não poder revestir uma forma menos solene que a do contrato inicial, ela irá materializar-se na celebração de um (novo) contrato administrativo modificativo a fim de se expurgarem as cláusulas do contrato afectadas pela alteração das circunstâncias superveniente, alteração esta que de tal forma o minou e que justificará agora a celebração deste novo contrato “corrector” ou “reequilibrador”. Deste modo o que este instrumento jurídico vem conferir é a possibilidade de as partes conformarem entre si os novos termos em que se decidirá uma futura alteração do conteúdo obrigacional do contrato, modificando-se assim as respectivas cláusulas contratuais em que as partes, com este novo contrato administrativo e em ordem a uma melhor prossecução do interesse público, decidirem vir a alterar.

Diferentemente, e já quanto à segunda forma de modificação dos contratos administrativos (sempre por alteração das circunstâncias), frustrado que esteja um teórico acordo entre as partes, poderão as mesmas recorrer à via jurisdicional³⁴ ou arbitral para proceder à desejada modificação objectiva do contrato, prevendo então o legislador que o contrato administrativo possa ser modificado no seguimento de uma acção judicial proposta para o

³⁴ As decisões judiciais a que se referem o preceito, podem resultar, desde logo, da impugnação pelo contraente particular de um acto administrativo ou de uma declaração negocial, conforme estejamos perante a previsão do nº1 ou do nº2 do artigo 307º do CCP. Nestes casos, poderá ser proposta a acção administrativa especial nos termos do artigo 46º CPTA, ou através de acção administrativa comum, nos termos do artigo 37º CPTA. Poderá ainda resultar de uma acção proposta pelo particular sobre actos negociais ou mesmo em virtude da frustação de uma via negocial. Cfr. assim JORGE ANDRADE E SILVA, Código dos Contratos Públicos Anotado, p. 634.

efeito, a qual terá em vista levar coercivamente o contraente público a aceitar uma mudança do clausulado contratual originário³⁵.

Last but not least, encaremos ainda, e de acordo com o regime jurídico instituído, as consequências que resultam de uma modificação do contrato administrativo por força do fundamento alteração de circunstâncias, onde haverá que se distinguir à partida dois cenários possíveis: o da modificação e o da resolução contratual.

Quanto à primeira consequência, quis o legislador quiçá em homenagem ao princípio *pacta sunt servanda*, promover a manutenção do contrato administrativo na medida em que possibilita às partes acordarem uma modificação daquele, não o extinguindo assim desse modo. Nestes casos, o legislador consagrou um sistema algo confuso, que se tentará descortinar adiante, na medida em que se distinguem duas situações do artigo 314º CCP: a do nº1 alínea a) e a do nº 2.

Escreve a este respeito CARLA AMADO GOMES, o seguinte: *“Temos então um sistema (falsamente ternário) em que as modificações por razões de interesse público se desencadeiam por iniciativa do contraente público; as modificações decorrentes de alterações “anormais e imprevisíveis” promovidas por decisão do contraente público mas alheias ao seu poder de conformação da relação contratual, que se repercutam especificamente na esfera do co-contratante, são identicamente promovidas pelo contraente público; e as restantes “alterações anormais e imprevisíveis” deverão ser invocadas pela contraparte³⁶.”*

³⁵ Este modo, diga-se, mais radical, poderá decorrer, por exemplo, “da impossibilidade de se alcançar uma modificação por via negocial, do desfecho de um processo de impugnação de um acto administrativo que determine a modificação unilateral por razões de interesse público e que seja desfavorável ao co-contratante ou até mesmo por uma decisão favorável de um pedido apresentado pelo co-contratante no sentido da modificação do contrato cujo equilíbrio se rompa pela superveniência de circunstâncias fácticas imprevisas que tornaram o seu cumprimento (nos termos iniciais) demasiado oneroso. Cfr. CARLA AMADO GOMES, Estudos... ob.cit, pp. 530.

³⁶ Cfr. CARLA AMADO GOMES, Estudos.. ob.cit, pp. 544 e ss.

Nestes termos, a alteração de circunstâncias quando imputável a uma decisão do contraente público adoptada, sublinhe-se, fora do exercício dos (seus) poderes de conformação, gera para o co-contratante um direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato nos termos estabelecidos pelo artigo 282º CCP. Nestes casos, o que se pretende é a restauração da equação económico-financeira delineada pelas partes no momento da celebração do contrato, e que foi portanto posta em causa pela alteração das circunstâncias imputável ao contraente público e não integrada nos limites do exercício do seu poder de conformação sobre a relação contratual. Na verdade, acaba por se observar aqui uma equiparação à solução prevista para a modificação do contrato por motivos de interesse público, como se de uma modificação unilateral se tratasse.

Diferentemente da situação prevista no artigo 314º nº1 alínea a) encontra-se a do artigo 314º nº2, ou seja, a que cobre os demais casos de alteração de circunstâncias não imputáveis a qualquer uma das partes. Aqui, a consequência prevista pelo legislador em caso de verificação de uma tal alteração superveniente das circunstâncias traduzir-se-á na atribuição a um dos co-contratantes de um direito a uma modificação do contrato ou a uma compensação financeira segundo critérios de equidade. Nestes casos, dever-se-á reflectir em que situações a alteração das circunstâncias implica uma modificação do contrato ou não, sendo que neste sentido quando no proémio do nº2 do artigo 314º se estabelece a modificação do contrato, cremos que o legislador pressupõe aqui a manutenção do mesmo ainda que incorporando agora a mencionada modificação.

Já na segunda parte do artigo 314º nº2, vem se determinar que - e tendo em conta o disjuntivo *ou* - ao invés de se optar pela modificação do contrato, se possa escolher uma mera compensação financeira a fixar segundo critérios de equidade. Trata-se aqui da chamada indemnização por imprevisão, que tendo natureza meramente indemnizatória não poderá decerto vir a gerar um enriquecimento indevido/sem causa para qualquer das partes, pois o que se pretende tão-só é a reposição do sinalagma económico-financeiro pré-

estabelecido pelas partes no momento da celebração do contrato. Segundo alguns autores³⁷, esta solução justifica-se porque ficando a modificação a dever-se a uma alteração de circunstâncias não imputável a um qualquer acto do contraente público, também não se exige que este assuma uma obrigação de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, mas tão só e apenas, uma partilha dos prejuízos decorrentes da alteração das circunstâncias que sobreveio ao contrato.

Questão diferente e interessante prende-se com o facto de o legislador não ter esclarecido a quem cabe a escolha entre a modificação do contrato ou a compensação adaptada às novas circunstâncias prevista no artigo 314º nº2 CCP. *Quid iuris?* Se por um lado, existirão argumentos que sustentem que deverá ser o co-contratante privado a fazer essa opção, estamos em crer que tal decisão deverá ser feita pelo contraente público, porquanto só este estará em condições de aferir e legitimar uma real escolha que tenha ainda por fito a prossecução do interesse público, objectivo primordial e sobre o qual verdadeiramente assentou a vontade das partes em celebrar o contrato administrativo em causa.

Cenário possível e diferente do supramencionado será o da resolução do contrato administrativo por alteração das circunstâncias, havendo aqui que distinguir entre aqueles casos em que a resolução será levada a cabo pelo contraente público daqueles em que é o co-contratante a promovê-la. Senão vejamos.

