

# Atos de aplicação de Sanções Contratuais: Sua Natureza Jurídica e Regime Processual

**Mário Aroso de Almeida**

Professor da Faculdade de Direito  
Universidade Católica Portuguesa

---

Comentário ao Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul  
de 11 de fevereiro de 2016, Rec. n.º 11777/15

1. Vem este comentário a propósito do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 11 de fevereiro de 2016, Rec. n.º 11777/15, que julgou improcedente uma ação de anulação intentada contra decisão arbitral que dirimiu um litígio respeitante a um contrato de empreitada de obra pública. E, mais especificamente, quanto a apenas um dos pontos apreciados no Acórdão: o de saber se a decisão arbitral incorreu em excesso de pronúncia ao proceder à redução de determinadas multas que tinham sido aplicadas no âmbito da relação contratual.

Com efeito, resulta do Acórdão que, no âmbito da relação contratual, o dono da obra tinha aplicado multas contratuais ao empreiteiro e que este não tinha procedido, na ocasião, à respetiva impugnação.

Ora, na decisão que proferiu, o Tribunal Arbitral assumiu que não devia apreciar a questão das multas contratuais “no plano da validade do ato administrativo da sua aplicação, mas no âmbito da sua justificação em apreciação global da empreitada, isto é, no âmbito da execução do contrato”, pelo que não se pronunciaria “sobre os aspetos formais da aplicação das multas contratuais, mormente quanto à validade do ato administrativo e ao prazo para a sua impugnação”, mas decidiria “quanto às questões substanciais, verificando se, na apreciação geral da execução do contrato de empreitada, houve atrasos que justificassem a aplicação de multas contratuais no valor estabelecido”. E, com base nesta distinção, procedeu à redução das multas contratuais, por entender que “os atrasos só parcialmente são imputados ao empreiteiro e que o valor da sanção contratual é manifestamente excessivo”.

Esta posição do Tribunal Arbitral foi corroborada pelo Tribunal Central Administrativo, nos seguintes termos:

“Decorre do discurso jurídico fundamentador: o Acórdão Arbitral conheceu das multas contratuais e da redução do valor aplicado pela aqui demandante no contexto da execução do contrato de empreitada por parte das aqui Demandadas dentro dos limites do pedido múltiplo e respetiva substanciação vazados nas petições iniciais, e não no contexto do juízo de validade dos atos administrativos de aplicação das multas *maxime*, do efeito jurídico declarado traduzido no valor pecuniário das multas.”

“Atento o objeto da causa tal como as ora Demandadas construíram os pedidos e substanciaram a causa de pedir, mostra-se absolutamente irrelevante a exceção da caducidade do direito de impugnação das citadas multas, posto que não tem cabimento no contexto da fundamentação de direito da decisão arbitral à luz do bloco normativo aplicável.

“E também não tem cabimento jurídico o alegado excesso de pronúncia na redução das multas aplicadas exatamente porque, na lógica do objeto do processo vazado nas petições das ora Demandadas, o Tribunal Arbitral teve em

conta a concretização pecuniária do efeito jurídico declarado pela ora Demandante com as multas aplicadas – que manteve, note-se, na medida em que não julgou em via repristinatória do *status quo ante* por efeito anulatório – e procedeu ao encontro compensatório entre o montante das multas e os montantes arbitrados pelo Tribunal...”

2. Não podemos concordar com a posição assumida por ambos os tribunais, que nos parece claramente errónea.

Em primeiro lugar, porque, como claramente resulta dos excertos transcritos da decisão arbitral, esta não manteve as multas aplicadas, limitando-se a proceder a um “encontro compensatório entre o montante das multas e os montantes arbitrados pelo Tribunal”, como pretende o Acórdão do Tribunal Central Administrativo: muito pelo contrário, a decisão arbitral determinou expressamente a redução das multas contratuais, estabelecendo para cada uma delas um valor diferente daquele que o dono da obra lhe tinha fixado.

Por outro lado, constitui um evidente sofisma a distinção que no Acórdão Arbitral se pretendeu estabelecer, e que o Tribunal Central Administrativo entendeu corroborar, entre um pretense plano formal, em que se situaria a questão da validade dos atos de aplicação das multas, e um pretense plano das “questões substanciais”, em que cumpriria verificar se “houve atrasos que justificassem a aplicação de multas contratuais no valor estabelecido”.

