



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

**FACULDADE DE DIREITO**

**LICENCIATURA EM DIREITO**

**TRABALHO DE FIM DO CURSO**

*Da Alteração das Circunstâncias no Contrato Administrativo: o Caso Imprevisto*

**Estudante:** João Santos Macie

**Supervisor:** Doutor Albano Macie

Maputo, Julho de 2024



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

**FACULDADE DE DIREITO**

**Trabalho De Fim Do Curso**

**Tema:**

*Da Alteração das Circunstâncias no Contrato Administrativo: o Caso Imprevisto*

Monografia submetida à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito.

**Estudante:** João Santos Macie

**Supervisor:** Doutor Albano Macie

Maputo, Julho de 2024

## DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu **João Santos Macie**, declaro por minha honra que o trabalho foi feito por mim, resultado das minhas investigações, nunca foi abordada em qualquer forma de investigação científica ou qualquer outra forma que consubstancia plágio, estando para efeitos indicados no texto e nas referências as fontes utilizadas na sua elaboração.

O autor

---

(João Santos Macie)

Maputo, Julho de 2024

**Dedico** estes textos aos meus pais, **Gabriel João Macie** e **Zubaida Alberto Cossa**, pelo incansável apoio e carinho no alcance de mais um objectivo.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor Doutor Albano Macie, meu supervisor, pela atenção dedicada na elaboração deste trabalho;

Aos meus colegas e amigos, Sylvia Mariah, Euclides Munguambe e tantos outros que, nestas linhas não consigo esgotar;

Ao Dário Chicale, pela amizade já remota e pelas sempre notáveis opiniões de muita lucidez;

E, por fim, mas mais especial, ao Inoque, à Clévia e ao Wanga, meus irmãos, que sempre me inspiraram a ser uma pessoa melhor.

## RESUMO

O presente estudo gravita em torno da alteração das circunstâncias no contrato administrativo, em especial o caso imprevisto. Parte, para o efeito, de uma abordagem em torno do regime derogatório que caracteriza o contrato administrativo, analisa seguidamente o instituto jusprivatístico da alteração das circunstâncias e os importantíssimos contributos das doutrina e jurisprudência alienígenas na delimitação do âmbito desta figura importada para o Direito Administrativo, culminando, com uma tentativa de captação da essência desta figura no domínio das relações jurídicas contratuais celebradas pela Administração.

O Estado, quando figura como sujeito de uma relação contratual, possui certas prerrogativas, as quais são inerentes à sua própria condição de supremacia. Assim, os contratos regidos por normas de Direito público deverão ser analisados com mais cautela, já que, nessa modalidade contratual, não poderão ser livremente utilizados determinados institutos largamente aplicados naqueles pactos celebrados entre particulares, e regidos por normas de carácter privado. Os princípios norteadores dos contratos tipicamente privados, como por exemplo, os da obrigatoriedade do cumprimento dos contratos e autonomia da vontade, deverão sofrer certa mitigação, tendo em vista os princípios que regem as actividades da Administração Pública, tais como, o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, e, também, o princípio da continuidade do serviço público. O interesse público deve sempre prevalecer sobre o interesse do particular, servindo de fundamento para reger as relações entre o ente público e terceiros.

Por isso, a álea económica extraordinária e imprevisível, tendo em vista a gravidade de sua incidência, notadamente para uma das partes contratantes em detrimento da outra, pode ensejar a revisão ou a revogação do pacto. Caso seja imprevisível e insuportável, tal encargo não pode ser tolerado por apenas um dos contraentes, devendo ser dividido entre ambos. É precisamente nessa oportunidade que se aplica a o *caso imprevisto*.

**Palavras-chave:** contrato administrativo, caso imprevisto, interesse público, equilíbrio financeiro.

## ABSTRACT

The present study revolves around changing circumstances in the administrative contract, especially the unforeseen case. For this purpose, it starts from an approach around the derogatory regime that characterizes the administrative contract, and then analyzes the jusprivatisc institute of the change of circumstances and the very important contributions of foreign doctrine and jurisprudence in delimiting the scope of this figure imported into Administrative Law, culminating, with an attempt to capture the essence of this figure in the field of contractual legal relationships celebrated by the Administration.

The State, when it appears as the subject of a contractual relationship, has certain prerogatives, which are inherent to its own condition of supremacy. Therefore, contracts governed by Public Law rules must be analyzed with more caution, since, in this contractual modality, certain institutes widely applied in those pacts concluded between private individuals, and governed by rules of a private nature, cannot be freely used. The guiding principles of typically private contracts, such as the obligation to comply with contracts and autonomy of will, should suffer a certain mitigation, in view of the principles that govern the activities of Public Administration, such as the principle of supremacy public interest over private interest, and also the principle of continuity of public service. The public interest must always prevail over the interest of the individual, serving as the basis to govern relations between the public entity and third parties.

Therefore, the extraordinary and unpredictable economic event, given the seriousness of its impact, notably for one of the contracting parties to the detriment of the other, may give rise to the review or revocation of the pact. If it is unpredictable and unbearable, such a burden cannot be tolerated by just one of the contracting parties, and must be divided between both. It is precisely at this opportunity that the unforeseen case applies.

Keywords: administrative contract, unforeseen event, public interest, financial balance.

## LISTA DE ABREVIATURAS

Ac. – Acórdão

Art.-Artigo

BGH - *Bundesarbeitsgericht*

CC – Código Civil

CE- Conselho de Estado (França)

Cfr.- Confira

CPA – Código do Procedimento Administrativo (Portugal)

Ed. – Edição

FDUL – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

FDUNL - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Idem - Mesmo autor

Ibidem- Na mesma obra

LPA – Lei do Procedimento Administrativo

N.º (s)- Número (s)

Ob. Cit.- Obra citada

Pág.- Página

*Passim* – Aqui e ali; em vários trechos ou passagens

Proc. - Processo

RAU – Reforma Administrativa Ultramarina

RDDA – Revista Digital de Direito Administrativo

ROA – Revista da Ordem dos Advogados (Portugal)

RFDUL – Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Ss.- Seguintes

STA – Supremo Tribunal Administrativo

STJ – Supremo Tribunal de Justiça (Portugal)

TA – Tribunal Administrativo

TRE – Tribunal da Relação de Évora (Portugal)

TRL - Tribunal da Relação de Lisboa (Portugal)

TRC - Tribunal da Relação de Coimbra (Portugal)

V.g. – *Verbi gratia*, por exemplo

V. – *Vide*, veja-se

Vol.- Volume

## ÍNDICE

RESUMO.....	iv
ABSTRACT.....	v
LISTA DE ABREVIATURAS.....	vi
INTRODUÇÃO .....	1
CAPITULO I: DO CONTRATO ADMINISTRATIVO .....	3
§ 1: Origens e noção.....	3
2. Noção de Contrato Administrativo .....	8
§ 2: Os princípios na formação do contrato administrativo.....	10
3. Os princípios gerais.....	11
§ 3: Execução do contrato administrativo.....	12
4. Generalidades.....	13
5. Os poderes da Administração Pública na execução do contrato administrativo .....	14
6. Os princípios na execução do contrato administrativo .....	15
CAPÍTULO II: DA ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS .....	17
§ 1: Derrogação à lógica do <i>pactum</i> .....	17
1. Do <i>pacta sunt servanda</i> à <i>clausula rebus sic stantibus</i> .....	17
§ 2: O regime legal da alteração das circunstâncias.....	19
1. Justificativa .....	20
2. Pressupostos.....	21
3. Efeitos .....	24
CAPÍTULO III: DA ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS NO CONTRATO ADMINISTRATIVO: O CASO IMPREVISTO .....	26
1. O caso imprevisto: génese e fundamentos .....	26
2. O caso imprevisto no Direito moçambicano.....	29
3. Pressupostos. Remissão .....	33
4. Efeitos. A modificação segundo juízos de equidade .....	34

CONCLUSÃO .....	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	36
OBRAS.....	36
REVISTAS.....	38
DIVERSOS .....	39
SITÍOS DE INTERNET.....	39
LEGISLAÇÃO.....	40
JURISPRUDÊNCIA .....	40

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública celebra com os particulares contratos no desempenho de actividades que pela sua natureza se inserem no exercício de poderes públicos, dirigidas finalisticamente à satisfação primária do interesse público e integradas na realização de uma função pública da pessoa colectiva, dando lugar à constituição de verdadeiras relações jurídicas administrativas, *maxime o contrato administrativo*.

O estudo do contrato administrativo, envolve, desde logo, o reconhecimento de características muito particulares inerentes à condição de supremacia da Administração. Neste diapasão, vectores estruturantes dos contratos privados, como o cumprimento escrupuloso do contrato - *pactua sunt servanda*, no latim, e a autonomia da vontade nas suas diversas manifestações, deverão, em todas as fases do contrato administrativo, ser mitigados à guisa dos princípios orientadores da actuação da Administração Pública, mormente o da prossecução do interesse público e o da continuidade do serviço público. Mau grado a boa-fé, na sua asserção objectiva, permeia todas as fases do contrato, mantendo-se incólume desde a formação, com a imposição de deveres de informação e lealdade, perpassando a fase da execução na qual assume particular acuidade, especialmente na protecção das expectativas legitimamente tuteladas e na manutenção do equilíbrio financeiro do contrato administrativo.

Entrementes, ao longo da execução do contrato administrativo, particularmente no que se distende por longos períodos, podem sobrevir factos alheios à vontade dos contraentes que, sendo imprevistos no momento da celebração do contrato e não estando cobertos pelos riscos próprios do contrato, alterem substancialmente as circunstâncias sobre as quais as partes fundamentaram a decisão de contratar, a base do negócio em termos tais que tornam a sua execução de tal modo onerosa que o devedor só poderá cumprir à custa de um sacrifício extraordinário e, porventura, da ruína – *o caso imprevisto*.

Ante o actual cenário legislativo, marcado pela deficiente regulamentação legal em matéria de alteração das circunstâncias no contrato administrativo aliado à situação de extrema vulnerabilidade a que, no mais das vezes, se sujeita o contraente privado quando no decurso da execução do contrato advenham circunstâncias estranhas à vontade das partes, o presente estudo revela-se oportuno. Por conseguinte, pretende este trabalho lançar novos horizontes dogmáticos relativamente ao tratamento dispensado à execução do contrato administrativo tendo, sobretudo, em mira a protecção do contraente privado face aos poderes "exorbitantes" da Administração.

Isto exposto, afigura-se, pois, legítimo questionar (se) *será admissível aplicação do instituto da alteração das circunstâncias no contrato administrativo? Em caso afirmativo, qual é à luz do regime legal em vigor, o tratamento concedido às situações em que se verificarem alterações imprevistas e estranhas à vontade das partes? Quais situações podem dar origem à modificação objectiva do contrato administrativo por alteração das circunstâncias?*

Constitui **objectivo geral** do presente trabalho: *compreender a possibilidade de aplicação do instituto da alteração das circunstâncias no contrato administrativo;* e como **objectivos específicos:** *discutir a noção de contrato administrativo e as suas particularidades; descortinar o processo de formação e conclusão do contrato administrativo; discutir os princípios do interesse público, da boa-fé, do cumprimento pontual do contrato e da continuidade do serviço público; analisar o instituto civil da alteração das circunstâncias; identificar as circunstâncias susceptíveis de dar origem a modificação do contrato por alteração das circunstâncias; Demonstrar a possibilidade de revisão da cláusula financeira do contrato administrativo.*

Em termos metodológicos, privilegiou-se o recurso ao *método de investigação indirecta*, consubstanciado na análise da bibliografia com recurso aos manuais, monografias, dissertações de mestrado, teses de doutoramento e na interpretação da legislação vigente na ordem jurídica interna e estrangeira relativamente ao tema; ao *método doutrinal ou dialéctico* consistindo na análise e discussão das posições doutrinárias antagónicas em face de cada argumento ou problema e ao *método comparatístico*, pela abordagem do Direito Comparado, onde vamos analisar a legislação, doutrina, e jurisprudência estrangeira sobre o tema proposto, com a sua eventual importância na proposição de soluções em relação ao ordenamento jurídico pátrio.

Estruturalmente, o presente estudo, decompõe-se em três capítulos, *no primeiro capítulo*, e a título introdutório, estuda-se o contrato administrativo, desde a noção, passando pela análise das especificidades da sua formação e execução, com destaque para os aspectos que relevam para a compressão do tema; *no segundo capítulo* discutimos o instituto da alteração das circunstâncias numa vertente geral, donde partimos do cumprimento pontual dos contratos como decorrência da autonomia da vontade e desembocamos na chamada cláusula *rebus sic stantibus*, como manifestação da boa-fé contratual, terminando na análise dos pressupostos para a aplicação do instituto da alteração das circunstâncias e dos seus efeitos; *no terceiro e último capítulo* analisamos o tema proposto em profundidade, discutindo a possibilidade de aplicação do instituto da alteração das circunstâncias no contrato administrativo (sob a bitola do caso imprevisto), os pressupostos e os efeitos da sua aplicação.