O legislador conferiu a possibilidade ao contraente público de poder exercer o direito de resolução no contrato com fundamento numa alteração de circunstâncias nos termos do artigo 335º nº1 do CCP. Desde logo, este preceito remete para o fundamento do artigo 312º alínea a) do CCP, ou seja, dá-se a optar ao contraente público entre a modificação e a resolução, uma vez que, podendo embora o contraente em causa ser titular dos dois direitos

³⁷ Neste sentido veja-se, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos administrativos e Regime da sua modificação no novo Código dos Contratos Públicos*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 829 e ANA GOUVEIA MARTINS, *A modificação e os Trabalhos a mais nos Contratos de Empreitada de Obra Pública*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra Editora, 2010, pp. 83.

previstos separadamente por cada um dos preceitos, tais direitos acabarão por ser mutuamente exclusivos quanto à respectiva realização prática³⁸. Aqui somos chamados a citar MÁRIO AROSO DE ALMEIDA quando refere que “o nº1 do artigo 335º estabelece, pois, um paralelismo entre este direito e o direito à modificação do contrato por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, a que se refere a alínea a) do artigo 312º, o que parece sugerir que o artigo 335º é um segmento do regime da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, que, de modo inadequado, o legislador do CCP separou, no plano sistemático, dos restantes aspectos daquele regime, mas que, apesar disso, se rege pelos mesmos princípios, nesse sentido apontando a remissão do artigo 335º para a alínea a) do artigo 312º³⁹”.

Note-se ainda por fim que quando a resolução se der no seguimento de uma alteração de circunstâncias, mas sendo provocada pelo contraente público fora do exercício dos poderes de conformação da relação contratual, tem o co-contratante o direito ao pagamento de uma justa indemnização nos termos do estabelecido no artigo 334º CCP, a fim de se ver ressarcido dos danos emergentes e dos lucros cessantes. A justiça desta indemnização reside no facto de o acto ablativo praticado pelo contraente público vir, afinal, a revestir uma natureza semelhante ao de um acto de cariz expropriativo, sendo plenamente justificável tal compensação pelo sacrifício que onerará o contraente privado.

Admitiu ainda por último o legislador uma possibilidade de o co-contratante privado resolver ele próprio o contrato administrativo em virtude de uma alteração das circunstâncias nos termos do artigo 332º nº1 alínea a), quando se entenda que a manutenção da relação contratual seja impossível para este. Todavia, visto quanto prescreve o nº2 do artigo 332º CCP, o recurso à resolução não se fará senão como *última*

³⁸ Escreve a este respeito PEDRO MIGUEL MATIAS PEREIRA "Os Poderes do Contraente Público no Código dos Contratos Públicos", Coimbra Editora, 2011, p. 87 que “*terá sido decisiva a intenção do legislador de conferir ao contraente público a opção entre modificar ou resolver o contrato e fê-lo de forma literal, ou seja, previu quase expressis verbis como fundamento de resolução os mesmos fundamentos que previu para o poder de modificação do contrato, deixando assim na disponibilidade do contraente público a opção por modificar ou resolver unilateralmente o contrato*”.

³⁹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, Contratos Adm... ob.cit, p. 833

ratio, determinando o legislador que a mesma só é admissível quando ela não implique um grave prejuízo para o interesse público ou caso implique, a manutenção do contrato ponha manifestamente em causa a viabilidade económico-financeira do co-contratante ou se revele para este excessivamente onerosa, mas neste último caso, ser só após uma curial ponderação dos interesses públicos e privados em jogo - ressalva esta que mesmo admitindo-se a resolução a casos em que o interesse público acabe por ser pesadamente ferido, não deixa de tentar acautelar o carácter de *última ratio* postulado para uma resolução por parte de um contraente privado.

Esta cautela com que o legislador encarou a resolução por parte do co-contratante tem a sua razão de ser precisamente no facto de, ao contrário do que sucede com a regulação comum dos contratos (leia-se o regime de direito civil), estarmos aqui em presença de interesses públicos que convocam as partes a carream um esforço suplementar para se garantir a estabilidade da relação contratual. Impondo tais condicionalismos, o legislador pretende que tendencialmente se evite uma banalização da figura da resolução no âmbito dos contratos administrativos, o que sempre pediria uma cautela acrescida para os casos em que a parte que requer a resolução é o co-contratante privado.

Vista a conformação sistemática do fundamento ora visitado e na medida da confusão que a figura tem gerado na doutrina, vejamos a forma como o instituto deverá ser dogmaticamente abordado e trabalhado, entrando pois no âmago do instituto da alteração das circunstâncias, tal como ele tradicionalmente é configurado, uma vez tomados em conta os dados normativos que o CCP nos adianta.

II - O instituto da alteração das circunstâncias no Código dos Contratos Públicos

A - Alteração das circunstâncias por facto imputável ao contraente público (*fait du prince*)

Uma das manifestações jurídicas possíveis do instituto da alteração de circunstâncias aplicável aos contratos administrativos, dar-se-á no caso de uma “*alteração anormal e imprevisível das circunstâncias imputável a decisão do contraente público, adoptada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual do co-contratante*”

Como bem aponta LUÍS CABRAL DE MONCADA, a formulação do preceito não é feliz e pode inclusive induzir em erro, uma vez que a alteração das circunstâncias imputável a uma decisão do contraente público é sempre necessariamente feita fora do exercício dos seus poderes legais de conformação da relação contratual, tal como previsto *a contrario sensu* no artigo 302º do CCP⁴⁰.

A doutrina administrativista costuma apelar esta prerrogativa que é conferida à Administração de assim intervir na execução de um determinado contrato administrativo, por força desta então actuação exterior ao contrato mas que ao mesmo tempo se repercute no mesmo de “*fait du prince*”.

Quanto a este conceito expressamente (e inovatoriamente) recebido no CCP, dir-se-á que não é mais do que a invocação de uma possível actuação do contraente público que se possa vir a traduzir na adopção de medidas de carácter genérico por parte deste, e que não se repercutindo directamente na execução de um determinado contrato ou mesmo das

⁴⁰ LUÍS CABRAL DE MONCADA, *Consenso e Autoridade na Teoria do Contrato Administrativo*, p 67.

prestações a cargo do contraente privado, irão colidir oblíqua ou indirectamente com o conteúdo e execução desse mesmo contrato⁴¹. Segundo ALEXANDRA LEITÃO, “*o facto do príncipe corresponde a uma actuação extracontratual, de carácter genérico e normativo resulta de alteração de constitucionais, legais ou regulamentares – que afectem o contrato embora não o tenham por objecto*”⁴².

Esta figura de antigas raízes, mas que recebeu uma mais trabalhada elaboração nos tempos do absolutismo ilustrado, consistia *grosso modo* numa prerrogativa que assistia ao Monarca de poder intervir na execução de um determinado contrato, legitimando-o a determinar o (in)cumprimento deste, caso assim lhe aprouvesse. De acordo com ANA GOUVEIA MARTINS, esta teoria foi desenvolvida pela doutrina administrativista francesa⁴³ para poder designar a ideia de que nos contratos administrativos sempre deveria existir uma cláusula de sujeição às novas definições e mutações que o interesse público pudesse suscitar e com as quais de algum modo um prévio contrato viesse a entrar em colisão. Nesse caso, a dita intervenção da Administração poderia assumir a forma de uma lei, de um regulamento ou mesmo de um mero acto⁴⁴.

Convivendo com tal prerrogativa de autoridade, admitia-se o contrapeso da correspectiva responsabilização da Administração pelos prejuízos eventualmente causados pela intervenção lícita ocorrida em prol do interesse público, mas que como se referiu lateralmente viesse a afectar um contrato celebrado com um particular, e que o fizesse de um modo a tal ponto significativo que se pudesse vir a instalar um relativo desequilíbrio financeiro no sinalagma estabelecido *ab initio*.

⁴¹ A. DE LAUBADÉRE, F. MODERNE e P.DELVOLVÉ *in Traité....* p. 517 dividem a figura do *fait du prince* em sentido amplo, como sendo qualquer intervenção que recaia sobre o contrato, qualquer que seja a sua fonte e em sentido estrito, qualificando-a como uma alteração provocada pela entidade administrativa contratante.