É que, na verdade, a questão da validade dos atos de aplicação de multas não se situa num plano meramente formal. Os atos de aplicação de multas devem obediência a critérios materiais de que depende a sua validade. Situa-se, portanto, no plano da validade desses atos, e em nenhum outro, a questão de saber se, no momento em que eles foram praticados, se preenchiam os pressupostos para a aplicação das multas – para o efeito de saber se os atrasos ocorridos tinham sido ou não imputáveis ao empreiteiro, e em que medida – e se elas foram aplicadas no respeito pelo princípio da proporcionalidade.

Por conseguinte, quando o Tribunal Arbitral se pronunciou sobre o montante das multas aplicadas e procedeu à respetiva redução, por entender que “os atrasos só parcialmente são imputados ao empreiteiro e que o valor da sanção contratual é manifestamente excessivo”, ele não fez outra coisa senão apreciar a validade dos atos de aplicação das multas em causa e proceder à anulação parcial desses atos, por erro nos pressupostos e violação do princípio da proporcionalidade. Ou seja, não fez outra coisa do que aquilo que tinha dito não pretender fazer: apreciar a questão das multas contratuais “no plano da validade do ato administrativo da sua aplicação”. Como se fosse, aliás, possível apreciar a questão das multas contratuais “no âmbito da sua justificação” sem as apreciar “no plano da validade do ato administrativo da sua aplicação”...

3. O mais curioso e interessante de analisar no Acórdão em apreciação e na decisão arbitral sobre a qual ele se pronunciou reside, entretanto, no argumento central que em ambos os arestos é invocado: o de que, como o empreiteiro não procedeu, no âmbito do processo arbitral, à impugnação dos atos de aplicação das multas, não é relevante, no âmbito desse processo, o facto de ele não ter procedido, em devido tempo, a tal impugnação.

O argumento é lapidarmente sintetizado no seguinte trecho do Acórdão do Tribunal Central Administrativo, já atrás transcrito: “Atento o objeto da causa tal como as ora Demandadas construíram os pedidos e substanciaram a causa de pedir, mostra-se absolutamente irrelevante a exceção da caducidade do direito de impugnação das citadas multas, posto que não tem cabimento no contexto da fundamentação de direito da decisão arbitral à luz do bloco normativo aplicável.”

O raciocínio parece ser o seguinte. Não se recusa que o empreiteiro está sujeito ao ónus de proceder à impugnação dos atos de aplicação de multas dentro dos prazos gerais previstos na lei processual, não podendo, pois, deduzir o pedido de impugnação de tais atos fora desses prazos. Mas, ainda que o interessado não proceda à tempestiva impugnação dos atos em causa e, portanto, ainda que estes atos se tornem inimpugnáveis, nem por isso ele fica impedido de obter efeito equivalente ao da sua anulação, total ou parcial, desde que seja no âmbito de um processo com diferente objeto, em que essa pretensão como que se dilui.

Ora, este raciocínio é manifestamente erróneo e é inaceitável, por pôr em causa os fundamentos mais profundos do regime da impugnação dos atos administrativos.

Com efeito, resulta de modo muito claro do artigo 38.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) que o ónus da impugnação tempestiva de atos administrativos é indissociável do princípio, que lhe é conatural, de que “não pode ser obtido por outros meios o efeito que resultaria da anulação do ato administrativo” que não foi devidamente impugnado no momento próprio e que, por isso, se tornou inimpugnável.

A preclusão da possibilidade de proceder à impugnação de um ato administrativo não se projeta, pois, apenas no plano formal, de impedir o interessado de deduzir pedidos de impugnação contra esse ato para além do prazo de impugnação, mas também se projeta no plano das “questões substantivas”, que a decisão arbitral em referência pretendeu colocar num mundo à parte. Na verdade, a partir do momento em que um ato administrativo deixe de poder ser impugnado pelo seu destinatário, ele passa a definir a sua situação jurídica em termos que ele não pode mais questionar, ainda que no âmbito de processos cujo objeto, embora não seja de impugnação do ato em causa, esteja com ele relacionado.