CAPÍTULO I  
DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

§ 1.º

**Origens e noção**

**1. Origens. A questão da admissibilidade do CA no Direito Público**

A noção de contrato administrativo só começa a esboçar-se na França nos finais do Séc. XIX e inícios do Séc. XX, quando por força da necessidade sentida pelo poder público de fazer funcionar os mais importantes serviços de carácter económico - v.g., transportes colectivos urbanos e inter-urbanos, iluminação pública das cidades - por um lado; a escassez de capitais daquele poder para os assegurar directamente, por outro; e, por último o facto de, na perspectiva político-económica, dominar o princípio da não intervenção do Estado na actividade económica (*laissez-faire, laissez-passer*), foi desenvolvida, com particular acuidade, a figura do *contrato de concessão*, por via do qual se procedia à transferência da actividade de construção e exploração de obras públicas aos particulares<sup>1</sup>.

Mau grado, a história do recurso à colaboração do particular através da celebração do contrato como meio de realização das necessidades colectivas não é recente. O Império Romano utilizava-o como processo de geração de receitas para o erário, libertando, assim, a Administração do fardo de uma organização dispendiosa, para, a bem da colectividade, se centrar na realização de actividades de gestão pública *stricto sensu*<sup>2</sup>. Deste modo, a Administração sub-rogava aos particulares a execução de funções de interesse público, o que permitia àquela proceder, por um lado, à antecipada arrecadação e fixação do *quantum* de

---

<sup>1</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo (2013), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2ª Ed., Almedina, p. 545.

<sup>2</sup> V. GUEDES, Marques (1991), *Os Contratos Administrativos*, in RFDUL, ano XXXII, Lisboa, pp. 9-10.

réditos a receber e, por outro, à integral realização dos pilares fundamentais do Estado: defesa militar, polícia, finanças, justiça<sup>3</sup>, diplomacia e obras públicas<sup>4</sup>.

Esta lógica de contratação manteve-se incólume no período medieval ainda que a despeito das importantes transformações sociais, políticas e económicas da época, como sejam a fragmentação do poder político, com o conseqüente enfraquecimento do poder central, a dispersão demográfica e a necessidade de auto-governança das vilas e aldeias, que propiciaram o surgimento de novas realidades contratuais características da época em que se inseriam. Assim, o desempenho de funções públicas foi, por contrato, outorgado a particulares, tais são os casos da França onde a cobrança de impostos ficou a cargo dos *fermiers généraux* e da Itália onde a guerra foi, não raras vezes, confiada a empresas de guerra, os *condottieri*<sup>5</sup>.

Mais tarde, como corolário dos ideais liberais da Revolução Francesa de 1789 e por imposição das inovações tecnológicas da época, o poder público experimenta a necessidade do desenvolvimento de grandes obras de infra-estrutura – estradas de ferro, iluminação e transportes colectivos. O Estado, desprovido dos meios materiais para a sua concretização, busca na iniciativa privada, por meio dos contratos de concessão, a consecução do interesse público<sup>6</sup>. Registe-se, contudo, que no antigo regime francês, já era possível assinalar a existência, entre os séculos XVII e XVIII, de contratos que transferiam para particulares actividades que originariamente pertenciam à Coroa, num processo que, com a Revolução de 1789, ganha novos contornos<sup>7</sup>.

Entretanto, foi apenas nos finais do Séc. XIX que se desenvolveu e estreitou a cooperação entre a Administração Pública e os particulares no prosseguimento do interesse público. Assiste-se, neste período histórico, ao avolumar de contratos de concessão de empreitada e de fornecimento celebrados entre a Administração Pública e empresas privadas, que ficaram, desse modo, associadas ao desempenho regular de funções administrativas.

---

<sup>3</sup> Mais tarde subtraída aos tentáculos da Administração Pública, *hoc sensu* V. HEADY, Ferrel (2001), *Public Administration - A Comparative Perspective*, 6.<sup>a</sup> Ed., New York and Basel, p. 151 e ss; CHAPMAN, Brian (1959), *The Profession of Government*, London, p. 12 e ss; FREITAS DO AMARAL (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.<sup>a</sup> Ed., Almedina p. 54.

<sup>4</sup> Conforme anota Almiro do Couto e Silva, a par destes existiam os denominados contratos censórios, através dos quais se procedia à delegação de actividades materialmente administrativas aos particulares, v.g., os contratos sobre arrendamento de bens públicos. Mais subsídios, V. SILVA, Almiro do Couto e (1997), *Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 209, p. 43-70, jul./set. p. 50.

<sup>5</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo (2013), *Curso de Direito...*, ob.cit., II, p. 545

<sup>6</sup> HORBACH, Carlos Bastide (2016), *Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos*, in Revista Brasileira de Políticas Públicas, V. 6, n° 1, p. 46.

<sup>7</sup> VALETTE, Jean-Paul (2020), *Droit des Services Publics*, 3<sup>e</sup> Édition, Ellipses Édition, Paris, p. 30.

Acreditava-se, inicialmente, que em tais contratos os particulares e o Estado, na sua celebração, colocavam-se em posição de igualdade, emergindo, pois, contratos de direito privado, subordinados substantivamente ao regime do Direito Civil, e cujo contencioso pertenceria – à semelhança dos contratos celebrados entre particulares – à jurisdição comum. Essa convicção assenta no reconhecimento do acordo de vontades: por um lado, a do concessionário que se obrigava a construir uma obra e a explorá-la por determinado lapso temporal e, do outro, no assentimento da Administração concedente, que se comprometia a delegar àquele alguns dos seus poderes sobre o domínio público e a autorizar a cobrança de taxas aos utentes pelo aproveitamento do serviço<sup>8</sup>. A vinculação era recíproca.

É em meio a esse quadro que, em França, tem origem o processo de desconstrução do paradigma da vinculação dos contratos celebrados pelo poder público ao Direito civil, em muito graças ao labor da jurisprudência do Conselho de Estado Francês, que identificou nesses ajustes traços característicos que os distinguem dos demais acordos em que a Administração era parte, fazendo com que apresentassem um regime jurídico próprio. São de mencionar, com relevância, os seguintes arrestos: o *arrêt Blanco*, T.C 08.02.1873; o *arrêt Compagnie Nouvelle du Gaz de Deville-lès-Rouen*, CE 10.01.1902; o *arrêt Terrier*, C.E 6.02.1903; o *arrêt Thérond*, C.E 4.03.1910; o *arrêt Compagnie Générale Française des Tramways*, C.E 11.03.1910; o *arrêt Société des Granits Porphyroïdes des Vosges*, C.E 31.07.1912; e, finalmente, o *arrêt Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux*, C.E 30.03.1916.

O mérito desses acórdãos está no estabelecimento das diferenças entre os contratos privados e o contrato administrativo, lançando-se, assim, as bases para a definição da competência da jurisdição especializada administrativa – tendo em vista a adoção em França do modelo do contencioso administrativo – para a apreciação das controvérsias relacionadas aos últimos<sup>9</sup>. Mais, como efeito das decisões proferidas pelo Conselho de Estado Francês, ganha forma a denominada *teoria dos contratos administrativos*, que, apartada da teoria do contrato de Direito civil, passou a constituir nos países onde vigora um sistema de administração executiva ou de tipo francês, um dos esteios da parte especial do Direito Administrativo.

---

<sup>8</sup> COLLAÇO, João de Magalhães (1928), *Concessões de serviços públicos: sua natureza jurídica*, Coimbra Editora, p.18.

<sup>9</sup> HORBACH, Carlos Bastide (2016), *Contratos administrativos...*, ob.cit, p. 46.

São de destacar, sucintamente, como pontos medulares dessa teoria os seguintes aspectos<sup>10</sup>:

- A Administração celebra, com os particulares, contratos de Direito privado cuja competência é atribuída aos tribunais comuns e outros de Direito público, os *contratos administrativos*, regulados pelo Direito Administrativo e da competência dos tribunais administrativos;
- O regime jurídico destes contratos apresenta como diferencial a possibilidade de alteração do conteúdo das suas prestações, durante a execução do contrato, em vista a satisfação de novas exigências impostas pelo interesse público;
- Essa possibilidade de alteração das prestações não deve, contudo, bulir com o princípio do equilíbrio financeiro do contrato, pelo que este deve impor-se sempre, de tal modo que o interesse público não seja satisfeito à custa dos legítimos interesses dos particulares, nem estes possam sobrepor-se à necessária garantia daquele.

A teoria dos contratos administrativos é, irrefutavelmente, acolhida no nosso Direito Administrativo em diversas disposições<sup>11</sup>, v.g., os artigos 176, n.º 1, 177 e 178, todos da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto – Lei do Procedimento Administrativo (LPA) e os artigos 110, 124 e 188 do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro que aprova o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.

Paralelamente e a despeito da formação e avigoramento da teoria dos contratos administrativos, começam a surgir, com particular protuberância na doutrina alemã, dúvidas sobre a figura do contrato administrativo – tem origem a querela em torno da *admissibilidade do contrato no Direito público*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo (2013), *Curso de Direito...*, ob.cit., II, p. 548-549.

<sup>11</sup> No mesmo sentido V. MACIE, Albano (2018), *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. II, Escolar Editora, p. 237. Para esse autor, o artigo 178 da LPA expressa em termos inequívocos a consagração na ordem jurídica moçambicana da teoria do contrato administrativo, posição a qual aderimos, sem embargo de se reconhecer que as disposições que citamos *supra* reforçam este entendimento.

<sup>12</sup> Sobre estas teses Cfr. CAETANO, Marcello (1991), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.<sup>a</sup> (5.<sup>a</sup> Reimpressão), Revista e Actualizada, Almedina, Coimbra, pp. 574-579; FREITAS DO AMARAL, Diogo (2013), *Curso de Direito...*, ob.cit., II, pp. 549-553.

Autores como *Fleiner*<sup>13</sup>, *Otto Mayer*<sup>14</sup>, *Jellinek*<sup>15</sup> e *Laband*<sup>16</sup>, apadrinhavam tese da incompatibilidade da figura do contrato com a essência do Direito público. Para estes autores o contrato era, por excelência, figura de Direito privado, repugnando, por isso a sua transposição pura e simples para o Direito público impregnado pela ideia de soberania e onnipotência do Estado, alheia à vinculação que o pressupõe a um particular, sujeitando porventura o interesse público a um interesse privado.

O contrato constituiria, a justaposição de dois actos administrativos, por um lado, um que impõe ao particular uma prestação e, por outro, um que concede a justa indemnização ao particular pela realização da prestação. Assim, o contrato administrativo equipara-se a mera requisição cuja única diferença é o âmbito de aplicação, *i.e.*, o acto de imposição só vincula àquele que voluntariamente se lhe submeta e dentro dos limites em que o faça, ficando, em tudo resto, a cargo do Estado a fixação unilateral da extensão das obrigações e a indemnização a conceder e, sucessivamente, com carácter executório, os termos do cumprimento das obrigações.

Em resposta a essa tese, surge a da admissibilidade do contrato administrativo como um instituto genuinamente de Direito público. Esta tese assenta na ideia de que nem toda Administração Pública é o Estado: a par dele, existem outras entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria e que não são soberanas. Antes, o Estado quando actua sob égide do Direito Administrativo, não é o Estado-Soberano, mas sim o Estado-Administração.

Uma vez constituído o Estado e criados os órgãos que hão-de exprimir a sua vontade segundo certas regras, a acção dos seus agentes executivos desenvolve-se no exercício de uma autoridade derivada da soberania e nos termos por ela limitados e regulados. Ou seja, quando o Estado estabelece relações jurídicas com os cidadãos, a autoridade dos órgãos que nelas se representam está sujeita à observância de normas de Direito em virtude das quais assume, e se compromete a cumprir, obrigações.

No contrato administrativo a Administração não se despoja dos poderes de autoridade que tenha de conservar, porque a vontade que exprime não se coloca no mesmo patamar da vontade privada: ela vincula-se perante os particulares nos termos da lei e desses termos faz parte a

---

<sup>13</sup> FLEINER, Fritz (1911), *Les principes généraux du Droit Administratif Allemand* – Paris (trad. da 8.ª Ed., 1931), pp. 132 e ss.

<sup>14</sup> MAYER, Otto (1886), *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*, Strausburg, K.J. Trübner, pp. 291 e ss.

<sup>15</sup> JELLINEK, Walter (1931), *Sistema dei diritti public subbietivi*, trad. Italiana., p. 232.

<sup>16</sup> LABAND, Paul (1911), *Das staatsrecht des Deutschen Reiches*, Vol. II, neubearb Aufl Tübingen: J.C.B, Mohr, p. 183 e ss.

manutenção de certos poderes de supremacia da Administração relativamente aos particulares, atentando que se traduz em imposições unilaterais no decurso da execução do pseudo-contrato, em tudo incompatíveis com a igualdade que o contrato encerra. O contrato administrativo não é, pois, um contrato baseado na estrita igualdade jurídica entre as partes.

## 2. Noção de Contrato Administrativo

O debate jurídico em torno da noção de contrato de administrativo tem acompanhado o processo do Direito Administrativo desde a sua génese – o labor da jurisprudência francesa conduziu a autonomização dogmática dos contratos que a Administração celebra tendo em vista a organização e funcionamento dos serviços públicos – abre-se, aqui, um processo construtivista que culmina com a sedimentação de um regime próprio que se caracteriza pela atribuição à Administração de poderes de autoridade na fase de execução que exorbitam aqueles que assistem às partes nos contratos regidos pelo Direito privado<sup>17</sup>.