⁴² Cfr. ALEXANDRA LEITÃO, *O tempo e a alteração de circunstâncias contratuais*, Intervenção apresentada no âmbito do V Encontro de Professores de Direito Público, subordinado ao tema “*O tempo e o Direito Público*”, realizado a 27 e 28 de Janeiro de 2012, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, p. 9.

⁴³ Destacando os nomes de M. WALINE, A. DE LAUBADÉRE, entre outros.

⁴⁴ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *A Modificação...* ob.cit, p. 75.

Sendo certo que a doutrina do *fait du prince* sempre foi reconhecida pelos teóricos administrativistas, também não é menos verdade que não deixa de perdurar um certo dissídio quanto à sua concreta densificação material, como relativamente às hipóteses normativas que ela poderá integrar. Deste modo, a crítica é unânime em apontar à teoria do *fait du prince* a sua imprecisão e abstracção, não sendo estranho encontrarmos tais dúvidas, tanto na doutrina como na jurisprudência, quando se trata de determinar o seu verdadeiro alcance prático e substancial.

Importará tecer algumas considerações importantes sobre as consequências jurídicas que decorrem da figura do *fait du prince* e que requerem uma reflexão atenta em face da complexidade da figura.

Se seguirmos ALEXANDRA LEITÃO, somos levados a salientar três hipóteses possíveis para situações em que uma alteração anormal e imprevisível de circunstâncias superveniente é imputável ao contraente público e que portanto seja configurável como *fait du prince*⁴⁵.

A primeira leva à recondução da figura do *fait du prince* ao poder derivado do *ius variandi*, como a doutrina mais tradicional sustentava. Nestas situações, a consequência da invocação do instituto em causa geraria uma reposição do equilíbrio financeiro do contrato, nos termos do artigo 282º, tal qual ele é concebido para o exercício do poder de modificação unilateral. Parece-nos que seria evitável confundir estas duas figuras. No entanto, não deixa de ser verdade que mau grado os conceitos de poder de modificação unilateral e *fait du prince* se possam distinguir abstracta e sistematicamente, já as consequências jurídicas de ambas as figuras acabarão por se equivaler, na medida em que ambas oneram desfavoravelmente o particular contratante na medida em que geram um consequente direito de compensação pelo sacrifício (licitamente) imposto e que vem quebrar o equilíbrio do sinalagma acordado à partida, isto é, no momento da celebração do contrato. Por conseguinte, não obstante “um certo grau de parentesco”, as figuras em

⁴⁵ Cfr. ALEXANDRA LEITÃO, *O tempo... ob.cit*, p. 9.

análise não deixam também de apresentar “diferenças radicais”, como salienta PÉQUIGNOT⁴⁶.

Positivamente, parece ter sido este justamente o pensamento do legislador ao distinguir as duas figuras nas alíneas a) e b) do número 1 do artigo 314º CCP, que sob a epígrafe *Consequências* [da modificação objectiva do contrato] faz surgir na titularidade do contraente público uma mesma consequência, isto é, o dever de reposição do equilíbrio financeiro, e assim, tanto no caso de um *fait du prince* previsto na al. a) como naquele de número exercício do *ius variandi* em função do interesse público caso contemplado na al. b)⁴⁷.

Já a segunda hipótese a equacionar seria a recondução do *fait du prince* à própria álea contratual, caso em que nada haveria a ressarcir, uma vez que se tratariam de riscos próprios do contrato que por isso deveriam ser suportados pelas partes. Segundo esta perspectiva, qualquer actuação extracontratual genérica que atingisse um determinado contrato administrativo, seria reconduzível à teoria do risco contratual que preside à celebração de qualquer contrato e que as partes assumem sempre poder existir, subentendendo-se que eventuais ocorrências supervenientes que viessem a onerar uma das partes, sempre deveriam ser assumidas por elas, ainda que estas não lhe houvessem dado causa. cremos à partida, que esta consequência não poderá vingar no plano do direito positivo, pelo simples facto de estes dois institutos serem materialmente diferentes, não levando necessariamente a idênticas consequências. Em termos jurídico-dogmáticos, não podemos deixar de atender aos ensinamentos de PEDRO MELO. Para este autor, o conceito de risco materializar-se-á num determinado evento incerto mas previsível, cujos efeitos poderão ser positivos ou negativos⁴⁸. Ora, o risco, existindo em praticamente todos os contratos, apresenta uma maior importância naqueles que pela sua amplitude temporal

⁴⁶ Cfr. J. PÉQUIGNOT, *Contenu et effets spéciaux des contrats administratifs*, in *Juris-Classeur Administratif*, 1953, fasc. 511, pp. 30 e 31.

⁴⁷ Neste sentido, não podemos deixar de salientar a relação intrínseca entre o artigo 314º n.º 1 e a remissão que o mesmo artigo faz para os termos do artigo 282º CCP. Sobre a reposição do equilíbrio financeiro do contrato *vide* Licínio Lopes Martins, in *Alguns aspectos 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*, Estudos de Contratação Pública III, Coimbra Editora, 2008.

⁴⁸ Para a concretização deste conceito *vide* PEDRO MELO, *A distribuição...* ob.cit, pp. 74.

se revelam de maior incerteza em face das circunstâncias que poderão variar. Assim é, por exemplo, nos contratos de longa duração (v.g. concessão) em que pelos prazos normalmente extensos que habitualmente pautam determinados tipos contratuais (como os contratos de execução continuada), de forma natural ficarão também eles sujeitos a uma maior incerteza quanto à manutenção das condições inicialmente acordadas pelas partes, e nesse sentido, também diminuirá o grau e o alcance de uma segura e concreta ou específica previsibilidade que estas terão relativamente a futuras vicissitudes do contrato. Contudo, por outro lado, aceitarão à partida como previsível, atenta a consabida longa duração da execução, uma gama ou graduatória muito mais ampla de possíveis variações ligadas ao tipo contratual em causa. Assim sendo, deveria aceitar-se o risco inerente aos contratos administrativos e reconhecer a existência de uma “álea contratual” que sempre estaria presente na execução destes, devendo as partes entender que a ocorrência de determinados factos - incertos mas previsíveis - poderão atingir o contrato durante a sua execução, comprometendo certas subjectivas expectativas tidas pelas partes no momento da conclusão do contrato⁴⁹.

Assim para SÉRVULO CORREIA, LINO TORRAL e PEDRO FERNÁNDEZ SANCHÉZ: *“o risco inerente a uma relação jurídica justifica a formulação da regra geral segundo a qual as circunstâncias que se repercutem na esfera jurídica de uma parte devem ser por esta suportadas⁵⁰”*.

Portanto, se se admite a figura do risco nos contratos administrativos, também não se poderá deixar de admitir uma outra substancialmente diferente desta que é a da alteração das circunstâncias, cujos contornos se diferenciam da mera álea do risco contratual. Sem margem para dúvidas: a alteração das circunstâncias constitui um evento incerto, mas ao contrário do risco, ela é também imprevisível, sendo assim esta característica que vem

⁴⁹ Sempre que, portanto, se situem na álea extraordinária do contrato, e ainda que esta se verifique no silêncio das partes, ou seja por elas expressamente afastado. Neste sentido, veja-se o Arrêt du Conseil d’État Nadaud, de 1947.

⁵⁰ Cfr. SÉRVULO CORREIA, LINO TORRAL e PEDRO FERNÁNDEZ, *Alteração das Circunstâncias e modificação de propostas em Procedimentos de Contratação Pública*, in Estudos de Contratação Pública III, Coimbra Editora, 2010, p.166

justificar o regime jurídico que se encontra associado à teoria que funda a alteração das circunstâncias como distinta defronte da do risco⁵¹.