Esta é uma consequência que resulta do facto de os atos administrativos serem expressão do poder que a lei confere à Administração de dizer unilateralmente o Direito, determinando em que termos se definem certas situações jurídicas. Os atos administrativos são, na verdade, atos jurídicos unilaterais, que exprimem o exercício do poder que à Administração é conferido de introduzir unilateralmente efeitos jurídicos na esfera de outrem, sem o concurso da respetiva vontade. E por este motivo se entende que a força jurídica típica dos atos administrativos se reconduz à sua obrigatoriedade, vinculatividade ou imperatividade, que se concretiza na sua vocação para definir situações jurídicas com força vinculativa, tanto para o próprio autor do ato, como para os seus destinatários<sup>1</sup>.

É atributo dos atos administrativos que qualquer pessoa ou autoridade – com exceção dos sujeitos que disponham do poder de promover e dos tribunais que disponham do poder determinar a respetiva anulação – está obrigada a reconhecer e aceitar as definições jurídicas por eles introduzidas no mundo jurídico, sem poderem pôr em causa a sua existência<sup>2</sup>. Mas, mais do que isso, a obrigatoriedade dos atos administrativos implica que eles se impõem aos seus destinatários, tal como à própria Administração que os pratica, obrigando, tanto a uns como a outra, a acatar os respetivos efeitos, se ou enquanto eles não forem removidos nem modificados<sup>3</sup>.

É isto que explica o ónus de impugnação dos atos administrativos. Com efeito, ainda que a Administração se arrogue posições infundadas, a verdade é que ela não o faz através de simples declarações sem relevo jurídico formal, mas através de atos administrativos que vinculam os respetivos destinatários. Daí a necessidade da impugnação e da anulação de tais atos, que, suprimindo

---

1 Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 3.ª ed., Coimbra, 2015, pp. 231 segs.

2 A doutrina alemã refere-se frequentemente, a este propósito, à produção de um *Tatbestandswirkung* do ato administrativo. A exemplo do que sucede com as sentenças judiciais, parece, no entanto, que esse conceito deve ser utilizado para outro fim: cfr., por todos, a atenta análise de SEIBERT, *Bindungswirkung von Verwaltungsakten*, Baden-Baden, 1989, pp. 73 segs., *maxime* 81-82. Na verdade, mais não está, aqui, em jogo do que o dever que a todos se impõe de reconhecerem a existência na ordem jurídica dos efeitos que foram introduzidos por atos administrativos eficazes, se e na medida em que esses efeitos se mantenham e não sejam eliminados: por isso se afigura desnecessário autonomizar aqui um qualquer efeito suplementar do ato em relação ao que os alemães qualificam como a sua *Beachtlichkeit*.

3 Por contraposição à *Beachtlichkeit* por força da qual todos têm de reconhecer o facto da existência do ato administrativo e dos efeitos por ele produzidos, autonomiza alguma doutrina alemã o conceito de obrigatoriedade (*Verbindlichkeit*), para designar, mais precisamente, o efeito vinculativo (*Bindungswirkung*) do ato, que se concretiza na sua capacidade para se impor aos respetivos destinatários, tal como à própria Administração que o emiteu, obrigando, tanto a uns como a outra, a acatar os respetivos efeitos, enquanto o ato não for removido nem modificado: cfr. SEIBERT, *op. cit.*, p. 160. Uma obrigatoriedade que é, afinal, como vimos atrás, a força jurídica típica do ato administrativo e é, de resto, comum a todos os atos jurídicos dos poderes públicos, caracterizando, por isso, também as sentenças (cfr., por todos, ENRICO TULLIO LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile*, 5.ª ed., Milão, 1992, pp. 263-264.

os efeitos jurídicos por eles produzidos e desse modo restabelecendo a situação jurídica que teria existido na sua ausência, se destina a produzir um efeito simétrico àquele que por eles foi introduzido no mundo jurídico.

Ora, é em posição de radical confronto com este conjunto de princípios basilares da Teoria Geral do Direito Administrativo que o Acórdão em análise se coloca.

4. Em defesa da posição assumida no Acórdão, pode argumentar-se que tudo o que foi dito faz sentido, em tese geral, mas não no contexto particular em análise, dos atos de aplicação de multas contratuais, aos quais não fará sentido aplicar o regime dos atos administrativos, designadamente no que diz respeito ao ónus da sua impugnação tempestiva.