Entre nós, à semelhança do que sucedeu em Portugal e em contrataste com o fenómeno verificado em França, a noção de contrato administrativo foi pura obra da lei. No período anterior à aprovação da LPA não se descobre na legislação em vigor e na jurisprudência, qualquer noção densificada deste instituto. Efectivamente, nem a RAU<sup>18</sup>, tão-pouco os regulamentos de contratação pública<sup>19</sup> anteriores à aprovação da LPA curavam de estabelecer uma noção de contrato administrativo, mau grado o seu regime jurídico fosse objecto de consagração legal.

A definição de contrato administrativo no nosso ordenamento jurídico é a que consta do n.º 1 do artigo 176 da LPA, ao abrigo do qual o contrato administrativo “... *é o acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada ou extinta uma relação jurídica*

---

<sup>17</sup> KIRHBY, Mark Bobela-Mota (2010), *Conceito e Critérios de Qualificação do Contrato Administrativo: Um debate Académico com e em Homenagem ao Senhor Professor Sérvulo Correia*, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Coimbra, pp. 759-760.

<sup>18</sup> Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933.

<sup>19</sup> Os Decretos n.º 54/2005 de 13 de Dezembro, 15/2010 de 24 de Maio, 5/2016 de 8 de Março e 79/2022 de 30 de Dezembro, este último actualmente em vigor.

*administrativa*<sup>20</sup>. O n.º 1 do artigo 11 da Lei n.º 24/2013<sup>21</sup>, de 1 de Novembro, concernente ao melhoramento do controlo da legalidade dos actos administrativos, bem como a fiscalização da legalidade das receitas e despesas públicas, consagra para efeitos de competência contenciosa, a mesma noção, que atende, fundamentalmente, a dois aspectos elementares: o *acordo de vontades* e o *objecto*.

*Examinemos,*

O *acordo de vontades* – o contrato supõe o mútuo consenso. A sua natureza bilateral implica o concurso de vontades opostas, mas harmonizáveis entre si e destinadas a associação de um particular ao desempenho de atribuições administrativas. Para a perfeição do contrato é essencial que as partes queiram um acordo vinculativo, um pacto colocado sob a alçada do Direito Administrativo. A especialidade do contrato administrativo relativamente à vontade, reside no facto de um dos contraentes ser sempre a Administração, condicionando-se, desta forma, a exteriorização da vontade às regras especiais do Direito Administrativo, a denominada vontade vinculada<sup>22</sup>.

A *produção de efeitos sobre uma relação jurídica administrativa* – É o segundo aspecto que sobressai da noção legal de contrato administrativo e partir do qual se procede a sua distinção dos contratos privados da Administração. No tocante aos efeitos do contrato administrativo, há que distinguir consoante sejam:

- a) *Constitutivos* – a celebração do contrato pode visar a criação de direitos e obrigações entre as partes;
- b) *modificativos* – o contrato pode implicar a alteração das condições iniciais de desempenho das funções administrativas ou de direitos e obrigações anteriormente estabelecidas; e
- c) *extintivos* – a celebração do contrato pode ter em vista a extinção de uma relação jurídica administrativa preexistente.

---

<sup>20</sup> Este conceito foi, diga-se, *in totum* importado do n.º 1 do artigo 178 do já revogado Código do Procedimento Administrativo português aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro e é praticamente idêntico ao do § 54 do *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Na jurisprudência portuguesa veja-se, no domínio do CPA, os Acs.do Supremo Tribunal Administrativo de 19.11.2003, proc. n.º 01465/02; de 10.04.2002, proferido no recurso n.º 30/02; e de 24.4.2002, proc. n.º 48.232. Todos acessíveis em <https://www.dgsi.pt>.

<sup>21</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 7/2015, de 6 de Outubro.

<sup>22</sup> Sobre este aspecto, V. REBELO DE SOUSA, Marcelo & SALGADO DE MATOS (2010), André, *Direito Administrativo Geral, Actividade Administrativa*, Tomo III, 2ª Ed., Dom Quixote, p. 19.

O contrato administrativo é, desde logo, um acto de administração, porquanto tem implícita na sua noção o exercício da função administrativa, inserindo-se, na categoria dos actos de gestão pública, por reunir em si a prossecução do interesse público em termos que acarretam a sua prevalência sobre os interesses particulares eventualmente conflituantes, estando sujeito, em decorrência deste reconhecimento, ao regime do Direito Administrativo. É, pois, na atribuição ao particular, através de meios de Direito público, de funções públicas que reside o aspecto *produção de efeitos sobre uma relação jurídica administrativa* que a noção legal de contrato administrativo permite assacar.

A noção legal *supra* apresentada assenta, a nosso ver, na necessidade de operar uma distinção não apenas substantiva, mas também para efeitos contenciosos, relativamente aos contratos privados da Administração, através da delimitação do contrato administrativo com base na natureza da relação jurídica em causa – é o critério do objecto<sup>23</sup>, expresso na fórmula *constituição, modificação e extinção de uma relação jurídica administrativa* que a compõe<sup>24</sup>.

Trata-se, contudo, de uma definição abstracta, operada através da caracterização da relação jurídica sobre a qual incidem os respectivos efeitos como relação jurídica de Direito público. O critério de distinção nela adoptada encerra em si alguma obscuridade, porquanto reconduz ao contrato administrativo, de uma maneira ou de outra, à ideia de um *regime substantivo de direito público* que suscita na sua concretização problemas dos diversos níveis. O factor determinante na definição do regime da relação contratual administrativa não reside, essencialmente, no seu carácter “juspúblico”, mas na desigualdade entre as partes que justifica as diferenças específicas relativas ao contrato de Direito privado<sup>25</sup>.

Deste modo, dúvidas não subsistem que qualquer tentativa de construção de uma noção de contrato administrativo deve partir da premissa de que só é contrato administrativo aquele em que se confere à Administração um conjunto de prerrogativas que correspondem, na perspectiva do particular sujeições, inspiradas pelo interesse público de que derivará a sua submissão ao regime próprio do Direito Administrativo<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Neste sentido, ESTORNINHO, Maria João (1990), *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, pp. 71-110.

<sup>24</sup> VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2017), *Lições de Direito Administrativo*, 5.<sup>a</sup> Ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, p. 254.

<sup>25</sup> Cfr. VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2008), *A propósito do regime do contrato administrativo no “Código dos Contratos Públicos”*, Estudos comemorativos aos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Vol. I, Almedina, p.11.

<sup>26</sup> Entre nós, no mesmo sentido V. CISTAC, Gilles (2009), *O Direito Administrativo em Moçambique*, artigo proferido no Workshop on administrative law, Hotel Cardoso, p. 21, acessível em

*Ex expositis*, propomos a seguinte noção de contrato administrativo: *acordo de vontades firmado entre a Administração Pública e uma outra pessoa singular ou colectiva, no exercício de uma atribuição administrativa dirigida finalisticamente à prossecução do interesse público, destinado a criação, modificação ou extinção de uma relação jurídica administrativa.*

## § 2.º

### Os princípios na formação do contrato administrativo

#### 3. Os princípios gerais

A especialidade do regime jurídico do contrato administrativo decorre da consagração de um certo número de princípios que dominam a própria natureza jurídica de tal contrato<sup>27</sup>. O, estabelece os princípios aplicáveis, entre outros, à formação do contrato, dentre os quais relevam, especialmente, a *prossecução do interesse público*, a *boa-fé* e a *estabilidade*.

*Desenvolvamos,*

O *princípio da prossecução do interesse público* – o interesse público<sup>28</sup> concretiza as aspirações ou as necessidades de uma pluralidade de sujeitos que, consideradas como uma unidade que transcende a esfera de cada uma das suas componentes singulares, surge como uma “superior síntese”<sup>29</sup>. A prossecução do interesse público, surge como critério de actuação da Administração, ela molda o raciocínio decisório a adoptar pela Administração, impondo a escolha dos melhores, mais convenientes ou adequados meios a habilitar uma ótima: o interesse público alicerça um dever de boa administração<sup>30</sup>. Na formação do contrato administrativo, o interesse público manifesta-se na decisão de contratar, como fundamento para o início do procedimento de contratação, na escolha do tipo de procedimento, devendo a Administração adoptar aquele cuja tramitação se revele mais adequada ao prosseguimento do interesse público que subjaz ao contrato. Outrossim, a escolha do critério de adjudicação e das demais cláusulas

---

[https://sislog.com/ta/IMG/pdf/Direito\\_Administrativo\\_em\\_Mocambique.pdf](https://sislog.com/ta/IMG/pdf/Direito_Administrativo_em_Mocambique.pdf), último acesso em 21 de Julho de 2024.

<sup>27</sup> ESTORNINHO, Maria João (2003), *Requiem pelo Contrato Administrativo*, (Reimpressão), Almedina, Coimbra, p. 115.

<sup>28</sup> Sobre este conceito, V. por todos HANS, J. Wolff, BACHOF, Otto e STOBBER, Rolf (1999), *Verwaltungsrecht*, vol. I, Verlagsbuchhandlung, Munchen, pp. 423-432

<sup>29</sup> PUGLIATTI, Salvatore (1974), *Diritto pubblico e diritto privato*, EdD, XII, p. 740.

<sup>30</sup> OTERO, Paulo (2013), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, p. 70.

das peças do procedimento deve ser norteadas pelo interesse público que está na base da contratação. A ideia da prossecução do interesse público, conforme escreve Maria João Estorninho, sempre justificou o carácter essencialmente flexível do contrato administrativo como forma de adequá-lo às alterações sofridas por tal interesse<sup>31/32</sup>.

É deste reconhecimento que, posteriormente, pode derivar a obrigação de modificação do contrato administrativo pela superveniência de factos imprevistos e alheios a vontade das partes que colocam em causa a prossecução do interesse público que no caso concreto o contrato se propõe satisfazer.

O *Princípio da boa-fé* – na sua acepção objectiva assume dupla dimensão – da tutela da confiança e da primazia da materialidade subjacente. Na formação do contrato devem as partes agir segundo as exigências da identidade, autenticidade e veracidade na comunicação, devendo as peças do procedimento, bem como o próprio contrato conter disposições claras e precisas<sup>33</sup>. A boa-fé surge, aqui, como limitadora de comportamentos oportunistas das partes. A tutela da confiança impõe a não frustração das expectativas legitimamente criadas em terceiros. Assim, no âmbito da contratação pública, este princípio revela-se, por exemplo, na existência de um dever de adjudicação, ou seja, quando a Administração toma a decisão de contratar e a torna pública, cria no concorrente a expectativa da celebração de um contrato se a sua proposta se apresentar a mais vantajosa e, logo, não pode, sem mais, quebrar a expectativa legitimamente criada no provável contraente, quando os concorrentes já incorreram em despesas para apresentar as suas propostas. Caso o faça, fica obrigada a indemnizar esses concorrentes.

No entanto, a primazia da materialidade subjacente, demanda que, ainda que formalmente a conduta da Administração se mostre em conformidade com a ordem jurídica, se atenda antes à verdade material.

O *princípio da estabilidade* – trata-se de uma projecção do princípio da boa-fé, na dimensão da tutela da confiança. A estabilidade impõe, na formação do contrato, a necessidade de garantir, desde a abertura do concurso (quando exista) até a adjudicação, a manutenção do *status quo* da contratação<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> ESTORNINHO, Maria João (2003), *Requiem...*, ob.cit., p. 118.

<sup>32</sup> A flexibilidade que o interesse exige não pode, contudo, importar a violação da lei. Sobre V. Ac. do Tribunal Administrativo sob o n.º 20/2022, de 30 de Março, nos autos de processo 05/2021-P.

<sup>33</sup> REBELO DE SOUSA, Marcelo (2010), *Direito Administrativo...*, ob.cit., III, p. 84.

<sup>34</sup> MACIE, Albano (2018), *Lições...*, ob.cit., II, p. 265.

Da estabilidade no processo de formação do contrato decorrem quatro corolários. Primeiro, as peças do procedimento pré-contratual devem manter-se inalteradas durante a pendência do respectivo procedimento, salvo quanto à correção de erros ou omissões durante a fase inicial do procedimento (n.º 5 do artigo 51 conjugado com o artigo 52, ambos do Decreto n.º 79/2022, de 30 de Dezembro). Segundo, nos procedimentos em que não esteja prevista a sua modificação, as propostas apresentadas pelos concorrentes são inalteráveis até à adjudicação e, nos restantes procedimentos, a modificação das propostas só é possível nos momentos e nos termos previstos na lei. Terceiro, apenas depois de efectuada a adjudicação, podem ser introduzidos, por acordo entre as partes, ajustamentos à proposta escolhida, contanto que as alterações digam respeito a condições acessórias e sejam inequivocamente em benefício do interesse público. Quarto, quando tenham sido apresentadas propostas pelos interessados na celebração do contrato, a entidade adjudicante não pode desistir de contratar, salvo nos casos previstos na lei<sup>35</sup>.