Nestes termos, se uma eventual alteração de circunstâncias contaminar o contrato, prevê o CCP ou a modificação do contrato nos termos do artigo 314º nº2, ou a sua resolução nos termos preceituados pelo artigo 335 nº 1 CCP, ao invés do que se prevê para casos subsumíveis ao mero risco em que o legislador consagrou a ideia de que se alguma ocorrência superveniente vier a contaminar o contrato, é a parte eventualmente prejudicada a dever arcar com as consequências associadas e que mais não é do que arcar com o risco inerente ao contrato. É o próprio artigo 312º alínea a) do CCP, *in fine*, que vem salientar que a alteração das circunstâncias só se verifica, sublinhe-se, quando as obrigações assumidas pelas partes não se encontrarem cobertas pelos riscos próprios do contrato, o que dá arrimo à ideia de que não há confusão entre as figuras. Aliás, o que se extrai do preceito mencionado é até uma certa ideia de excepcionalidade do instituto da alteração das circunstâncias em face da figura do risco - a propósito da qual se poderia então falar de residualidade -, gerando cada uma delas distintas consequências, como já ficou dito.

No entanto, não é só a doutrina que vem salientando a importância desta distinção, também a jurisprudência não deixou de sublinhar a autonomia de ambas como ficou bem patente, por exemplo no acórdão STA de 17 de Maio de 1995⁵² ou no acórdão STA de 21 de Dezembro de 1995⁵³. Seguindo a esteira da distinção assinalada, estes arestos entenderam que medidas legislativas no âmbito fiscal se inseriam no âmbito do risco contratual e não poderiam ser reconduzíveis à figura da alteração das circunstâncias, reforçando a autonomia conceitual e substantiva dos respectivos preceitos. Pelo que e em suma, cremos que reconduzir a figura do *fait du prince* à álea contratual não será pois a melhor solução, tanto do ponto de vista dogmático como técnico-jurídico; mas ainda que se admitisse *de*

⁵¹ Note-se que o facto imprevisto só relevará para efeitos de alteração das circunstâncias quanto, então, se situar fora do âmbito dos “riscos normais” do contrato, riscos estes que se poderão traduzir, por exemplo, em eventos de ordem natural, guerras, ou mesmo circunstâncias económicas (desde que a sua ocorrência ou amplitude não pudesse ser razoavelmente tida em consideração). Para mais desenvolvimentos *vide* J. PÉQUIGNOT, *Contenu...* ob.cit, pp. 35 e ss.

⁵² Acórdão STA de 17 de Maio de 1995, processo 018848.

⁵³ Acórdão STA de 21 de Dezembro de 1995, processo 018575.

iure condendo a conveniência de uma tal hipótese que identificasse ambas as figuras, ela hoje não encontram suporte legal à luz do CCP.

Em último lugar, podemos ainda considerar uma outra posição tradicional que postula a aplicação ao *fait du prince* da teoria da imprevisão, o que significa que a estes casos se iria aplicar o regime contemplado para a alteração das circunstâncias. Sabemos já que uma tal solução não foi acolhida pelo legislador nacional, na medida em que o Código distingue as situações relativas ao *fait du prince* (imputável ao contraente público) daquelas que constituem uma alteração das circunstâncias *tout cour*⁵⁴. Basta observar as consequências da modificação objectiva do contrato para logo podermos legitimar esta afirmação, por isso é que, como vimos *supra*, relativamente ao *fait du prince*, o legislador previu a possibilidade de o co-contratante privado vir requerer a reposição do equilíbrio financeiro nos termos do artigo 282º CCP, algo que já não acontece em relação à alteração das circunstâncias (essa sim, supeditada na teoria da imprevisão).

Já relativamente aos demais casos de alterações de circunstâncias que não se insiram na previsão do artigo 314º nº1 a) CCP, o legislador optou por conceder ao co-contratante privado a possibilidade de modificação do contrato ou a uma compensação financeira segundo critérios de equidade, sendo que, deste modo, se acaba por concluir que o legislador nesta matéria não equiparou as consequências derivadas do *fait du prince* àquelas habitualmente associadas à teoria da imprevisão, preferindo cingir as consequências do facto imputável ao contraente público apenas às que resultam da modificação unilateral por interesse público. Assim, à luz do CCP, somos impedidos de aceitar uma plena explicação das consequências do *fait du prince* à luz da teoria da imprevisão, não certamente porque a imprevisibilidade como esta a caracteriza não seja também uma nota requerida pela hipótese legal como aparece descrita no artigo 314º, nº 1, al. a), mas porque e apenas porque, no caso vertente essa nota não é suficiente para desencadear as consequências normalmente postuladas pela dita teoria da imprevisão, com uma mais ampla margem de potestatividade para a contraparte, ou seja, as consequências da unilateral modificação ou resolução do contrato, a que, como vimos, no caso do *fait du*

⁵⁴ Ainda assim de forma pouco clara, a nosso ver.

prince em sentido estrito a contraparte não estará habilitada, podendo tão-só valer-se de um direito à reposição do equilíbrio financeiro.

B - Alteração das Circunstâncias por facto não imputável a qualquer uma das partes

Tendo-se analisado a questão da alteração das circunstâncias por facto imputável ao contraente público (*fait du prince*), cumpre agora passar à análise da figura da alteração das circunstâncias por facto não imputável a qualquer uma das partes⁵⁵. A previsão correspondente encontra-se no artigo 314º nº2 do CCP e nela se inserem aqueles casos em que está em causa uma alteração de circunstâncias *tout court*, ou seja, aquelas que sendo absolutamente extrínsecas, não sejam atribuíveis causalmente a um acto de qualquer uma das partes.

Historicamente, como refere CARLA AMADO GOMES: “a consagração do instituto da alteração das circunstâncias no CCP tem o sabor da reposição de uma verdade histórica. Na verdade, depois do esquecimento a que a figura foi votada durante séculos em homenagem ao princípio da intangibilidade do contrato, foi no Direito Administrativo que ressurgiu, sob a veste da “teoria da imprevisão⁵⁶”.

Como vimos já, o legislador foi buscar a sua inspiração ao artigo 437º CC⁵⁷, importando assim este instituto para o universo dos contratos administrativos, algo para que, diga-se de passagem, já se inclinava uma parte da doutrina, mesmo à luz do quadro legal anterior. Assim, PEDRO GONÇALVES⁵⁸ por exemplo já apontava o artigo 437º CC como sendo a

⁵⁵ Já MARCELLO CAETANO *in Manual... ob.cit*, pp. 513 e ss, distinguia entre as alterações ao contrato administrativo por facto do poder (*fait du prince*) e as alterações independentes da vontade dos contraentes, baseadas na teoria da imprevisão.

⁵⁶ Cfr. CARLA AMADO GOMES, A conformação... *ob.cit*, p. 537.

⁵⁷ Que, como conferimos *supra*, versa precisamente sobre alteração de circunstâncias, aplicável, claro está, aos contratos de direito privado.

⁵⁸ Cfr. PEDRO GONÇALVES, *O contrato administrativo, uma instituição do direito administrativo do*

base jurídico-legal sobre a qual se fundaria um eventual direito a pedir uma modificação ou resolução contratual com base numa alteração das circunstâncias no âmbito do direito administrativo, mesmo *de iure constituto*, ainda antes de esta figura estar consagrada no CCP⁵⁹. Por seu lado, para PAIVA BRANDÃO, o direito administrativo não fez mais do que adaptar à sua índole própria uma noção que já fora longamente discutida e trabalhada dentro do direito privado⁶⁰.

Na sua verdadeira e actual essência a teoria da imprevisão aplicável aos contratos administrativos ir-se-á desenvolver no contexto das profundas convulsões económicas e políticas causadas pelas grandes guerras mundiais, cujos efeitos que se iriam naturalmente repercutir em muitos sectores da economia afectando consequentemente a (im)previsibilidade de circunstâncias associadas a certos contratos já estabelecidos. Inicialmente, porém, não deixou de se verificar uma resistência ao acolhimento desta teoria, na medida em que temendo-se um aproveitamento do contexto excepcional de guerra e pós-guerra - por exemplo por parte de especuladores - por quem visse nessa orientação normativa uma oportunidade para “atacar” certos contratos com uma consequente quebra da intangibilidade que a eles estava associada e que lhes era reconhecidamente assacada⁶¹.