Cumpre, na verdade, recordar que, até à entrada em vigor, em 2008, do vigente Código dos Contratos Públicos (CCP), a questão da natureza jurídica dos atos que procedem à aplicação de sanções previstas para a inexecução de contratos administrativos, tal como, aliás, de vários outros tipos de declarações que o contraente público pode proferir no âmbito da relação contratual administrativa, era tradicionalmente controvertida na jurisprudência, que, aliás, entendia que do Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas resultava a impossibilidade da prática de atos administrativos pelo dono da obra no âmbito da execução destes contratos<sup>4</sup>.

E, pela nossa parte, não temos dúvidas em concordar que, *de iure condendo*, essa era a melhor solução, sendo conhecidas as críticas que, desde 2008, vimos dirigindo ao forte componente autoritário que o CCP optou por imprimir às relações contratuais administrativas<sup>5</sup>, nelas introduzindo uma importante dimensão, atinente aos atos administrativos destacáveis da execução do contrato, cujo fundamento e regime, na verdade, não tem natureza contratual, porque resulta diretamente de lei imperativa<sup>6</sup>.

---

4 Cfr. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, 1987, pp. 367-368 e 727-728, e as referências aí indicadas; e MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., vol. II, Coimbra, 1986 (reimpressão), p. 1273.

5 Na conseguida síntese de um dos principais defensores, na doutrina mais recente, desse modelo autoritário, o regime do contrato administrativo, muito particularmente no que se refere ao regime dos atos administrativos que o contraente público pode praticar no exercício dos poderes de conformação que a lei lhe confere, é “um regime jurídico que, na sua essência, se caracteriza por conferir à entidade pública uma posição de *supremacia jurídica* sobre o seu contratante: aquela entidade fica pois investida de certos *poderes públicos de autoridade* – as por vezes designadas ‘*prerrogativas exorbitantes*’ – que *desigualizam* as posições em que as partes estão colocadas. No espaço em que a supremacia jurídica da Administração pode afirmar-se, a relação contratual é uma relação de *poder público vs. sujeição* (e não de direito vs. dever).” Trata-se, na verdade, de “um regime jurídico que confirma, ao nível da contratação administrativa, o *princípio da prevalência do interesse público*, que, neste caso, reclama que a ‘*lógica do contrato*’ ou do *pactum* ceda diante da ‘*lógica da função*’”: cfr. PEDRO GONÇALVES, *O contrato administrativo – Uma instituição do nosso tempo*, Coimbra, 2003, pp. 33-34.

6 Cfr. ainda PEDRO GONÇALVES, *op. cit.*, pp. 105-106.

A verdade, porém, é que, hoje, resulta sem margem para dúvidas do n.º 2 do artigo 307.º do CCP que revestem a natureza de ato administrativo as declarações do contraente público que se traduzem na aplicação de sanções previstas para a inexecução do contrato administrativo, sem que, entretanto, o Código estabeleça um regime diferenciado para os contratos de empreitada de obra pública. Por muito que nos custe, entendimento contrário a este é, portanto, hoje, desconforme com o vigente ordenamento jurídico-administrativo português.

Ora, uma vez que o CCP os qualifica como atos administrativos, os atos de aplicação de sanções contratuais estão sujeitos ao regime comum que, para aquela categoria de atos jurídicos se encontra definido no Código do Procedimento Administrativo (CPA) e no CPTA. Resulta, assim, deste regime que a *anulabilidade* é o regime-regra de invalidade dos atos administrativos (cfr. artigos 161.º e 163.º do CPA), pelo que, quando os interessados entendam que um ato administrativo é ilegal e pretendam promover a fiscalização da sua legalidade, sobre eles recai, por regra, o ónus de procederem à respetiva impugnação dentro dos prazos que, para o efeito, se encontram legalmente estabelecidos, sob pena de não mais poderem obter a remoção do ato da ordem jurídica e, portanto, subtrair-se aos efeitos que por ele foram determinados<sup>7</sup>.

E, por outro lado, resulta do já mencionado artigo 38.º do CPTA que a preclusão do prazo de impugnação de um ato administrativo só permite que a sua ilegalidade ainda possa ser declarada, a título incidental, no âmbito de processos que não se dirijam à respetiva impugnação desde que não seja para obter o efeito que resultaria da anulação do ato inimpugnável, mas para obter resultados que não ponham em causa os efeitos jurídicos cuja produção foi determinada pelo ato<sup>8</sup>. Significa isto que, se um ato administrativo impuser um dever e o obrigado já não o puder impugnar, ele não pode subtrair-se ao cumprimento desse dever, promovendo a apreciação incidental da legalidade do ato em causa no âmbito de um processo que não tenha por objeto a impugnação desse ato: diz-se que o ato administrativo formou *caso decidido* sobre a matéria<sup>9</sup>.