### § 3.º

## **Execução do contrato administrativo**

### **4. Generalidades**

Firmado o pacto entre a Administração e o particular, tem início a fase de execução que consistirá no exercício de direitos ou poderes e no cumprimento de deveres ou obrigações que dimanam do contrato. A execução do contrato, ocorre à guisa dos princípios da *boa-fé*, da *pontualidade do cumprimento* e do especialmente relevante, princípio da *continuidade do serviço público*, a desenvolver doravante.

Mau grado o fenómeno de suavização dos poderes da Administração Pública que afeiçoa a fase da formação do contrato administrativo, caracterizado pela sua sujeição a limitações e restrições ao poder de autoridade intrínseco à Administração, colocando-se, no mesmo plano dos particulares, é na fase da execução que despontam os aspectos que distinguem o contrato administrativo – a assunção pela Administração dos poderes de conformação da relação contratual, materializada na sua investidura num conjunto de prerrogativas públicas, destinadas a defesa da continuidade da prossecução do interesse

---

<sup>35</sup> REBELO DE SOUSA, Marcelo (2010), *Direito Administrativo...*, ob.cit., III, pp. 84-85.

público, em tudo distintas das conferidas aos particulares no âmbito dos contratos de direito privado<sup>36</sup>.

## 5. Os poderes da Administração Pública na execução do contrato administrativo

O regime jurídico da contratação pública em vigor (art. 178 da LPA; 119 do Decreto 79/2022) reconhece à Administração cinco poderes “exorbitantes” no domínio da execução do contrato administrativo, nomeadamente: (i) o poder de direcção do modo de execução das prestações; (ii) o poder de modificação unilateral; (iii) o poder de rescisão unilateral; (iv) o poder de fiscalização do modo de execução do contrato; e (v) o poder de aplicar sanções. Pela sua pertinência para o presente estudo, procederemos nas linhas seguintes ao desenvolvimento do poder de modificação unilateral e do poder de rescisão unilateral.

### a) O poder de modificação unilateral.

Um dos poderes “exorbitantes” que a lei confere à Administração é o poder de modificar, unilateralmente, o conteúdo das prestações (artigo 178, al. a) da LPA). O *ius variandi* ou poder de modificação unilateral é o que mais frontalmente bule com a estabilidade contratual e consiste na possibilidade que a Administração possui de, sem necessidade de acordo por parte do seu parceiro privado ou de intervenção judicial, proceder à modificação das cláusulas relativas ao conteúdo ou ao modo de execução das prestações acordadas, por razões de interesse público. Tal é, aliás, a disciplina do artigo 124 do Decreto n.º 79/2022.

Trata-se, pois, de um poder-funcional ou poder-dever, porquanto a Administração não possui a faculdade, mas antes o dever de a ela recorrer sempre que se verifiquem situações que exigem a reconformação do contrato às mutações ao interesse público verificadas em momento posterior ao da celebração do contrato, na sua qualidade de guardião do interesse público<sup>37</sup>. A modificação unilateral do conteúdo das prestações pode surgir a propósito da reponderação das circunstâncias iniciais em que as partes fundaram a sua decisão de contratar ou de contratar

---

<sup>36</sup> *Passim* Cfr. FREITAS DO AMARAL, Diogo (2013), *Curso de Direito...*, ob.cit., II, pp. 618-620; MACIE, Albano (2018), *Lições...*, ob.cit., II, pp. 277-278.

<sup>37</sup> ANTÓNIO, Isa (2015), *A propósito do poder de modificação unilateral do contrato por parte contraente público: “Ius Variandi”*, in Revista Eletrónica de Direito, Vol. III, p. 5, disponível em <https://www.cije.up.pt/revistared>. A jurisprudência francesa foi a que mais vigor deu a este principio, principalmente no domínio dos contratos de concessão de serviços públicos, *hoc sensu*, V. C.E., *Gaz de Déville-lès-Rouen*, de 10 de Janeiro de 1902; C.E., *Cie générale française des tramways de Marseille*, de 21 de Março de 1910.

naqueles moldes<sup>38</sup>, *maxime a alteração das circunstâncias*. Este poder manifesta-se com particular incidência nos contratos de execução continuada pela susceptibilidade de, com o decurso do tempo, ocorrer a alteração das condições ou circunstâncias sobre as quais assentou a decisão de contratar.

A modificabilidade do contrato encerra em si alguns limites (art. 178, al. a), *in fine*). Desde logo, por um lado, pende sobre a Administração o dever de manter incólume o núcleo essencial do contrato, abstando-se de alterar as prestações principais abrangidas pelo objecto do contrato e, por outro, o de assegurar que modificação não altere o equilíbrio financeiro, *i.e.*, os pressupostos remuneratórios na base dos quais o contrato foi celebrado<sup>39</sup>.

#### **b) O poder de rescisão unilateral**

O imperativo da prossecução público determina, em certos casos, a rescisão do contrato por iniciativa da Administração, desde que devidamente fundamentado e, a contratada indemnizada pelos danos causados, atentos ao disposto na alínea c) do artigo 178 da LPA. É, efectivamente, uma faculdade que a Administração dispõe para fazer cessar um contrato administrativo, sem necessidade de prévio acordo do seu co-contratante ou de intervenção judicial, sem índole sancionatória por não pressupor qualquer violação dos termos do contrato, mas a necessidade de extrair no plano contratual as devidas consequências da alteração da realidade ou reformulação do interesse público posterior à celebração do contrato e que passar, por isso, a justificar que a sua fulminação da ordem jurídica, como por exemplo quando se verifique o desaparecimento do interesse público que o contrato realizar ou que deva ser a própria Administração a assumir a actividade cujo exercício tinha sido contratualmente transferido a um particular<sup>40</sup>.

### **6. Os princípios na execução do contrato administrativo**

#### *a) A boa-fé*

---

<sup>38</sup> REBELO DE SOUSA, Marcelo (2010), *Direito Administrativo...*, ob.cit., III, p. 154.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 155.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 160.

A boa-fé permeia, incontestavelmente, a execução do contrato. Como regra de conduta, a boa-fé molda a actuação das partes, com a imposição dos deveres de *protecção, informação e lealdade*, com especial relevo nas alterações contratuais, designadamente: (i) nos pedidos de prorrogação do prazo de entrega e de execução de serviços por parte do contratado e consequente decisão da Administração contratante; (ii) nas alterações de especificações técnicas pela Administração contratante, assegurando-se ao contratado o direito à manutenção do equilíbrio financeiro do contrato; (iii) nos acréscimos e supressões quantitativas e qualitativas do objecto do contrato pela Administração contratante e suas consequências na economia de escala; (iv) no reequilíbrio financeiro em decorrência de alteração circunstancial ocorrida posteriormente à assinatura do contrato<sup>41</sup>. Nesta fase, a boa-fé assume-se como protectora da confiança das partes, possibilitando a exigência da conduta mais eficiente de seu contratante (ou a implementação de sanções em caso de violação do contrato).

*b) O pacta sunt servanda*

A estabilidade contratual decorrente da boa-fé exigida às partes na formação do contrato administrativo, sofre na fase da execução algumas derrogações em decorrência dos poderes *exorbitantes* da Administração, fundamentados na prossecução do interesse público. O exercício desses poderes assenta teleologicamente na garantia do interesse público que justificou a celebração do contrato, o que implica desde logo, a possibilidade de serem alterados os termos em que o cumprimento das obrigações foi acordado e, conseqüentemente, a forma como cumprimento das obrigações pelo contratante público deve ser aferido. Porém, os poderes a que temos feito referência não importam a liberação da Administração Pública dos deveres a que se encontra adstrita e tão-pouco o locupletamento à custa do património do contraente privado<sup>42</sup>. Efectivamente, o interesse público atrelado ao contrato condiciona a mutabilidade do contrato administrativo, conferindo-o certa estabilidade.

*c) A continuidade do serviço publico*

O interesse público como axioma fundante do contrato administrativo, desencadeia num “efeito cascata” o imperativo de permanência do serviço público adjudicado ao particular. A colaboração entre a Administração e o particular, importa a outorga de um serviço público cuja

---

<sup>41</sup> SILVA, Jeovacir Braz Da (2010), *A Boa-fé nos Contratos Administrativos*, Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Direito Público como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito dos Contratos e Responsabilidade Civil, Brasília, p. 20.

<sup>42</sup> FILHO, Marçal Justen (2005), *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11ª ed., Dialética, São Paulo, p. 490.

realização deve ocorrer em moldes quase absolutos. Neste sentido, seguimos de perto as notas de Maria Zanella Di Pietro<sup>43</sup>, para quem no domínio do contrato administrativo, a continuidade do serviço público determina: a imposição de prazos rigorosos ao contraente privado; a aplicação do *caso imprevisto*, como mecanismo para a recomposição do equilíbrio financeiro do contrato e de permissão da continuidade do serviço; a inaplicabilidade da *exceptio non adimpleti contractus* contra a Administração; e o reconhecimento de privilégios para a Administração no tocante à direcção do modo de execução das prestações. A sua necessidade constitui, desde logo, o principal fundamento quer para a manutenção quer para a modificação do contrato administrativo.

## CAPÍTULO II

### DA ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS

#### § 1.º

#### Derrogação à lógica do *pactum*

##### 1. Do *pacta sunt servanda* à *clausula rebus sic stantibus*

A execução de qualquer contrato é orientada pela máxima *pacta sunt servanda*, ou seja, os contratos devem ser escrupulosamente cumpridos. Não obstante o alcance ser simples, a identificação da sua origem encerra em si alguma complexidade. Saída do Digesto, com Ulpiano, quem desenvolveu a ideia de que o Pretor tem a função de cumprir os pactos<sup>44</sup>, a ideia de inalterabilidade do pactuado entre os homens encontra em Cícero<sup>45</sup>, no seu manuscrito *De Officiis*, os primeiros questionamentos sobre a sua absoluta aplicação. Cícero questionou se

---

<sup>43</sup> ZANNELLA DI PIETRO, Maria Sylvia (2020), *Direito Administrativo*, 33.ª Ed., Forense, Rio de Janeiro, p. 86.

<sup>44</sup> HYLAND, Richard (1994), *Pacta Sunt Servanda: a Meditation*, Virginia Journal of International Law, Winter, p. 5 e ss.

<sup>45</sup> TULLIUS CICERO, Marcus, *De Officiis*, Trad. Walter Miller. Nova Iorque: The Macmillan Co., 1913, cap. 3, p. 370.

todo e qualquer contrato deveria ser cumprido. Conclui negativamente, justificando que existiriam situações nas quais o cumprimento se torna inadequado ou inconveniente para quem prometeu ou a quem foi prometido. Chegou, então, à máxima, *ergo et promissa non facienda*, isto é, existem promessas que não são para manter. Trata-se, porém, de uma formulação sediada em textos de natureza filosófica que exprimem, antes, uma conclusão relativizante do racionalismo cosmológico da *Stoa tardia* e não propriamente uma regra de vida, tão-pouco com idoneidade para compor a base de normas jurídicas<sup>46</sup>. O Direito romano já pautava pela estabilidade do contrato como regra reinante da época.

Mais tarde, graças ao Direito Canônico e ao desenvolvimento do princípio do consensualismo, a doutrina relativa ao carácter vinculativo dos contratos se tornou mais relevante. Numa versão não oficial do *Decretales Gregorii IX*, que continha a sistematização dos decretos aprovados pelo Papa Gregório IX, lia-se: *pacta quantum cunque nuda servanda sunt*, isto é, os pactos, ainda que nus, ou seja, sem a observância de qualquer forma especial, devem ser mantidos. Hostiensis, bispo cardeal de Óstia, sufragava o mesmo entendimento, tendo considerado no seu *Summa Aurea* que as promessas devem ser cumpridas, ainda que nuas de acordo com os cânones, uma vez que Deus não distingue entre um juramento e simples palavras<sup>47</sup>.

Até este momento, tivemos consagrações e premissas que nos remetiam para o espírito do princípio e para a ideia de que, se alguém se compromete com algo, deve cumpri-lo. Foi pela lavra de Samuel Pufendorf<sup>48</sup> que se transcenderam os casos concretos para se consagrar uma regra geral e abstrata que permitiu, posteriormente, a formulação de um princípio.

Pufendorf baseou-se na teoria do pacto social de Thomas Hobbes, partindo da premissa de que o ser humano não pode viver sem lei – nomeadamente sem o Direito Natural – a fim de se proteger dos instintos naturais do Homem e de manter a ordem social. Contudo, o Direito Natural não é suficiente para manter a paz entre os indivíduos, e o acordo deve ser utilizado para colmatar os aspectos que este não preenche, quer seja um acordo entre privados, quer entre a comunidade e uma entidade regente e líder. Em suma, a única forma de manter a paz, dada a

---

<sup>46</sup> Para mais e melhor desenvolvimento, CORDEIRO, António Menezes (2001), *Da Boa-Fé no Direito Civil*, Coleção Teses, Almedina, p. 939.

<sup>47</sup> CARNEIRO, Ana Beatriz (2019), *Alteração das Circunstâncias: A Solução Legal e a Solução Contratual*, Dissertação apresentada à FDUNL como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito e Mercados Financeiros, pp. 13-14. Acessível em <https://www.run.unl.pt>.

<sup>48</sup> PUFENDORF, SAMUEL (1672), *De Jure Naturae et Gentium*, Libri Octo, p. 791 e ss.

insuficiência das leis naturais, é com a existência de pactos que têm, necessariamente, de ser cumpridos, sob pena de o ser humano deixar-se levar pelos seus instintos.