Como quer que fosse, essa teoria foi-se impondo. Assim, entre nós, MARCELLO CAETANO definia que a imprevisão pressupunha a ocorrência de um facto imprevisível e

nosso tempo, Almedina, 2003, pp.128 e 129.

⁵⁹ A este propósito, como refere Menezes Cordeiro, *Da boa-fé... op.cit.*, p. 955, lembre-se que a teoria da imprevisão, no que ao direito civil diz respeito, já não acolheu simpatia por parte da jurisprudência civil gaulesa, como se viu, ao contrário do que curiosamente sucedeu noutros ordenamentos jurídicos como o alemão, italiano e o português. Por todos, e a título exemplificativo veja-se o caso *Canal Craponne* – Sentença da Cassação francesa de 6 de Março de 1876.

⁶⁰ *Considerações sobre a teoria da imprevisão*, BFDUC, Suplemento ao volume XVII (1944), p. 237

⁶¹ Diz-nos a este respeito MENEZES CORDEIRO in *Da boa-fé... op.cit.*, p.962 que: “*Nas situações paradigmáticas de alteração de circunstâncias, nos períodos de guerra, em que uma elevação dos preços das mercadorias prejudicava os fornecedores, receava-se que estes detivessem, ainda, reservas anteriores às hostilidades e que aproveitassem a alteração para realizar lucros suplementares; os tribunais receberam, pois, que ao introduzir-se uma possibilidade generalizada de revisão de contratos, se fosse premiar a má fé e dificultar, em períodos delicados, a vida económica do País*”.

externo à vontade das partes, acarretando uma excessiva onerosidade para o devedor⁶². Deste modo, foi-se admitindo a existência de casos de modificação de certas circunstâncias para lá do risco normal do contrato, ou seja, novas circunstâncias que podiam vir a colidir com o normal desenvolvimento deste, embora não contidas na habitual álea de variação das condições envolventes do mesmo, e que por isso, se mostravam de muito difícil previsão.

Progressivamente, começou-se pois a discutir e a ponderar a relevância da alteração das circunstâncias e dos seus efeitos nos contratos administrativos⁶³. Papel de primeira linha teve nesta progressão normativa a jurisprudência, em particular a do *Conseil d'État*, muito contribuindo assim para o desenvolvimento da “teoria da imprevisão” enquanto aplicada aos contratos administrativos. Decisão de referência foi, por certo, como é sabido o *Arrêt du Conseil d'État* de 30 de Março de 1916 - o famoso caso “*Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*”⁶⁴ –, em que se discutia a possibilidade de fruto do aumento do preço do carvão no advento da 1ª Guerra Mundial, a Administração Concedente estar obrigada ao pagamento de uma indemnização de imprevisão à concessionária⁶⁵ - a título temporário e compensatório – para garantia da continuidade de prestação de um serviço público. Entendia-se então que uma aplicação rígida e cega do princípio da intangibilidade deixaria a concessionária (em virtude da flutuação dos preços) numa situação de incumprimento contratual e conseqüente ruptura da prestação do serviço público, com evidente prejuízo também para as exigências decorrentes do interesse público prosseguido pelo próprio contrato. O *Conseil d'État*, devidamente inspirado pelos princípios que

⁶² MARCELLO CAETANO, *Manual...* op.cit, p. 517

⁶³ Note-se, contudo, que a primeira inclinação da jurisprudência administrativa foi a de acolher o princípio da intangibilidade contratual como de facto nos mostra o *arrêt Compagnie des chemins de fer économiques du Nord* em que o *Conseil d'État* confirmou a inalterabilidade do número de viagens estabelecido no caderno de encargos da concessão do serviço público de transporte diante da exigência da Administração de fazer circular um carro suplementar por dia. Neste sentido, vide AUGUSTO ATHAYDE, *Poderes unilaterais da Administração sobre o contrato administrativo*, Rio de Janeiro, 1980, pp. 21 e ss.

⁶⁴ Sobre este acórdão vide D. PAIVA BRANDÃO, *Considerações sobre a teoria da imprevisão*, in BFDUC, Suplemento ao volume XVII (1944), pp. 224. e ss.

⁶⁵ Com J. MELO MACHADO, in *Teoria jurídica do contrato administrativo*, Coimbra, 1936, p. 270, deve-se salientar a diferença entre a indemnização de imprevisão, que assume um carácter “compensatório”, e a indemnização sancionatória, que sobrevém em caso de incumprimento por parte da Administração.

regiam a teoria das *sujétions imprévues* (aplicada às empreitadas de obras públicas⁶⁶) deferiu a pretensão do contratante privado, dando provimento à fundamentação deste, ancorada precisamente na alteração de circunstâncias entretanto sobrevindo e que havia afectado a base negocial contratual e as expectativas a ela ligadas⁶⁷.

Tendo em conta a jurisprudência assim firmada no *Conseil d'État*, a doutrina administrativista portuguesa admitiu também a “teoria da imprevisão”, importando-a do direito civil e aplicando-a aos contratos administrativos⁶⁸.

Aqui, não obstante a inexistência de um preceito jurídico-administrativo semelhante ao positivado na lei civil, a doutrina pátria⁶⁹ como vimos viera já a admitir a aplicação analógica da norma do artigo 437º CC aos contratos administrativos, fundando deste modo a possibilidade de modificação (ou mesmo resolução) também dos contratos em que a Administração fosse parte, sempre que se verificasse o assomar de circunstâncias supervenientes que ferissem em termos considerados graves os contratos administrativos sempre que aquelas extrapolassem a álea associada ao normal risco contratual, nomeadamente no que toca à sua execução⁷⁰. No entanto, o que verdadeiramente se encontra em causa no preceito civil e que também cobra uma justa relevância no âmbito do

⁶⁶ Teoria esta que, *grosso modo*, postula que o empreiteiro pode ser integralmente indemnizado e ressarcido pelas despesas causadas por dificuldades materiais e imprevisíveis e anormais na execução da obra. Sobre esta teoria, vide J. ANTOINE, *La mutabilité contractuelle née des faits nouveaux extérieurs aux parties*, in RFDA, nº1, 2004, pp.81, nota nº10.

⁶⁷ Note-se contudo, na sequência do que se referiu já, que não obstante o *Conseil d'État* ter reconhecido à concessionária um direito indemnizatório contra o concedente, como consequência da fundada “imprevisão” por parte daquela, não logrou à época reconhecer um fundamento para a rescisão ou revisão contratual na esteira da doutrina da cláusula *rebus sic stantibus*, o que viria a acontecer em âmbito administrativo SC mais tarde, e assim em diversos ordenamentos jurídicos, entre os quais o português.

⁶⁸ Contudo, já na jurisprudência portuguesa tamanha assertividade não se verificou quanto ao acolhimento desta teoria, sendo que CARVALHO FERNANDES não poupou críticas à forma como aquela foi transposta pelos tribunais (administrativos) portugueses. Vide assim L. CARVALHO FERNANDES, *A teoria da imprevisão no Direito Civil português*, reimpressão com nota de actualização, Lisboa 2001, pp. 237 e ss.

⁶⁹ Neste sentido, e especialmente, PEDRO GONÇALVES, in *O contrato administrativo...* ob. cit, pp. 128 e 129.