Concretizando, no que respeita aos atos a que nos estamos a referir, de aplicação de multas contratuais, daqui resulta que a preclusão do direito de impugnação deste tipo de ato implica que, nem o ato nem os efeitos que por

---

7 Cfr., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo*, 2.ª ed., Coimbra, 2016, p. 274.

8 Sobre o regime do artigo 38.º do CPTA, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA/CARLOS FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed., Coimbra, 2010, pp. 254 segs., com outras referências.

9 Cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2.ª ed., Coimbra, 2011, pp. 412 segs; VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 4.ª ed., Coimbra, 2015, pp. 204-205.

ele foram impostos, podem mais ser questionados, para o efeito de poder ser posto em causa o dever de cumprir a sanção correspondente. Se o interessado não pretender cumprir a sanção, ele tem, pois, o ónus de proceder à impugnação tempestiva do ato que a aplicou, sob pena de deixar de poder furtar-se ao seu integral cumprimento.

5. Ainda em defesa da posição assumida no Acórdão em análise, pode alegar-se que a solução que daqui resulta é incongruente, por permitir a ocorrência de contradições lógicas entre decisões, na medida em que, num processo cujo objeto não seja a impugnação do ato de aplicação de multa, se chegue, para outros efeitos, à conclusão de que os pressupostos daquele ato não se preencheram.

Cumpre, porém, recordar que, como é desde sempre assinalado pelos processualistas, o caso julgado apenas visa impedir contradições práticas entre decisões, e não contradições meramente lógicas<sup>10</sup>. Ora, o mesmo sucede com o caso *decidido* que resulta do *efeito preclusivo* decorrente da inimpugnabilidade do ato administrativo anulável.

É, na verdade, ilógico que num processo se conclua, para certos efeitos, que alguém não cometeu um ilícito e, ao mesmo tempo, se deixe subsistir intocada uma decisão que, com base em pressuposto contrário, lhe impôs uma sanção. Mas não há qualquer contradição prática nisso, pois é perfeitamente possível que o sujeito em causa suporte a sanção e, por outro lado, veja ser-lhe reconhecido um direito com fundamento na demonstração de factos contrários àqueles em que se tinha baseado a aplicação da sanção.

Tal como sucede com as sentenças transitadas em julgado, também os atos administrativos que, nos termos enunciados, formem *caso decidido* não podem ser questionados em si mesmos, quanto ao efeito que determinam, mas já no que se refere aos pressupostos em que se baseiam, estes só ficam cobertos pelo caso decidido com um efeito relativo, isto é, eles não se tornam indiscutíveis em absoluto, em si mesmos, mas como pressuposto da decisão que formou caso decidido e só nessa medida, em função do efeito que essa decisão determinou: trata-se, na verdade, da pura e simples transposição para o plano da nossa análise da construção que, em processo civil, imputa apenas o efeito de *caso julgado relativo* à verificação judicial da causa de pedir, que a sentença transitada em julgado não torna indiscutível em absoluto, em si mesma, mas apenas como pressuposto da decisão transitada, e só nessa medida<sup>11</sup>.

---

10 Nesse pressuposto assenta, na verdade, o entendimento tradicional de que a autoridade de caso julgado só cobre o dispositivo, e não os fundamentos da sentença: para a apreciação do tema, com outras referências, cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Sobre a autoridade de caso julgado das sentenças de anulação de atos administrativos*, Coimbra, 1994, pp. 34 segs.

11 Cfr. JOÃO DE CASTRO MENDES, *Limites objetivos do caso julgado*, Lisboa, 1968, pp. 152 segs. e 169.

Isto significa que o ato administrativo que aplique uma sanção contratual, a partir do momento em que deixe de poder ser questionado, forma caso decidido quanto ao dever do obrigado de a cumprir e torna indiscutível que ele cometeu os ilícitos que lhe são imputados, mas, nesta parte, só para o efeito de sustentar a imposição daquele dever – de onde resulta que, para outros efeitos, pode vir a ser entendido, designadamente no âmbito de processo judicial que não tenha por objeto a impugnação do ato sancionatório, que os referidos ilícitos não ocorreram.