Pufendorf conclui, então, que *pacta servanda sunt*, sempre que um indivíduo entra num acordo, a sociedade e a ordem social exigem que seja pontualmente cumprido. A partir deste momento, o princípio (que, eventualmente, evoluiu para *pacta sunt servanda*) consolidou-se nos ordenamentos jurídicos europeus.

Na mesma época da elaboração do *pacta sunt servanda*, tem origem, como verso da mesma moeda, a cláusula *rebus sic stantibus*. Os Romanos, para além de preverem a possibilidade de a prestação de um contrato se tornar impossível (por exemplo, devido à destruição total do objecto da prestação), previram, também, a situação de a prestação se manter possível, mas mais onerosa, por razões de força maior. Encontramos uma das primeiras menções à *difficultas dandi*, como foi designada, no Digesto, pela mão de Venuleius. Era referido que *et generaliter causa difficultatis ad incommodum promissoris, non ad impedimentum stipulatoris pertinet*, o devedor é que deve suportar a inconveniência que advém da dificuldade em cumprir a prestação<sup>49</sup>. Ou seja, a *difficultas dandi* não era causa de exculpação para o incumprimento da prestação e o contrato nessas circunstâncias não era revisto.

A Idade Média suscitou a mudança deste paradigma com o desenvolvimento da ideia de que qualquer acordo tinha uma condição tácita, segundo a qual a manutenção do contrato nos termos acordados dependia de as circunstâncias se manterem iguais às que existiam à data da promessa. Quando a condição implícita não se verificava, a obrigatoriedade de cumprir a prestação era suspensa. Esta doutrina foi apoiada, nomeadamente, por Bártolo e por Baldus, em comentários ao Digesto, e foi este último que generalizou a expressão *rebus sic stantibus*. Nesta altura foi, contudo, restringido o poder do julgador de modificar o contrato, como se tornara possível na época dos romanos. O julgador apenas tinha poder de decidir se as circunstâncias foram alteradas, à luz da condição implícita do contrato, e optar entre a suspensão ou a resolução do contrato<sup>50</sup>. Foi, assim, sob o brocardo latino “*contractus qui habent tractum sucessivum et dependentiam de futuro rebus sic stantibus intelliguntur*”, instituída a cláusula em torno da qual gravitam, hodiernamente, a revisão dos contratos de trato sucessivo e de execução diferida com fundamento na alteração das circunstâncias.

---

<sup>49</sup> PICHONNAZ, Pascal (2011), *From Clausula Rebus Sic Stantibus to Hardship: Aspects of the Evolution of the Judge's Role*, Fundamina, University of South Africa, p. 129.

<sup>50</sup> CARNEIRO, Ana Beatriz, *Alteração...*, ob.cit., p. 16.

Até este momento, a doutrina que previa e procurava dar uma solução à alteração das circunstâncias, nomeadamente, canonistas e pós-glosadores, baseava-se na premissa de que, no momento da celebração do contrato, as partes implicitamente sujeitavam-no a uma condição de estabilidade das circunstâncias. Consequentemente, as partes apenas se mantinham vinculadas ao contrato enquanto as circunstâncias existentes no momento da sua celebração se mantivessem inalteradas.

Hugo Grotius, contudo, apresentou uma visão mais restrita da doutrina *rebus sic stantibus*. Grotius reconhecia que existiam razões ou motivações subjacentes aos contratos e que a desoneração da prestação apenas poderia ser permitida se a inalterabilidade das circunstâncias estivesse incluída nas razões causais do contrato. Opera, portanto, uma redução do escopo de aplicação da doutrina, exigindo que a inalterabilidade ou estabilidade das circunstâncias tivesse sido, para além de considerada pelas partes, também a razão que levou à contratação<sup>51</sup>.

## § 2.º

### O regime legal da alteração das circunstâncias

#### 1. Justificativa

Todo contrato está sujeito ao princípio *pacta sunt servanda*. Entretanto, razões de justiça compelem-nos a admitir que, as superveniências ao pacto possam justificar o não cumprimento ou um cumprimento não cabal<sup>52</sup>. Assim, impõe-se à Ciência do Direito a formulação de directrizes que orientam o intérprete e aplicador no estabelecimento de soluções aplicáveis às situações concretas da vida quotidiana.

O instituto da alteração das circunstâncias corresponde, pois, à contradição entre os princípios do cumprimento pontual do contrato (*pacta sunt servanda*) e o princípio da boa-fé<sup>53</sup>,

---

<sup>51</sup> CORDEIRO, António Menezes, *Da Boa-Fé...*, ob.cit., pp. 945-947.

<sup>52</sup> CORDEIRO, António Menezes (2010), *Tratado de Direito Civil Português II: Direito das Obrigações*, tomo IV, Almedina, p. 263.

<sup>53</sup> Em sentido contrário, Cfr. LEITÃO, Luís Manuel (2008), *Direito das Obrigações*, Vol. II, 6.ª Ed., Almedina, p. 129. Para este autor, a alteração das circunstâncias opõe os princípios da autonomia privada e da boa-fé. Não nos parece, porém, que este entendimento seja de acolher, porquanto a autonomia da vontade ao abrigo da qual as partes celebram o contrato, não é suficiente para justificar a manutenção do vínculo, exigindo-se, efectivamente, que a fase da execução seja orientada pela clausula geral do cumprimento que daquele decorre, e sobre o qual

na sua asserção objectiva e nos termos do qual não é lícito a uma das partes exigir de outra o cumprimento das suas obrigações sempre que o estado de coisas posterior à celebração do contrato tenha levado a um desequilíbrio das prestações gravemente lesivas para essa parte.

Como forma de conferir solução às situações em que ocorre após a celebração do contrato uma alteração imprevista ou imprevisível das condições sobre as quais as partes assentaram a sua decisão de contratar (base do negócio, o Código Civil contém um preceito, o artigo 437.º, aplicável à alteração do circunstancialismo *objectivo* que rodeie o contrato.

## 2. Pressupostos

A aplicação do regime legal da alteração das circunstâncias, do que se extrai do disposto no n.º 1 do artigo 437.º do CC, ao abrigo do qual “*Se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal, tem a parte lesada direito à resolução do contrato, ou à modificação dele segundo juízos de equidade, desde que a exigência das obrigações por ela assumidas afecte gravemente os princípios da boa fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato*”, está condicionada à verificação cumulativa dos seguintes pressupostos:

### a) A superveniência da alteração

*Prima facie*, são apenas relevantes, para efeitos do accionamento deste regime, as alterações reais e objectivas às circunstâncias sobre as quais as partes fundaram a decisão de contratar que tenham ocorrido em momento posterior à contratação<sup>54</sup>. Essas circunstâncias têm de ser existentes à data da celebração do contrato e causais em relação à sua celebração pelas partes: é a denominada “base do negócio objectiva”.

Alertamos, contudo, que não se deve confundir a alteração das circunstâncias com o erro sobre o objecto do art. 252.º, n.º 2 do CC. No erro sobre o objecto, as circunstâncias representadas pelas partes vêm a provar-se erradas quando comparadas com a realidade. O erro

---

assenta a vinculação, numa espécie de relação de “progenitura” que faz surgir nesta o dever de cumprir os contratos livremente celebrados.

<sup>54</sup> CABRAL, António Maria (2014), *A Modificação Objectiva nos Contratos Administrativos em Especial, por Alteração Anormal e Imprevisível das Circunstâncias à Luz do Código dos Contratos Públicos*, Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Direito Administrativo pela Escola de Direito da Universidade Católica do Porto, p. 9, acessível em <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/37996/1/203025350.pdf>, último acesso em 06/07/2024.

sobre o objecto está relacionado com a base negocial subjectiva, isto é, com as circunstâncias tal como foram apreendidas por cada contraente, e que acabam por se mostrar distintas da realidade. A alteração das circunstâncias, por sua vez, remete para a base negocial objectiva, estando em causa as circunstâncias fácticas e a alteração real que sofreram.

#### **b) A anormalidade da alteração**

Para efeitos da aplicação deste instrumento, a alteração tem de ser anormal, correspondendo a uma *modificação insólita ou inabitual da base negocial* na qual as partes fundaram a celebração do contrato<sup>55</sup>. A inabitualidade da alteração deriva, fatalmente, de se enquadrar fora do circuito normal e expectável de uma determinada conduta, ou noutros termos, que a mesma se pautar pela excepcionalidade tendo como parâmetro de comparação a teórica normalidade que caracterize o comum desenrolar dos acontecimentos no domínio de actividade em causa.

Ainda que a lei não exija, expressamente, que a alteração seja imprevisível, é comum fazer-se coincidir o conceito de anormalidade com o de imprevisibilidade, uma vez que, se as partes tivessem sido capazes de antever a alteração ou as novas circunstâncias que ela importou, poder-se-iam ter acautelado contratualmente<sup>56</sup>. A jurisprudência tem, igualmente, considerado a imprevisibilidade um pressuposto da alteração<sup>57</sup>.

#### **c) O dano**

A alteração tem de provocar danos a uma das partes, resultando num desequilíbrio intenso da economia e do equilíbrio do contrato, ou, de outra forma, é irrelevante, por não apresentar particular gravidade. A este respeito acompanhamos de perto as lições do Professor Oliveira Ascensão<sup>58</sup>, para quem é pressuposto fundamental da alteração das circunstâncias a especial gravidade do dano, em termos que o cumprimento das obrigações assumidas se assumam ofensivo aos ditames da boa-fé, sendo, pois, irrelevante a alteração que não provoque prejuízos a um dos contraentes. É, pois, evidente que a alteração não apenas deve ser extraordinária, mas

---

<sup>55</sup> Neste sentido, Ac. Tribunal da Relação de Lisboa, de 14.06.2017, Proc.º 163/09.0TTLSB-A.L1-4, disponível em <https://www.dgsi.pt>.

<sup>56</sup> ANTUNES VARELA, João e PIRES DE LIMA, Fernando (1987), *Código Civil Anotado*, Volume 1, 4.ª Edição Revista e Actualizada, Coimbra Editora, p. 413.

<sup>57</sup> V.g., Ac. do Tribunal da Relação de Coimbra de 05.11.2013, Proc.º 1167/10.5TBACB-E.C, acessível em <https://www.dgsi.pt>.

<sup>58</sup> ASCENSÃO, José De Oliveira (2005), *Onerosidade Excessiva por "Alteração das Circunstâncias"*, in Revista da Ordem dos Advogados, Vol. III, Ano 65, p. 12.

também provocar um desequilíbrio da equação negocial estabelecida através de um dano considerável<sup>59</sup>.

#### **d) A ofensa aos ditames da boa-fé**

A alteração deve, igualmente, tornar o contrato de tal forma lesivo para uma das partes que a exigência de cumprimento das obrigações assumidas, nos termos estipulados, coloca em causa o princípio da boa-fé<sup>60</sup>. É na afectação aos princípios da boa-fé que reside a pedra de toque em torno da qual fundamentalmente gravita o instituto<sup>61</sup>.

Conforme escreve Menezes Cordeiro<sup>62</sup>, embora a boa-fé aqui mencionada se assuma como um conceito indeterminado que exprime um conjunto de valorações fundamentais do ordenamento vigente, a sua concretização é possível desde que analisadas as circunstâncias de cada caso. A boa-fé é aqui entendida no seu sentido objectivo, implicando deveres de honestidade e lealdade nos comportamentos e consideração razoável dos interesses da contraparte. Admite-se que na análise deste requisito se atente a critérios de normalidade, gravidade do dano e da própria atuação das partes.

#### **e) A exclusão do âmbito dos riscos próprios do contrato**

Todos os contratos têm como pressuposto a assunção de riscos. Toda decisão de contratar envolve a assunção de algum risco que, em função da natureza das obrigações que dela derivem, pode ser de maior ou menor amplitude<sup>63</sup>. O risco consubstancia-se, em última *ratio*, na contrapartida do fim/objectivo prosseguido com a contratação. Assim, o recurso ao regime da alteração das circunstâncias não se pode verificar nas situações em que aquela cabe no âmbito dos riscos próprios do contrato, porquanto a aplicação do instituto da alteração das circunstâncias, depende da verificação da existência de um dano eventualmente constatável

---

<sup>59</sup> No seio da jurisprudência avultam referências à gravidade da alteração como fundamento para revisão do contrato, *v.g.* Ac. do Supremo Tribunal de Justiça português, de 27/01/2015, Proc. 876/12.9TBBNV-A.L1.S1; Ac. do Tribunal da Relação de Lisboa, de 29.10.2019, Proc.º 13468/14.9T8LSB.L1.1, todos disponíveis em <https://www.dgsi.pt>; BGH, 08.02.1978, Uteil Von VIII ZR 221/76, publicado no Bull.

<sup>60</sup> Nesse sentido, *vide*, por exemplo, o Ac. TRL, de 14.06.2017, Proc.º 1163/09.0TTLSB-A. L1-4, segundo o qual a alteração “deve assumir proporções tais que subvertam a própria economia do contrato, tornando-o lesivo para uma das partes contratantes ao ponto de, caso o contrato se mantenha nos termos em que foi celebrado, a exigência das obrigações por ela assumidas [...] afete gravemente os princípios da boa-fé”.