⁷⁰ Veja-se a este propósito a importância que o STA confere ao artigo 437º CC para a aplicação do instituto da alteração das circunstâncias, por exemplo no acórdão do STA de 21 de Junho de 1994, in ApDR de 31 de Dezembro de 1996, pp. 4975 segs

direito administrativo, é a própria ideia de equidade contratual como já referia o Mestre Marcello Caetano, se bem que ladeada aqui da necessidade de garantir a sustentabilidade do princípio da continuidade dos serviços públicos. De facto, para além da eventual consideração de um tratamento équo da contraparte privada do negócio em causa, como se tolhesse a possibilidade de modificação ou mesmo de resolução dos contratos administrativos pela superveniência de novas circunstâncias, arriscar-se-ia prejudicar irremediavelmente o próprio interesse público, que como bem sabemos, sempre se encontra associado à celebração deste tipo de contratos, e que à primeira vista, poderia até fazer crer que se devesse adoptar uma maior severidade na aplicação do princípio da intangibilidade. É assim que hoje em dia à luz do CCP, vemos incluída a figura da alteração da circunstâncias no capítulo da modificação contratual objectiva.

Como também vimos, a modificação do contrato não poderá ser também operada por acto administrativo, uma vez que tal prerrogativa só existe quando uma tal modificação (unilateral) seja operada em nome do interesse público. Neste âmbito de uma modificação objectiva dos contratos administrativos cumpre agora chamar à reflexão a possibilidade de dar aplicação às consequências derivadas de uma alteração das circunstâncias, à semelhança do que acontece com os casos de modificação unilateral por interesse público, mediante a emissão de um acto administrativo. É que como vimos *supra*, esta possibilidade de modificação por acto administrativo, *de iure condito*, apenas é admitida para os casos de modificação unilateral por razões de interesse público, na esteira do que já previa o vetusto artigo 180º alínea a) do CPA, hodiernamente substituído pelo actual artigo 307º n.º2 alínea b) do CCP. No entanto, não obstante o preceito restritivo do artigo 307º n.º2 do CCP atribua “exclusividade” ao recurso ao acto administrativo tão-só para os casos de modificação por razões de interesse público, poder-se-á levantar a questão se *de iure condendo* não seria de se aconselhar a utilização do acto administrativo também nos casos de alteração das circunstâncias previstos no CCP. Passamos a explicar.

Mau grado a modificação por razões de interesse público e a modificação por alteração das circunstâncias serem actos da Administração, eles não são ambos actos administrativos. Se no primeiro caso, o acto tem uma natureza de acto administrativo já a segunda modificação

se há-de operar por meio de um acto com mera natureza negocial, ainda que produzido pela Administração, tratando-se por isso de actos com distinta força jurídica e com distintas sanções a eles associados⁷¹.

Nestes termos, e uma vez que a modificação por alteração das circunstâncias não é elencada pelo CCP como correspondendo a um poder de conformação, para que a mesma seja eficaz na ordem jurídica, terá de ser acordada pelas partes ou imposta por força de uma decisão judicial ou arbitral, nos termos do artigo 311º nº1 do CCP. Ora, arriscamos, tal grelha de leitura jurídica arquitectada pelo legislador de 2008 poderia ser posta em causa, na medida em que não se poderá deixar de cogitar a possibilidade de a faculdade de modificação unilateral poder vir a ser usada na sequência de uma alteração de circunstâncias, sempre que uma tal alteração possa ser considerada de tal modo grave, que venha a envenenar o contrato de forma irreversível, colocando em cheque a realização do interesse que com o contrato se pretende ver realizado.

Imagine-se uma eventual alteração de circunstâncias que possa irremediavelmente vir a pôr em causa um determinado contrato administrativo, uma vez que tal alteração não advenha já de si da necessidade de prossecução de um outro interesse público relevante ou de uma nova ponderação de interesses de algum modo associados, ainda que obliquamente ao contrato, mas venha pôr em causa irremediavelmente a prossecução do interesse objecto do contrato, deixando apenas a Administração com a faculdade - julgamos limitadora - de tentar alcançar um acordo com o co-contratante ou, na falta dele, esperar por uma decisão jurisdicional ou arbitral que salvaguarde os interesses desta, decisão esta que poderá chegar tarde demais para aquilo que se entenda serem necessidades públicas imperiosas, e que, nesse sentido, sempre exigirão uma pronta intervenção.

Ora, admitir tal modificação por alteração das circunstâncias por acto administrativo não é um dado consensual, reconhecemo-lo, sendo que muitas dúvidas se poderão e de facto se

⁷¹ Relativamente à natureza e respectiva força jurídica das pronúncias administrativas à luz do CCP *vide* MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Contratos Públicos...* ob.cit, pp.163 e ss.

têm levantado em relação a tal possibilidade⁷². Esta *vexata quaestio* teve algum apoio na doutrina, por exemplo, na posição de LAUBADÈRE, que admitia a possibilidade de uma modificação unilateral do contrato por alteração das circunstâncias, ainda que condicionando à verificação de uma alteração no próprio serviço público afectado. Nesse caso, sempre segundo aquele Autor, bastaria que tal alteração fosse imprevisível, existiria à disposição da Administração um poder de modificação unilateral para que as necessidades públicas associadas a um determinado contrato fossem acauteladas em função de uma alteração das circunstâncias, isto, fundamentado num princípio de continuidade e adaptação ao serviço público⁷³.

Em termos de direito comparado, refira-se a *Ley de Contratos del Sector Público*, em Espanha, que no seu artigo 202º exige como pressuposto fundamental do poder de modificação unilateral do contrato a verificação de uma alteração de circunstâncias. Já quanto à jurisprudência estrangeira, alguns autores, como BADOUI, lembram que os primeiros casos em que o *Conseil d'État* admitiu a possibilidade de um contrato ser alterado por força de um poder de modificação unilateral prendiam-se com alterações objectivas de circunstâncias relativas a certos contratos administrativos⁷⁴.

Entendemos que é aqui que reside a questão. Pode efectivamente suceder que uma alteração de circunstâncias seja a tal ponto grave, que venha justificar uma intervenção unilateral da Administração em ordem a assegurar a prossecução do interesse público, caso em que seria de postular que a salvaguarda do interesse público apenas seria conseguida com um recurso expedito a um acto administrativo, não se compadecendo com a necessidade de recorrer a uma tentativa de conciliação ou a uma decisão judicial.

⁷² A favor de tal solução, CARLA AMADO, *O tempo...* op.cit, p. 8, LICÍNIO LOPES, *Alguns Aspectos...* ob.cit, p. 367 e ANA GOUVEIA MARTINS, *A Modificação...* op.cit, p.66. Contra v. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos...* op.cit, p. 832 e MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.a Edição, Lisboa, 2010 pp. 420 e 421.

⁷³ LAUBADÈRE/VENEZIA/GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, tomo I, 1990, L.G.D.J., Paris, 1990, p. 646

⁷⁴ Cfr. S. BADAUI, *Le fait du prince dans les contrats administratifs en Droit français et en Droit égyptien*, Paris, 1955, pp. 95 e ss.

À luz do CCP, só numa interpretação muito lata do artigo 312º alínea b) do CCP se poderá arriscar integrar uma situação de alteração de circunstâncias na sua hipótese normativa, no passo em que se refere a “*uma nova ponderação das circunstâncias existentes*” ou a “*razões de interesse público decorrentes de necessidades novas*”. Nesse caso, já ficaria aberta ao intérprete a possibilidade de, perante uma alteração das circunstância desta natureza, tentar reconduzir tais situações imprevisíveis a esta cláusula geral, legitimando desta forma uma modificação contratual mediante acto administrativo, mesmo *de iure constituto*.