É que o ato administrativo não certificou, com força de caso decidido, que o ilícito foi cometido, a não ser para o estrito efeito de aplicar a correspondente sanção. Mesmo depois de formar *caso decidido*, ele não impede, pois, que, para outros efeitos, se venha a concluir que assim não foi – isto, porém, desde que seja *para outros efeitos*, que não para o efeito que o ato teve por objeto, que foi o de impor a sanção, exigindo o respetivo cumprimento. Pois viola o disposto no n.º 2 do artigo 38.º do CPTA a decisão que, no acerto final de contas entre as partes, tenha o alcance de eximir o cocontratante, no todo ou em parte, da obrigação, que se consolidou na sua esfera jurídica, de suportar a sanção que lhe foi aplicada e que ele não impugnou em devido tempo.

Aplicando tudo o que acaba de ser dito ao caso em análise, deve, pois, concluir-se que, embora eventualmente reconhecendo, para outros efeitos – porventura, para o efeito da condenação do dono da obra ao pagamento dos sobrecustos correspondentes –, que os atrasos ocorridos não foram integralmente imputáveis ao empreiteiro, o Tribunal Arbitral não podia ter procedido, com esse fundamento, à apreciação das multas contratuais, para o efeito de determinar a sua redução. E isto porque essa apreciação só podia ser feita no âmbito da impugnação dos atos de aplicação das multas, que não foi, em devido tempo, promovida pelo empreiteiro.

A eventual condenação ao pagamento dos sobrecustos, tal como aos demais pagamentos a que o dono da obra fosse condenado pelo Tribunal Arbitral, daria, naturalmente, origem a um crédito em que o empreiteiro ficaria constituído sobre o dono da obra, por efeito da sentença. E, se as multas contratuais ainda não tivessem sido pagas, haveria, naturalmente, lugar a uma compensação entre o montante das multas e os montantes arbitrados pelo Tribunal, como é referido no Acórdão em análise.

Mas nada disto tem que ver com redução das multas. Esta não era, pura e simplesmente, possível no âmbito do processo em causa, pelo que, a nosso ver, o Tribunal Arbitral incorreu, efetivamente, em excesso de pronúncia ao proceder a tal redução.

6. Um último ponto deve, a nosso ver, ser ainda referido a propósito da presente análise, apenas para notar que a circunstância de o ato administrativo

que aplica a sanção formar caso decidido implica que a validade do ato não pode ser questionada, com fundamento na alegação de ilegalidades de que o ato enfermasse no momento em que foi praticado. Depende, entretanto, do direito material aplicável à relação jurídica na qual se inscreve o ato em causa saber se factos supervenientes podem relevar para o efeito de introduzir efeitos jurídicos novos que alterem a situação jurídica que o ato tinha definido.

Ora, cumpre, a esse propósito, ter presente que o artigo 403.º do CCP admite que possa haver lugar à aplicação de sanções em caso de incumprimento de prazos parciais de execução da obra por facto imputável ao empreiteiro, assegurando a este o direito ao reembolso das quantias pagas, caso recupere o atraso na execução dos trabalhos e a obra seja concluída dentro do prazo de execução do contrato. Ora, resulta do artigo 307.º, n.º 2, do CCP que, tenha sido válida ou anulável a imposição de sanções por inobservância de prazos parciais de execução de uma empreitada, a não impugnação dos atos administrativos que as apliquem implica a formação de caso decidido, com a consequência de que o empreiteiro não pode subtrair-se a elas. Mas se, entretanto, ele vier a cumprir o prazo final da empreitada, o artigo 403.º, n.º 3, do CCP estabelece que se constitui na esfera jurídica do empreiteiro um direito ao reembolso das quantias pagas a título de sanção.

Como é evidente, se o empreiteiro vier a fazer valer este direito, ele não estará a impugnar de modo intempestivo os atos de aplicação das sanções que não impugnou no momento próprio, mas a fazer valer uma nova situação subjetiva, que projeta efeitos jurídicos supervenientes sobre a mesma relação jurídica em que aqueles atos se inscreveram, em relação à qual é indiferente a questão da validade dos atos sancionatórios aplicados e que, como tal, pode e deve ser reconhecida no momento do acerto final de contas entre as partes no contrato.