<sup>61</sup> Aliás, 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.

<sup>62</sup> CORDEIRO, António Menezes (2010), *Tratado...*, ob.cit., p. 323.

<sup>63</sup> LEITÃO, Luís Manuel (2008), *Direito...*, ob.cit., p. 137.

que viesse a exceder aquilo que poderia ser considerado como uma flutuação normal do contrato.

Este requisito não implica que não haja lugar à aplicação do art. 437.º CC quando a alteração ocorre dentro da álea do contrato, mas antes que o legislador pretendeu conferir a esta norma carácter supletivo relativamente ao regime do risco aplicável ao contrato, quer seja legal quer contratual, ou seja, a alteração apresenta-se como supletiva às regras gerais de distribuição do risco, cessando a sua aplicação quando exista uma regra que atribua aquele risco a alguma das partes, como por exemplo, quando haja impossibilidade de cumprimento (art. 790.º do CC), ou o perecimento da coisa (art. 796.º do CC).

### **3. Efeitos**

O desequilíbrio contratual que resulta da alteração das circunstâncias constitui fundamento para a parte lesada pleitear ou a modificação segundo juízos de equidade ou a resolução do contrato. Atemo-nos, nas próximas linhas, pela sua relevância para o presente estudo, ao desenvolvimento da modificação do contrato.

No regime da alteração das circunstâncias, a modificação segundo juízos de equidade, ou seja, fundada em critérios de justiça aferidos casuisticamente, tem como objectivo repor o equilíbrio contratual colocado em causa pela alteração anormal. A equidade tem em si imanente a natureza das coisas, ou seja, a modificação em termos de equidade há-de derivar da análise, da comparação e da integração do sentido das situações presentes<sup>64</sup>. Tal não significa, contudo, uma repartição dos encargos e vantagens de uma forma igualitária (ou não seria uma modificação segundo juízos de equidade), mas sim atendendo à equação negocial e aos critérios adotados pelas partes, bem como à sua vontade hipotética e à boa fé, e reproduzi-los no contrato modificado. São comuns como modificação a diminuição ou o aumento das prestações, a transformação da sua natureza ou conteúdo e a expansão do prazo para cumprimento<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> DE VASCONCELOS, Pedro Pais (2008), *Teoria Geral do Direito Civil*, 5.ª Ed., Almedina, p. 375.

<sup>65</sup> Sobre, Cfr. NETO, Abílio (2018), *Código Civil Anotado*, 20.ª Edição Actualizada, Edições Jurídicas, p. 407. Na jurisprudência, *vide*, por exemplo: Ac. do STJ de 30.09.2003, Proc. ° 03A1169; Ac. do Tribunal da Relação de Évora de 23.05.2013, Proc. 520/11.1TBPTM-A.E1; Ac. do STJ de 15.12.2022, Proc. 56149/21.1YIPRT.L1.S1, todos acessíveis em <https://www.dgsi.pt>.

Isto dito, vejamos, pois, *o que sucede no nosso Direito Administrativo, em atenção às feições próprias do Contrato Administrativo e ao aparente silêncio da lei no que à alteração das circunstâncias diz respeito.*

## CAPÍTULO III

### DA ALTERAÇÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS NO CONTRATO ADMINISTRATIVO: O CASO IMPREVISTO

#### 1. O caso imprevisto: génese e fundamentos

O contrato administrativo é, *grosso modo*, de execução continuada. A realização das prestações a que os contraentes estão adstritos se protela no tempo, ininterruptamente, por meio da prática de actos sucessivos por períodos mais ou menos longos.

O contrato administrativo postula uma *álea*, isto é, a previsão da presença de flutuações nos eventos futuros que podem dar origem a riscos ou encargos suportáveis pelos contraentes. A *álea* pode ser quanto a sua natureza *ordinária*, quando corresponda aos riscos normais de qualquer contrato, ou seja, caiba na projecção normal do risco do curso do tempo na execução do contrato, aferida pela diligência de um homem médio<sup>66</sup>, ou *extraordinária* quando, entretanto, coloca-se acima de qualquer previsão, onerando de modo imprevisível e superveniente a execução do contrato em moldes que a exigência de cumprimento das obrigações contratuais assume-se de tal forma impraticável que, a parte lesada possa ensejar a revisão ou a resolução do contrato. Incluem-se, por exemplo, pandemias<sup>67</sup>, crises económicas, grandes transmutações dos preços de bens e serviços, a desvalorização da moeda, entre outras. A *álea extraordinária* bifurca-se em *administrativa* e *económica*. A *álea administrativa* deriva do exercício pelo Estado Soberano do seu poder legislativo ou político, fora das imbricadas estruturas da relação jurídica administrativa, conduzindo à aplicação da teoria do *fait du prince*<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> MELLO, Celso António Bandeira de (2023), *Curso de Direito Administrativo*, 36.ª Ed., revista e actualizada, Malheiros, São Paulo, p. 569.

<sup>67</sup> Entre nós, a quando da emergência da pandemia da COVID-19 e dos seus efeitos, a discussão em torno da modificação ou resolução do contrato administrativo pela superveniência das circunstâncias foi, não apenas na jurisdição administrativa, mas um pouco por todo lado, relegada a segundo plano, ao mesmo tempo que foram, injustamente, no mais das vezes, mantidas obrigações assumidas em circunstâncias distintas das existentes à data da celebração daquele. A única menção a este instituto, ainda que absolutamente lamentável, pode ser encontrada em <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a2eed2a1-7035-4420-83cc-a473caefc823>.

<sup>68</sup> Para RIVERO, Jean (1981), *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, pp. 148-149 (tradução de Rogério Soares), a *álea administrativa* reporta-se ao recurso pela Administração das suas prerrogativas em face do contraente, como quando faz uso do seu poder de modificação unilateral das obrigações do contraente. Com o devido respeito a este posicionamento, somos de discordar radicalmente. Na verdade, quando a Administração na

A *álea económica* corresponde a factos conjunturais ou naturais que, globalmente considerados, se assumem imprevisíveis, de excessiva onerosidade e cuja etiologia acaba por ser desconhecida. É, pois, neste domínio de apreensão dogmática que se situa o problema da alteração das circunstâncias no contrato administrativo, versado no espaço jurídico-cultural francês e em todos os outros de sua influência debaixo do epíteto de *caso imprevisto*<sup>69</sup>, nomenclatura que adoptamos no presente estudo.

O caso imprevisto constitui, por conseguinte, o reconhecimento de que a superveniência de circunstâncias da vida que, sendo estranhas à vontade das partes, e conduzindo à excessiva onerosidade da execução para uma delas, muito além dos riscos por elas previstos, determina a modificação das bases financeiras do contrato.

O caso imprevisto, verdadeiro produto da lúcida jurisprudência do Conselho de Estado francês, tem o seu antecedente remoto no princípio do equilíbrio financeiro do contrato administrativo, também de produção francesa. A primeira referência a este princípio surge com o comissário L. Blum, em 1910, no processo *Compagnie Française des Tramways*, perante o *Conseil d'Etat*, que o formulou, nos seguintes termos: “a essência de todo o contrato de concessão é buscar e realizar, na medida do possível, uma igualdade entre as vantagens que se atribuem ao concessionário e as obrigações que lhe são impostas. As vantagens e as obrigações devem compensar-se para formar a contrapartida entre os benefícios prováveis e as perdas previsíveis. Em todo o contrato de concessão está implícita, como um cálculo, a *equivalência honesta* entre aquilo que é acordado como benefício do concessionário e aquilo que lhe é exigido. É aquilo que se chama equivalência comercial, a *equação financeira do contrato de concessão*”<sup>70</sup>(itálico nosso).

Este princípio da *reciprocidade dos interesses* ou do *equilíbrio comutativo das prestações* assenta na ideia de que, num contrato administrativo, a colaboração do interesse privado na realização do interesse público é prestada livremente, sem sacrifício daquele, e, portanto, deve

---

sua actuação como titular do interesse público recorre às suas prerrogativas para conformar àquele a prestação da actividade especificamente prosseguida, fá-lo acoberto das normas de Direito Administrativo, porquanto conforme mencionamos *supra* um dos elementos que caracteriza o contrato administrativo é a atribuição à Administração de poderes de autoridade na fase de execução, ou seja, não é imprevisível que nesta fase a Administração modifique o modo de execução das prestações do contraente, ficando, assim, excluído o seu enquadramento na *álea extraordinária*.

<sup>69</sup> A expressão “*imprevisão*” representa, no Direito Administrativo, não apenas um fenómeno de osmose linguística, mas antes a projecção jurídica da alteração das circunstâncias do Direito Civil, temperada, aliás, pela transferência a nível material da velha linhagem da cláusula *rebus sic stantibus*. Para mais subsídios V. CORDEIRO, António Menezes, *Da Boa-Fé...*, ob.cit., p. 955.

<sup>70</sup> LAUBADÈRE, André, MODERNE, Franck, DELVOLVÉ, Pierre (1984), *Traité des Contrats Administratifs*, Tomo I, Paris, p. 717.

garantir-se, no decurso da relação contratual, a manutenção da realidade económico-financeira na qual se fundou a adesão das partes. Na verdade, porque a “lógica da função administrativa”, que preside a qualquer contrato administrativo, não preclude a sua base e natureza contratual, não pode a realização do interesse público justificar que se atinja a equação em que as partes fizeram assentar o seu compromisso sinalagmático<sup>71</sup>.

A necessidade de garantir o equilíbrio financeiro nos contratos celebrados entre a Administração e os particulares, concitou na jurisprudência do *Conseil d'Etat* a identificação de um conjunto de situações típicas em que a sua aplicação justifica o direito do contraente particular a uma compensação financeira, donde, entre outras, se destaca o *caso imprevisto*.

Por certo, a consagração judicial do caso imprevisto deve-se às convulsões provocadas pela guerra de 1914-1918. Comumente aponta-se como marco dessa teoria o CE, *Compagnie du Gaz de Bordeaux*, 30 de Março de 1916 que opunha a Companhia e o respectivo município.

O caso é o seguinte: *a Companhia de iluminação em causa celebrara em 1904, por um período de trinta anos, um contrato de concessão para o fornecimento de gás e electricidade a Bordéus, de acordo com determinadas tarifas; depois de 1914, assiste-se, em decorrência da guerra, à subida galopante dos preços do carvão, em condições que poderiam perigar a viabilidade da Companhia que alegava a impossibilidade de continuar vinculada à prestação do serviço público nas condições anteriormente acordadas.*

*O município recusou a revisão das cláusulas financeiras com fundamento de que a Companhia deveria cumprir os contratos à risca. A questão foi submetida à apreciação do Conselho de Estado, que partindo da premissa de que, os contratos de concessão regulam, em princípio, de modo definitivo as prestações deles decorrente e que as mudanças de preços integram a álea do contrato e que, porém, no caso concreto, ocorrera uma situação extraordinária, ocasionada pela guerra, não se afigurava consentânea aos fins de interesse público a manutenção do preço outrora acordado.*

Assim, a necessidade de assegurar o interesse público, obrigava a que o concessionário apenas arcasse com os encargos suportáveis e que poderia prever à data da celebração do contrato, devendo os demais encargos, a *álea extraordinária*, ser suportados pela Administração.

---

<sup>71</sup> CADILHA, António (2016), *A Teoria da Imprevisão nos Contratos Administrativos: Génese e Recepção no Direito Português*, Caderno Sérvulo de Contratos Públicos, n.º 2, p. 5. Acessível em <https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Caderno-Servulo-de-Contratos-Publicos>.

O Conselho fundamentou a adopção deste princípio no regime do contrato administrativo nos seguintes moldes<sup>72</sup>: *a manutenção do contrato mesmo em circunstâncias excepcionais que ameacem de ruína o concessionário, empreiteiro ou fornecedor, tem subjacente a necessidade de assegurar a continuidade dos serviços públicos e evitar, quanto possível, quaisquer perturbações no seu funcionamento, pois a ruína ou a mera possibilidade dela, pressuporia a interrupção das prestações e um conseqüente abalo do serviço, forçando a Administração a improvisar meios de a manter ou a procurar novos contraentes. Assim, o interesse público impõe que a colaboração ocorra nos termos do antigo contrato, através da repartição da álea económica pelos dois contraentes e o pagamento pela pessoa pública de uma indemnização que permita ao seu co-contraente prosseguir a execução das suas prestações*<sup>73</sup>.

Apartamo-nos, contudo, do entendimento de parte da doutrina brasileira<sup>74</sup> que considera que cabem no caso imprevisto todos os eventos futuros, imprevistos e imprevisíveis que alteram o equilíbrio financeiro do contrato, tais como o *fait du prince*, a *força maior* e o *facto da administração*, porque a imprevisão diversamente do *fait du prince* e do *facto da administração* encontra-se subtraída à vontade das partes e ao contrário da *força maior* não determina a impossibilidade absoluta do cumprimento, mas antes uma excessiva onerosidade da prestação.