Contudo, estando prevista a figura da alteração das circunstâncias no CCP, dificilmente se poderá pensar desta maneira; aqui, o legislador do CCP parece ter querido seguir a tradição positivada na legislação anterior e que era também a da doutrina maioritária, não acolhendo explicitamente outra via. Deste modo, a Administração deverá chegar a acordo com a contraparte ou recorrer a uma decisão judicial sempre que pretenda obter uma modificação do contrato, solução que, colhendo embora o apoio da interpretação legal mais difusa, poderá ter por efeito o detrimento da interesse público, não podendo Administração valer-se da possibilidade de actuar unilateralmente por acto administrativo, qualquer que seja a premência ou relevância do interesse público em crise.

Outra questão (ainda) interessante tem que ver com o facto de, relativamente à alteração das circunstâncias, se dever distinguir em termos dogmáticos a figura do caso de força maior (*force majeure*), algo que o CCP não faz, integrando este último, parece-nos, na previsão normativa da alteração das circunstâncias⁷⁵.

De facto, não é raro que a jurisprudência associe estas duas figuras, tendo em conta a afinidade ou similitude que as une, e que parece ser inegável, pois que um caso de força maior comportará sempre uma qualquer anormalidade, ainda que o inverso possa não ser necessariamente verdadeiro, tudo dependendo de como se qualifique a nota da anormalidade. Todavia, ocorre, a mais disso, determinar que tal facto de força maior, por

⁷⁵ Cfr. artigo 314º nº2 *ex vi* do artigo 312º a) do CCP.

mais anormal que seja, consegue reunir as características que o legitimem a ser fundamento de uma modificação contratual nos termos exigidos pela lei.

Assim é, que no acórdão do *Conseil d' État Compagnie des tramways de Cherbourg*, de 9 de Dezembro de 1932, balanceando estas duas figuras⁷⁶, se estabeleceu a possibilidade de tanto o contraente público como a contraparte poderem judicialmente requerer a rescisão do contrato, tendo por base um facto imprevisto que conquanto não “ferisse de morte” o contrato propriamente dito, tornaria o seu cumprimento demasiadamente oneroso de forma definitiva, tendo-se invocado no caso vertente a figura da força maior. O grande contributo deste *arrêt* é afinal, o da discussão da própria tese da imprevisão. No caso, levou-se em conta o estado de sensível debilidade económica da *Compagnie des tramways*, razão pela qual a manutenção do contrato tal qual se encontrava estabelecido pelas partes se mostrava de todo inviável, isto é, depois de se ter devidamente ponderado também a possibilidade de se vir a atribuir uma indemnização por imprevisão, acabou aquela Corte por concluir que se tinha verificado um caso de força maior e por esse motivo dever-se-ia reconhecer ao município a faculdade de resolver o contrato - precisamente, com base no instituto da força maior e já não mediante a invocação da teoria da imprevisão.

Por outro lado, no acórdão *Compagnie des messageries maritimes et autres* de 1909, o Conselho de Estado gaulês interpretou como sendo um caso de força maior, uma greve provocada pelos estados-maiores da marinha mercante que paralisava os serviços postais marítimos prestados por empresas concessionárias. Considerou o Tribunal que, não obstante inviabilizasse o cumprimento do contrato administrativo em causa, tal situação, dadas as circunstâncias do caso, devia ter-se por imprevisível e inelutável, além de totalmente alheia à vontade da contraparte privada, a *Compagnie des messageries*, pelo que não deveria esta ficar gravada com o pagamento dos montantes previstos contratualmente a título de cláusula penal por mora.

⁷⁶ Uma vez que o Tribunal fez uma ponderação entre estas duas figuras, sempre que o evento que der causa fosse imprevisível e impossibilitasse a normal execução do contrato, durante um certo período de tempo.

Destarte, e no plano do direito posto, não se poderá deixar de referir que o legislador no CCP não veio a sistematizar em dois planos distintos estas figuras, sendo que caberá ao intérprete, com a ajuda da doutrina e da jurisprudência, identificar onde se inserirão os casos de força maior no capítulo dedicado à modificação objectiva do contrato, sendo que salvo melhor opinião, cremos que se integrarão na previsão normativa dedicada à alteração das circunstâncias, mormente no artigo 314º n.º2 CCP *ex vi* artigo 312º alínea a) do CCP, não obstante entendermos que o legislador deveria ter sistematizado autonomamente esta figura no CCP, evitando misturá-la na previsão supra citada.

Por último, uma nota ainda para referir que sem prejuízo do que se deixou dito, pode ainda assim suscitar alguma perplexidade que até à entrada em vigor do CCP não existisse qualquer tipo de referência na legislação administrativa à alteração das circunstâncias, excepção feita, como já tivemos oportunidade de salientar, aos diversos Regimes Jurídicos das Empreitadas de Obras Públicas, nos quais, de facto, e contrariamente à tradição administrativista portuguesa, o instituto já começara a ser acolhido⁷⁷.

⁷⁷ Neste sentido, veja-se os exemplos dos artigos 173º do DL 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, 175º do DL n.º 235/86, de 18 de Agosto, 179º do DL 405/93, de 10 de Dezembro, e 198º do DL 59/99, de 2 de Março, relativamente ao regime jurídico das empreitadas de obras públicas. Sobre o instituto da alteração das circunstâncias no âmbito do RJEOP, *vide* JORGE ANDRADE DA SILVA, *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 10ª edição, Almedina, 2006, pp. 541 e ss. Jurisprudencialmente, veja-se o acórdão do STA de 19-02-2003, proc. 01031/02.

CONCLUSÃO

Aqui chegados, naturalmente que se faz mister concluir do que se veio a dissertar, que o legislador de 2008 embora tenha assumido a figura da alteração das circunstâncias como um dos fundamentos para se provocar uma modificação contratual objectiva num determinado contrato administrativo, poderia e deveria ter ido mais longe daquilo que decidiu plasmar no Código dos Contratos Públicos.

Neste sentido, não raras foram as vozes que não obstante aplaudirem a transposição do instituto jurídico vertido hoje na alínea a) do artigo 312º do CCP, não deixaram de salientar a importância da sua distinção em face do outro grande fundamento para se operar uma modificação objectiva do contrato administrativo: o interesse público⁷⁸.

Nesse sentido, a abrangência de situações jurídicas que nos poderão levar a subsumir tais situações na previsão normativa do artigo 312º alínea a) do CCP, na esteira daquilo que o artigo 437º CC já faz e fazia, poderão assim ser questionadas e postas em causa quanto à sua correcta e justa subsunção jurídica à luz do CCP, isto, na medida em que como já tivemos oportunidade de chamar a atenção, poderão existir diversas situações jurídicas não imputáveis a nenhuma das partes numa dada relação contratual administrativa⁷⁹ cuja sua concreta resolução à luz do direito posto no CCP pode em muitos casos levar a situações de facto e de direito materialmente injustas e que podem - devem - ser devidamente repensadas.

Ora, para tal desiderato, temos necessariamente que concluir que a solução proposta pelo legislador pátrio para o regime de execução dos contratos administrativos, especificamente para os casos de modificação objectiva dos contratos administrativos por via da invocação da alteração das circunstância podia e devia ser melhorada no sentido de se assumir

⁷⁸ Neste sentido, vide PEDRO GONÇALVES, in A relação jurídica fundada em contrato administrativo, CJA n.º64, p. 40.

⁷⁹ Aquelas que naturalmente se insiram no chamado *fait du prince*.

verdadeiramente e em todo o seu esplendor - no âmbito do Direito Administrativo - como uma figura de contornos claros, verdadeiramente consensual e autónoma daquela que até há bem pouco tempo era invocada e a inspirava: a do artigo 437º CC.

Urge assim, tendo em atenção os decisivos contributos doutrinários, e que com a devida vénia se assumem na presente dissertação, uma revisão do Código dos Contratos Públicos nesta matéria no sentido de sempre dentro daquilo que é a discricionariedade legislativa nesta matéria, porventura acolher a enorme abrangência de situações que poderão configurar uma “*alteração de circunstâncias*”, unificando num único capítulo do CCP o regime em que se integrariam tais situações e que hoje integramos na alínea a) do artigo 312º do CCP, orientando assim normativamente de forma indubitável, os concretos juízes decidendo para a integração e resolução destes casos que, fruto de uma assumidamente maior importância do contrato administrativo como forma de actuação administrativa, tenderão naturalmente a virem a ser (cada vez mais vezes) suscitadas em Tribunal.

Por outro lado, e esta é uma conclusão que urge ser discutida, não podemos de deixar de chamar a atenção para a possibilidade de este fundamento e à semelhança daquilo que já acontece com o interesse público, poder vir a ser exercido pelo contraente público por via de acto administrativo.

Assumimos que tal solução possa vir a parecer autoritária no âmbito das relações jurídico-administrativas, sobretudo quando estamos a pensar no campo dos contratos administrativos em que impera a tendencial lógica de pactum. Contudo, não podemos deixar de ignorar que em muitas situações em que se justifica modificar o contrato por via de uma concreta e ocasional alteração das circunstâncias, poderá por vezes se poder vir a exigir que por imperativos de interesse público uma actuação do contraente público por via daquele fundamento contratual seja plenamente justificável, e nesse sentido, se possa vir assim a provocar uma modificação unilateral da lógica contratual que possa vir a salvaguardar a protecção de certos valores difusos que venham impor e exigir uma actuação autoritária nesse sentido para salvaguarda desses valores.

Assim, não olvidando que poderíamos até cogitar integrar tais situações no fundamento já previsto para provocar modificações unilaterais por via do fundamento interesse público, a concreta especificidade que uma situação de alteração das circunstâncias possa vir a exigir, e bem assim, tendo em conta que tal fundamento pode ser exercido por via do contraente público com consequências jurídicas diferentes daquelas que o mesmo fundamento possa vir a exigir das alterações não imputáveis a nenhuma das partes num caso de alteração de circunstâncias, permitem-nos propor (ainda que em termos puramente teóricos) tal sugestão, que julgamos poder dar uma maior clareza e segurança ao interprete e ao decisor em casos como estes em que, naturalmente, se possa vir a por em causa aquilo que é a protecção do Estado enquanto garante do interesse público.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE

- *Contratos administrativos e Regime da sua modificação no novo Código dos Contratos Públicos*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra Editora, 2010.

AMARAL, DIOGO FREITAS DO

- *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, 2006.

ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIERA DE

- *Lições de Direito Administrativo*, IUC, Coimbra, 2010.

ANDRADE, MANUEL DE

- *Teoria geral da relação jurídica*, vol. II, Reimp., 1992.

ANTOINE, J.

- *La mutabilité contractuelle née des faits nouveaux extérieurs aux parties*, in RFDA, n°1, 2004.

ASCENÇÃO, OLIVEIRA

- *Direito Civil – Teoria Geral*, vol. II, 2a ed., 1999.

ATHAYDE, AUGUSTO

- *Poderes unilaterais da Administração sobre o contrato administrativo*, Rio de Janeiro, 1980.

BADAOU, S.

- *Le fait du prince dans les contrats administratifs en Droit français et en Droit égyptien*, Paris, 1955.

BRANDÃO, D. PAIVA

- *Considerações sobre a teoria da imprevisão*, BFDUC, Suplemento ao volume XVII, 1944.

CAETANO, MARCELLO

- *Manual de Direito Administrativo*, 2a ed., Lisboa, 1947.

CORDEIRO, MENEZES

- *Da boa-fé no Direito Civil*, vol. II, Almedina, 1984.

CORREIA, SÉRVULO/ TORGAL LINO/ FERNÁNDEZ PEDRO

- *Alteração das Circunstâncias e modificação de propostas em Procedimentos de Contratação Pública*, in Estudos de Contratação Pública III, Coimbra Editora, 2010

COSTA, MÁRIO JÚLIO ALMEIDA

- *Direito das obrigações*, 11a edição revista e actualizada, Almedina, 2008.

FERNANDES, L. CARVALHO

- *A teoria da imprevisão no Direito Civil português*, reimpressão com nota de actualização, Lisboa 2001.

FERREIRA, DURVAL

- *Erro Negocial – objecto - motivos – base negocial e alteração de circunstâncias*, 1ª edição, Almedina, 1995.

FREITAS, LOURENÇO VILHENA DE

- *O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrativo pela Administração (E as Garantias Contenciosas do seu Co-contratante perante este Exercício)*, A.A.F.D. Lisboa, 2007.

GOMES, CARLA AMADO

- *A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Público* in *Estudos de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, 2008.

GONÇALVES, PEDRO

- *O contrato administrativo, uma instituição do direito administrativo do nosso tempo*, Almedina, 2003.

- *A relação jurídica fundada em contrato administrativo*, CJA n°64, p. 40.

GOUVEIA, A. ROCHA DE

- *Da teoria da imprevisão nos contratos civis*, Lisboa, 1958.

LAUBADERE, MODERNE, DEVOLVE

- *Traité des contracts administratifs*, I, Paris, 1983.

LAUBADÈRE/VENEZIA/GAUDEMET

- *Traité de droit administratif*, tomo I, L.G.D.J., Paris, 1990.

LEITÃO, ALEXANDRA

- “*O tempo e a alteração de circunstâncias contratuais*”, Intervenção apresentada no âmbito do V Encontro de Professores de Direito Público, subordinado ao tema “O tempo e o Direito Público”, realizado a 27 e 28 de Janeiro de 2012, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

LIMA, PIRES DE / VARELA, ANTUNES

- *Código Civil Comentado*, Coimbra Editora, 1967.

MACHADO, J. MELO

- *Teoria jurídica do contrato administrativo*, Coimbra, 1936.

MARTINS, ANA GOUVEIA A

- *A modificação e os trabalhos a mais nos Contratos de Empreitada de Obra Pública*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra Editora, 2010.

MARTINS, LICINIO

- *Alguns aspectos 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 Pública III, Coimbra Editora, 2008.

MELO, PEDRO

- *O juízo de eficiência na alteração de circunstâncias das parcerias público-privadas*, Estudos de Direito Público, Colecção PLMJ, Coimbra Editora, 2011.

- *A Distribuição do Risco nos Contratos de Concessão de Obras Públicas*, Almedina, 2011.

MONCADA, LUIS CABRAL DE

- *Consenso e Autoridade na Teoria do Contrato Administrativo*, Quid Iuris, 2012.

OERTMANN, PAUL

- *Die Geschäftsgrundlage: ein neuer Rechtsbegriff*, Deichert, Leipzig, 1921.

OLIVEIRA, MÁRIO ESTEVES DE

Direito Administrativo, vol. I, Almedina, 1980.

PÉQUIGNOT, J.

- *Contenu et effets spéciaux des contrats administratifs*, in *Juris-Classeur Administratif* fasc. 511, 1953.

PEREIRA, PEDRO MIGUEL MATIAS

- *Os Poderes do Contraente Público no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra Editora, 2011.

SERRA, A. VAZ

- *Resolução ou modificação dos contratos por alteração das circunstâncias*, Boletim do Ministério da Justiça, nº68.

SILVA, JORGE ANDRADE DA

- *Código dos Contratos Públicos Anotado*, Almedina, 2013

- *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, 10a edição, Almedina, 2006.

SILVEIRA, LUÍS LIGNAU DA

- *A Teoria da Imprevisão nos Direitos Cíveis Alemão e Português*, dissertação policopiada, 1961/62.

SOUSA, MARCELO REBELO DE / MATOS, ANDRÉ SALGADO DE

- *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 2.a Edição, 2010.

VASCONCELOS, PEDRO PAIS DE

- *Teoria Geral do Direito Civil*, 3a edição, Almedina.

WINDSCHEID, Bernhard

- *Die Lehre von der Voraussetzung*, 1850.