Feitos os considerandos que reputamos relevantes à compreensão da imprevisão no Direito Administrativo nacional, há que, pois, indagar: *será admissível aplicação do instituto da alteração das circunstâncias no contrato administrativo? Em caso afirmativo, qual é à luz do regime legal em vigor, o tratamento concedido às situações em que se verifiquem alterações imprevistas e estranhas à vontade das partes?*

## **2. O caso imprevisto no Direito moçambicano**

O regime jurídico da contratação pública moçambicana é o que consta da LPA, desenvolvido pelo Decreto n.º 79/2022, de 30 de Novembro, adiante “Regulamento”. Discorrendo o Regulamento nos seus 284 artigos não se descobre, em concreto, adentro da sua sistemática ou em legislação extravagante, qualquer referência expressa à imprevisão no contrato administrativo. Mau grado, tal não poderia levar à errónea conclusão de que a

---

<sup>72</sup> Por todos, V. CAETANO, Marcello (1991), *Manual...*, ob.cit., II, p. 626.

<sup>73</sup> RIVERO, Jean (1981), *Direito...*, ob.cit., p. 150.

<sup>74</sup> A este respeito, V. MARINELA, Fernanda (2011), *Direito Administrativo*, 4.<sup>a</sup> Ed., Impetus, São Paulo, p. 429; ZANNELA DI PIETRO, Maria Sylvia (2020), *Direito...*, ob.cit., 607.

superveniência de circunstancialismos imprevistos e estranhos à vontade dos contraentes é, de todo, insignificante no nosso Direito Administrativo.

Na verdade, o legislador admite-a, no mais das vezes, ao longo do texto normativo, ainda que para tal conclusão, ao aplicador se exija um exercício de exegese. Desde logo, corrobora para este nosso entendimento, a menção feita pelo artigo 4 do Regulamento aos princípios da *prossecução do interesse público*, da *continuidade do serviço público* (na expressão “demais princípios do direito público”) e da *boa-fé*, baluartes vivificantes do caso imprevisto e de todo direito contratual público. Ao consagra-los como princípios aplicáveis à contratação pública, o legislador assume, por um lado, que o interesse público que a Administração prossegue por meio do contrato é volátil e não se compadece com fórmulas rígidas, o que obriga a adopção de soluções mais flexíveis que as de Direito Privado, que permitam o estabelecimento de “válvulas de escape” a partir das quais o contrato haverá de ser acomodado às mutações do interesse público. E, por outro, que a satisfação do interesse público obtida através da colaboração do particular, acarreta a criação de esquemas especiais de apoio da Administração àquele, como seja a atribuição de direitos pecuniários especiais ao particular<sup>75</sup>.

O princípio da boa-fé apresenta-se como um dos limites da actividade discricionária da Administração, na perspectiva da *tutela da confiança legítima*, incorporando a boa-fé o valor ético da confiança. A exigência da protecção da confiança é também uma decorrência do princípio da segurança jurídica, imanente ao princípio do Estado de Direito.

O particular que com a Administração contrata tem a legítima expectativa de auferir uma remuneração pelo exercício da sua actividade, não se afigurando consentânea aos ditames da boa-fé a imputação de encargos extraordinários ao particular: à sujeição do particular ao interesse público corresponde a garantia de uma remuneração compensadora.

A Administração terá sempre de valorar os condicionantes que, entretanto, se tenham produzido, sendo que a mudança do circunstancialismo em que se tivesse baseado numa anterior conduta, poderá legitimar à luz da vinculação ao princípio da legalidade e da prossecução actualizada do interesse público, uma alteração aos critérios anteriormente assumidos não estando, assim, a Administração impedida de avaliar a nova situação que, porventura, se tivesse desenvolvido, por forma a melhor acautelar os interesses que lhe incumbisse defender<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> ESTORNINHO, Maria João (2003), *Requiem...*, ob.cit., p. 119.

<sup>76</sup> Ac. do STA, de 18.06.2003, proc. n.º 01188/02. Acessível em <https://www.dgsi.pt>.

O serviço público, modo de actuação da Administração destinado à satisfação continua de uma necessidade colectiva individualmente sentida, é regular e contínuo<sup>77</sup>. A satisfação do interesse público prosseguida através do contrato administrativo, impõe ao particular o dever de manter em funcionamento o serviço público que lhe fora adjudicado, ainda que tenha de arcar com encargos que não tenham sido previstos no momento da celebração do contrato, sem prejuízo da devida compensação.

A única referência (ainda que implícita) à imprevisão administrativa, é a constante do artigo 217 do Regulamento, não obstante sob a privatística fórmula da alteração das circunstâncias, parte integrante, na sistemática do Regulamento, do regime específico do contrato de empreitada de obras públicas, ao abrigo do qual “*Se as circunstâncias em que o Contrato foi firmado sofrerem alterações substanciais, anormais e imprevisíveis, de que resultem custos adicionais elevados para a Contratada e que não caibam nos limites dos riscos definidos neste Regulamento, esta tem o direito a ser ressarcida pela diferença de preço*”. Esta construção foi, de resto, transportada do já revogado Decreto n.º 5/2016, de 08 de Março que aprovou o Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado.

A solução positivada no Regulamento causa-nos alguma perplexidade. Primeiro, pelo seu enquadramento sistemático na Secção XII do Capítulo III relativa ao caso de força maior, porquanto denota uma imprecisão terminológica. Efectivamente, a julgar pelo “remédio jurídico” receitado pelo artigo 217 na sua parte final (ressarcimento pela diferença de preço), o legislador quis efectivamente referir-se à alteração das circunstâncias e não ao caso de força maior dado que esta tem carácter liberatório, e não conduz ao ressarcimento ali previsto, mas antes a exoneração da responsabilidade do contraente.

Segundo, não só pela sua “colagem” à formulação do art. 437.º do CC, mas, sobretudo, pelo facto de, para uma formulação cujo elemento literal, no que toca aos pressupostos, ser praticamente igual ao da norma privatística, a doutrina dar-lhe um enquadramento dogmático oposto. *i.e.*, na realidade, em ambas as normas os pressupostos são exactamente os mesmos, ou seja, os que definimos *supra* (ponto 2) do capítulo anterior, razão pela qual não se entende que a doutrina sustente que o art. 437.º, n.º 1, do CC radique na cláusula *rebus sic stantibus*, inspirada nas doutrinas *subjectivistas* do Direito privado germânico, enquanto, por seu turno, a doutrina juspublicista, enquadra a previsão do art. 217 do Regulamento na doutrina francesa da imprevisão, de matriz claramente objectiva.

---

<sup>77</sup> CAETANO, Marcello (1991), *Manual...*, ob.cit., II, p. 1067.

Por isso, acompanhamos de perto as notas de Mário Aroso De Almeida<sup>78</sup>, que reconhecendo que as doutrinas privatística e publicista sobre a modificação dos contratos com base na alteração das circunstâncias são controvertidas, acaba por fazer uma síntese que nos parecer muito mais próxima do caso imprevisto, claramente de matriz objectiva. Deste modo, no escólio daquele autor e em conclusão sobre as divergências das citadas doutrinas, entendemos que em harmonia com as construções doutrinárias que, com formulações diversificadas e, entre si, controvertidas, fazem apelo ao conceito da base negocial dos contratos cumpre, pois, reconhecer que o equilíbrio financeiro do contrato administrativo, atenta a relevância que, para diversos efeitos, o próprio ordenamento jurídico positivo atribui ao conceito.

A base negocial tal como é acolhida no artigo 217 do Regulamento, constitui um dado objectivo que é assumido pelas partes como determinante da decisão de contratarem nos termos em que o fazem, exprimindo, assim, a base de valoração contratual correspondente ao projecto inicial de que partem os factos essenciais em que assenta o equilíbrio financeiro do contrato e que não podem deixar, portanto, de ser reconhecidos como o conjunto das circunstâncias cuja existência ou manutenção é necessária para a salvaguarda do sentido contratual e do seu escopo e, logo, cuja alteração imprevista pode conduzir à perturbação da equivalência das prestações para além do risco próprio do contrato.

Relativamente às demais espécies de contrato administrativo, solução diversa não se afigura possível. O Direito é uma unidade. Ao aplicador cabe, com recurso aos instrumentos de integração do sistema jurídico, especialmente a analogia e os princípios gerais do Direito, suprir eventuais lacunas<sup>79</sup>. Neste diapasão, se nos afigura razoável a aplicação por analogia do supradito artigo 217 às outras espécies de contrato administrativo: a desvalorização da moeda que, por exemplo, pode encarecer sobejamente a aquisição do material de construção, afectando a execução do contrato de empreitada de obras públicas, é passível de encarecer na mesma proporção a aquisição materiais destinados ao fornecimento de bens ao Estado ou à realização das actividades inseridas no domínio da concessão de serviços públicos.

Por isso, considerando que o fundamento da previsão do artigo 217 do Regulamento não se lhe é exclusivo e que as mesmas circunstâncias anormais e imprevisíveis que afectam o equilíbrio financeiro do contrato de empreitada de obras públicas, podem ter semelhante efeito

---

<sup>78</sup> ALMEIDA, Mário Aroso de (2010) “*Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos*”, in Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra Editora, pp. 830-831.

<sup>79</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende (2018), *Curso de Direito Administrativo*, 6.ª ed. rev., atual. e ampl. Forense, Rio de Janeiro, p. 68.

nas restantes espécies de contrato administrativo, justifica-se com alguma naturalidade a sua aplicação analógica em conformidade com o disposto no artigo 110 do Regulamento conjugado com o artigo 10 do CC.

Ainda que por mera hipótese, o regime jurídico da contratação pública não curasse de estabelecer expressamente o caso imprevisto, nem por isso as partes do contrato administrativo estariam impedidas de invocar este instituto, porquanto os princípios da boa-fé que iluminam todo o ordenamento jurídico assim o legitimam<sup>80</sup>.

### 3. Pressupostos. Remissão

À superveniência de alterações estranhas ao contrato administrativo, aplicam-se, em geral, os pressupostos do instituto jusprivatístico da alteração das circunstâncias em torno das quais discorremos *supra* (páginas 20 e ss), ressalvadas as seguintes questões:

- a) *A alteração deve, para além de anormal, ser imprevisível* – não basta que os factos que perturbam o equilíbrio financeiro do contrato sejam de difícil verificação, exige-se, mais: as partes não pudessem, com a diligência que é exigida ao homem médio, prever com razoabilidade a ocorrência do facto; não nos parece, porém, que a imprevisibilidade se situe num domínio diverso da anormalidade. Na verdade, apenas assume carácter anormal a alteração ou as novas circunstâncias que ela importou, se as partes tivessem sido capazes de antever a sua verificação, e, portanto, acautelando-se contratualmente.
- b) *A alteração deve causar uma excessiva onerosidade* – o agravamento da prestação causado pela circunstância imprevisível tem de ser extraordinário, implicando a execução do contrato uma excessiva onerosidade. Não é suficiente que o contraente particular sofra uma quebra nos benefícios esperados – é necessário que se verifique uma considerável ruptura do equilíbrio entre os ingressos e os gastos previstos, do qual resulte um défice na execução da obra ou na exploração dos serviços, ou no escólio de Jean Rivero<sup>81</sup>, a alteração deve provocar a perturbação das condições de cumprimento

---

<sup>80</sup> DA COSTA, Andreia Duarte (2016), *Modificações Objetivas Do Contrato De Concessão De Serviços Públicos Num Cenário De Crise*, Dissertação apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa como requisito para obtenção do grau Mestre em Direito Administrativo, acessível em <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/32019>, último acesso em 14 de Julho de 2024.

<sup>81</sup> RIVERO, Jean (1981), *Direito...*, ob.cit., p. 150.

do contrato, não relevando o mero desaparecimento do lucro do contraente particular, mas apenas a excessiva gravidade e persistência do défice.

Acautelados estes pressupostos, ao aplicador não resta outra hipótese se não verificar se a alteração foi, igualmente, *superveniente ao contrato, causou danos aos contraentes e está excluída dos riscos próprios do contrato*.

Surpreende-nos, porém, o tratamento dado a este instituto pelos órgãos da Administração e pela jurisdição administrativa, que quando confrontados com circunstâncias supervenientes (mudanças climáticas) no decurso da execução de um contrato de empreitada que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável (FNDS) celebrara com um particular, tenha este por um lado, optado pela celebração de um novo contrato e o pagamento do valor correspondente aos trabalhos realizados e não pela sua modificação, e por outro, tal solução não tenha merecido, a nosso ver, a devida censura do Tribunal Administrativo<sup>82</sup>.

#### **4. Efeitos. A modificação segundo juízos de equidade**

A verificação dos pressupostos precedentes, confere ao contraente lesado o direito de exigir a modificação do contrato. A modificação tem por fundamento razões de equidade, assentando na necessidade de garantir a reposição do equilíbrio financeiro do contrato afectado pela produção de factos anormais e imprevisíveis<sup>83</sup>.

A modificação contratual, busca minimizar o impacto oriundo de uma alteração anormal e imprevisível. Contudo, não terá o condão de voltar ao seu *status quo*. O contrato deve ser poroso para absorver os efeitos desta alteração, e não buscar realizar uma fotografia do contrato “passado”, como se nela estivessem aprisionadas todas as características anteriores a causa desta alteração e passar a reproduzir as mesmas fidedignamente. A premissa envolvida não é de que busquem reparações para que o contrato se porte como nunca tivesse presenciado tal anomalia. A lógica impressa não é essa. Não se trata de buscar o reequilíbrio financeiro do contrato de um regresso ao *status quo* do contrato, mas sim de distribuir equitativamente entre as partes – Administração e o Contratado, os impactos sofridos por essa circunstância

---

<sup>82</sup> Cfr. Ac. do TA sob o n.º 02/2024, de 16 de Janeiro, proferido nos autos de proc.º PRC/SC/NP/2023/6135.

<sup>83</sup> DIAS, Paulo Linhares (2017), *Notas Civilísticas no Reequilíbrio Financeiros dos Contratos Públicos*, in ROA, ano 77, n.º 3-4, Lisboa, p. 905.

superveniente e incapaz de ser imputada, de forma individualizada, a qualquer das partes do contrato administrativo<sup>84</sup>.

## CONCLUSÃO

A aplicação do caso imprevisto é inegável no Direito Administrativo pátrio. Urge assim, tendo em atenção os decisivos contributos doutrinários, e que com a devida vénia se assumem no presente estudo, uma revisão do Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado sobre esta disciplina 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 Regulamento o regime em que se integrariam tais situações e que hoje integramos no artigo 217, 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 pela Administração por via de acto administrativo.

Assumimos que tal solução possa vir a parecer autoritária no âmbito das relações jurídica administrativas, sobretudo quando estamos o pensar no campo do contrato administrativo 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

---

<sup>84</sup> PIETRO, Estevan (2017), *A modificação contratual das concessões e a aplicabilidade da Teoria da Imprevisão por alteração das circunstâncias, dentro do Direito Português, de acordo com as novas limitações – objetivas e subjetivas – trazidas pelas Diretivas da União Europeia 2014/23/EU e 2014/24/EU*, in RDDA, p. 257, acessível em <https://revistas.usp.br/rdda>, último acesso em 17/07/2024.

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 para provocar modificações unilaterais por via do 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 permitem-nos propor (ainda que em termos puramente teóricos) tal sugestão, que julgamos poder dar uma maior clareza e segurança ao intérprete e ao decisor em casos como estes em que, naturalmente, se possa vir a pôr em causa aquilo que é a protecção do Estado enquanto garante do interesse público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### OBRAS

ALMEIDA, Mário Aroso de (2010) “*Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos*”, Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, vol. II, Coimbra Editora;

ANTUNES VARELA, João e PIRES DE LIMA, Fernando (1987), *Código Civil Anotado*, Volume 1, 4.<sup>a</sup> Edição Revista e Actualizada, Coimbra Editora;

CAETANO, Marcello (1991), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.<sup>a</sup> Ed., (5.<sup>a</sup> Reimpressão), Revista e Actualizada, Almedina, Coimbra;

CHAPMAN, Brian (1959), *The Profession of Government*, London;

COLLAÇO, João de Magalhães (1928), *Concessões de serviços públicos: sua natureza jurídica*, Coimbra Editora;

CORDEIRO, António Menezes (2010), *Tratado de Direito Civil Português II: Direito das Obrigações*, tomo IV, Almedina;

————— (2001), *Da Boa-Fé no Direito Civil*, Coleção Teses, Almedina;

DE VASCONCELOS, Pedro Pais (2008), *Teoria Geral do Direito Civil*, 5.<sup>a</sup> Ed., Almedina;

ESTORNINHO, Maria João (1990), *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra;

————— (2003), *Requiem pelo Contrato Administrativo*, (Reimpressão), Almedina, Coimbra;

FILHO, Marçal Justen (2005), *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11.<sup>a</sup> ed., Dialética, São Paulo;

FLEINER, Fritz (1911), *Les principes généraux du Droit Administratif Allemand* – Paris (trad. da 8.<sup>a</sup> Ed., 1931);

FREITAS DO AMARAL, Diogo (2006), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 3.<sup>a</sup> Ed., Almedina;

————— (2013), *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2.<sup>a</sup> Ed., Almedina;

HANS, J. Wolff, BACHOF, Otto e STOBBER, Rolf (1999), *Verwaltungsrecht*, vol. I, Verlagsbuchhandlung, Munchen;

HEADY, Ferrel (2001), *Public Administration - A Comparative Perspective*, 6.<sup>a</sup> Ed., New York and Basel;

JELLINEK, Walter (1931), *Sistema dei diritti public subbietivi*, trad. Italiana;

KIRHBY, Mark Bobela-Mota (2010), *Conceito e Critérios de Qualificação do Contrato Administrativo: Um debate Académico com e em Homenagem ao Senhor Professor Sérvulo Correia*, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. II, Coimbra;

LABAND, Paul (1911), *Das staatsrecht des Deutschen Reiches*, Vol. II, neubearb Aufl Tübingen: J.C.B, Mohr;

LAUBADÈRE, André de, MODERNE, Franck, DELVOLLVÉ (1984), *Traité des Contrats Administratifs*, Tomo I, Paris;

LEITÃO, Luís Manuel (2008), *Direito das Obrigações*, Vol. II, 6.<sup>a</sup> Ed., Almedina;

MACIE, Albano (2018), *Lições de Direito Administrativo Moçambicano*, Vol. II, Escolar Editora

MARINELA, Fernanda (2011), *Direito Administrativo*, 4.<sup>a</sup> Ed., Impetus, São Paulo;

MAYER, Otto (1886), *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*, Strausburg, K.J. Trübner;

MELLO, Celso António Bandeira de (2023), *Curso de Direito Administrativo*, 36.<sup>a</sup> Ed., revista e actualizada, Malheiros, São Paulo;

NETO, Abílio (2018), *Código Civil Anotado*, 20.<sup>a</sup> Edição Actualizada, Edições Jurídicas;

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende (2018), *Curso de Direito Administrativo*, 6.<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. Forense, Rio de Janeiro;

OTERO, Paulo (2013), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra

PUFENDORF, SAMUEL (1672), *De Jure Naturae et Gentium*, Libri Octo;

PUGLIATTI, Salvatore (1974), *Diritto pubblico e diritto privato*, EdD, XII;

REBELO DE SOUSA, Marcelo & SALGADO DE MATOS (2010), André, *Direito Administrativo Geral, Actividade Administrativa*, Tomo III, 2.<sup>a</sup> Ed., Dom Quixote

RIVERO, Jean (1981), *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra;

TULLIUS CICERO, Marcus, *De Officiis*, Trad. Walter Miller. Nova Iorque: The Macmillan Co., 1913;

VALETTE, Jean-Paul (2020), *Droit des Services Publics*, 3<sup>e</sup> Édition, Ellipses Édition, Paris;

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos (2008), *A propósito do regime do contrato administrativo no “Código dos Contratos Públicos”*, Estudos comemorativos aos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Vol. I, Almedina;

——— (2017), *Lições de Direito Administrativo*, 5.<sup>a</sup> Ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra;

ZANELA DI PIETRO, Maria Sylvia (2020), *Direito Administrativo*, 33.<sup>a</sup> Ed., Forense, Rio de Janeiro.

## REVISTAS

ANTÓNIO, Isa (2015), *A propósito do poder de modificação unilateral do contrato por parte contraente público: “Ius Variandi”*, in Revista Eletrónica de Direito, Vol. III;

ASCENSÃO, José De Oliveira (2005), *Onerosidade Excessiva por “Alteração das Circunstâncias”*, Revista da Ordem dos Advogados, Vol. III, Ano 65;

CADILHA, António (2016), *A Teoria da Imprevisão nos Contratos Administrativos: Génese e Receção no Direito Português*, Cadernos Sérvulo de Contratos Públicos, n.º 2;

DIAS, Paulo Linhares (2017), *Notas Civilísticas no Reequilíbrio Financeiros dos Contratos Públicos*, ROA, ano 77, n.º 3-4, Lisboa;

GUEDES, Marques (1991), *Os Contratos Administrativos*, in RFDUL, ano XXXII, Lisboa

HORBACH, Carlos Bastide (2016), *Contratos administrativos: conceito e critérios distintivos*, Revista Brasileira de Políticas Públicas, V. 6, n.º 1;

HYLAND, Richard (1994), *Pacta Sunt Servanda: a Meditation*, Virginia Journal of International Law, Winter;

PICHONNAZ, Pascal (2011), *From Clausula Rebus Sic Stantibus to Hardship: Aspects of the Evolution of the Judge’s Role*, in Fundamina, University of South Africa;

PIETRO, Estevan (2017), *A modificação contratual das concessões e a aplicabilidade da Teoria da Imprevisão por alteração das circunstâncias, dentro do Direito Português, de acordo com as novas limitações – objetivas e subjetivas – trazidas pelas Diretivas da União Europeia 2014/23/EU e 2014/24/EU*, in RDDA;

SILVA, Almiro do Couto e (1997), *Os indivíduos e o Estado na realização de tarefas públicas*, Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro.

## **DIVERSOS**

CABRAL, António Maria (2014), *A Modificação Objectiva nos Contratos Administrativos em Especial, por Alteração Anormal e Imprevisível das Circunstâncias à Luz do Código dos Contratos Públicos*, Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Direito Administrativo pela Escola de Direito da Universidade Católica do Porto;

CARNEIRO, Ana Beatriz (2019), *Alteração das Circunstâncias: A Solução Legal e a Solução Contratual*, Dissertação apresentada à FDUNL como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito e Mercados Financeiros;

CISTAC, Gilles (2009), *O Direito Administrativo em Moçambique*, artigo proferido no Workshop on administrative law, Hotel Cardoso;

DA COSTA, Andreia Duarte (2016), *Modificações Objetivas Do Contrato De Concessão De Serviços Públicos Num Cenário De Crise*, Dissertação apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa como requisito para obtenção do grau Mestre em Direito Administrativo;

SILVA, Jeovacir Braz Da (2010), *A Boa-fé nos Contratos Administrativos*, Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Direito Público como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito dos Contratos e Responsabilidade Civil, Brasília;

## **SITÍOS DE INTERNET**

<https://www.dgsi.pt>;

<https://revistas.usp.br/rdda>;

<https://sislog.com>;

<https://www.cije.up.pt/revistared>;

<https://www.run.unl.pt>;

<https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/37996/1/203025350>;

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=a2eed2a1-7035-4420-83cc-a473caefc823>;

<https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Caderno-Servulo-de-Contratos-Publicos>;

## **LEGISLAÇÃO**

Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto – Lei do Procedimento Administrativo;

Lei n.º 24/2013, de 1 de Novembro – Concernente ao melhoramento do controlo da legalidade dos actos administrativos;

Decreto-Lei n.º 23229, de 15 de Novembro de 1933 – Reforma Administrativa Ultramarina;

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro – Código do Procedimento Administrativo português;

Decreto n.º 54/2005 de 13 de Dezembro – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado

Decreto n.º 15/2010 de 24 de Maio – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado;

Decreto n.º 5/2016, de 08 de Março – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado;

Decreto n.º 79/2022, de 30 de Novembro – Regulamento de Contratação de Empreitada de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado;

Código Civil de 1966, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de Novembro de 1966;

Código do Procedimento Administrativo alemão na versão de 2003.

## **JURISPRUDÊNCIA**

### **Moçambicana**

Ac. do TA sob o n.º 02/2024, de 16 de Janeiro, proferido nos autos de proc.º PRC/SC/NP/2023/6135;

Ac. do TA sob o n.º 20/2022, de 30 de Março, nos autos de processo 05/2021-P.

### **Portuguesa**

Ac. do STA, de 18.06.2003, proc. n.º 01188/02;

Ac. do STA de 19.11.2003, proc. n.º 01465/02;

Ac. do STA de 10.04.2002, proc. n.º 30/02;  
Ac. do STA de 24.4.2002, proc. n.º 48.232;  
Ac. do TRL de 14.06.2017, proc.º 163/09.0TTLSB-A.L1-4;  
Ac. do TRC de 05.11.2013, proc.º 1167/10.5TBACB-E.C;  
Ac. do STJ de 27/01/2015, proc. 876/12.9TBBNV-A.L1.S1;  
Ac. do TRL de 29.10.2019, proc.º 13468/14.9T8LSB.L1.1;  
Ac. do TRL de 14.06.2017, proc.º 1163/09.0TTLSB-A. L1-4;  
Ac. do STJ de 30.09.2003, proc.º 03A1169;  
Ac. do TRE de 23.05.2013, proc. 520/11.1TBPTM-A.E1;  
Ac. do STJ de 15.12.2022, proc. 56149/21.1YIPRT.L1.S1.

## **Francesa**

Arrêt Blanco, T.C de 08.02.1873;  
Arrêt Compagnie Nouvelle du Gaz de Deville-lès-Rouen, CE de 10.01.1902;  
Arrêt Terrier, CE de 6.02.1903;  
Arrêt Théron, CE de 4.03.1910;  
Arrêt Compagnie Générale française des Tramways, CE de 11.03.1910;  
Arrêt Société des Granits Porphyroïdes des Vosges, CE de 31.07.1912;  
Arrêt Compagnie Générale d'Éclairage de Bordeaux, CE de 30.03.1916;  
Arrêt Compagnie Générale française des tramways de Marseille, CE de 21.03.1910.

## **Alemã**

BGH, 08.02.1978 – VIII ZR 221/76.