



FCTUC DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Reequilíbrio Financeiro de Empreitadas

Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil na
Especialidade de Construções

Autor

Ana Margarida Dias Fernandes Lopes da Costa

Orientadores

Fernando José Telmo Dias Pereira

Esta dissertação é da exclusiva responsabilidade do seu autor, não tendo sofrido correcções após a defesa em provas públicas. O Departamento de Engenharia Civil da FCTUC declina qualquer responsabilidade pelo uso da informação apresentada

Coimbra, 31 de Janeiro de 2014

AGRADECIMENTOS

Pela disponibilidade, orientação e indicações que me foi dando ao longo da preparação e elaboração da presente dissertação, desejo expressar o meu agradecimento ao Professor Fernando José Telmo Dias Pereira.

À minha família pela colaboração e apoio que me deram, nomeadamente em traduções e revisões do documento, quero também expressar o meu profundo agradecimento e a quem quero dedicar este trabalho.

RESUMO

A legislação aplicável ao Código dos Contratos Públicos (CCP) inclui a possibilidade da reposição do equilíbrio financeiro de empreitadas públicas para que o empreiteiro/ entidade executante disponha de algumas ferramentas para a salvaguarda dos seus direitos e garantias de prejuízos que não foram previstos no início da obra.

O dono de obra público vê-se assim obrigado a compensar os sobrecustos a que o empreiteiro esteve sujeito desde que ocorram circunstâncias e factos estranhos ao empreiteiro que introduzam perturbações e dificuldades de execução, que alterem os pressupostos contratuais iniciais, designadamente: o preço, o prazo de execução, as quantidades, erros e omissões.

No entanto, esta reposição só se verifica se o co-contraente, em tempo útil (nos 30 dias subsequentes à ocorrência dos factos) formalizar por escrito uma reclamação com informação das condicionantes surgidas e não previstas nas condições do contrato.

Na realidade o co-contraente tem que saber fazer uma gestão eficaz de todo o processo, criando evidências do mesmo e ter sempre presente quais são as suas responsabilidades e da entidade adjudicante.

Neste sentido, com este trabalho pretende-se numa fase inicial fazer o enquadramento legislativo que sustenta a reposição do equilíbrio financeiro de empreitadas públicas e depois, indicar de uma forma clara quais as ferramentas a utilizar pelo adjudicatário para colocar justiça no contrato, para conseguir uma recompensa dos prejuízos de que foi alvo devido a motivos que lhe são alheios.

Palavras-chave: reposição do equilíbrio financeiro, CCP, reclamação.

ABSTRACT

The legislation applicable to the Public Contract Code (PCC) includes the possibility of restoring the financial balance of public works for which the contractor / performer entity disposes of some tools to ensure their rights and guarantees of losses that were not foreseen in the contract.

The owner of public works finds itself obliged to compensate additional costs that the contractor has been subjected since unrelated facts and circumstances that introduces disturbances and difficulties in execution, which alter the initial contractual assumptions, such as price, execution period, quantities, errors and omissions.

However, this replacement only occurs if the contractor, timely (within 30 days after the occurrence of the facts) formalizes a written complaint with the information of arising conditions and not foreseen in the terms of the contract.

In fact, the contractor has to know how to make effective management of the entire process, creating evidence of it and always keep in mind what are their responsibilities and the contracting entity.

Therefore, this work is intended to do on an early stage, the legislative framework that supports the restoration of the financial rebalancing of public contracts and then indicate in a clear way that the tools used by the contractor to put justice in the contract, to get a reward losses which it suffered due to reasons outside its control.

Keywords: restore the financial balance, PCC, complaint.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
ÍNDICE.....	iv
ÍNDICE DE FIGURAS	vi
ÍNDICE DE QUADROS	vii
ABREVIATURAS	viii
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 Enquadramento do tema	1
1.2 Objetivos e metodologia.....	2
1.3 Estrutura da Dissertação	3
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E ESTADO DA ARTE	5
2.1 Considerações iniciais	5
2.2 Processo de pesquisa implementado	5
2.3 Evolução do estado da arte	6
3 ENQUADRAMENTO JURÍDICO	18
3.1 Introdução.....	18
3.2 Conceitos essenciais	18
3.2.1 Parte I – Âmbito de aplicação.....	19
3.2.2 Parte II – Contratação pública	20
3.2.3 Parte III – Regime Substantivo dos Contratos Administrativos.....	27
3.2.4 Parte IV – Regime contra-ordenacional	36
3.2.5 Parte V – Disposições finais.....	36
4 REEQUILIBRIO FINANCEIRO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS.....	37
4.1 Introdução.....	37
4.2 Alteração das circunstâncias vs modificação do contrato	38
4.3 Fundamentos para o reequilíbrio financeiro.....	39
4.3.1 Modificações do contrato por razões de interesse público	39
4.3.1.1 Fundamentos para a modificação unilateral do contrato.....	40
4.3.1.2 Limites para a modificação unilateral do contrato	40
4.3.2 Modificações do contrato por alteração das circunstâncias, imputáveis ao contraente público fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual	42
4.3.3 Por agravamento dos custos na realização da obra.....	44

4.4	Algumas situações concretas que levam ao reequilíbrio financeiro em empreitadas...	44
4.4.1	Suspensão dos trabalhos	44
4.4.2	Os trabalhos a mais.....	46
4.4.2.1	Limites para realizar trabalhos a mais.....	48
4.4.2.2	Reclamações inerentes aos trabalhos a mais	49
4.4.3	Os trabalhos de suprimento de erros e omissões	50
4.4.3.1	Limites para realizar trabalhos de suprimento de erros e omissões	51
4.4.3.2	Reclamações inerentes aos trabalhos de suprimento de erros e omissões ..	52
4.4.3.3	Responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões.....	53
4.5	<i>Quantum</i> da reposição do equilíbrio financeiro	55
4.6	Modo de reposição do equilíbrio financeiro.....	58
4.7	Os atrasos como consequência dos factos que implicam a reposição do equilíbrio financeiro	59
5	CONCLUSÕES	63
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65
7	ANEXO	69

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 - Etapas da metodologia de investigação.	2
Figura 2.1 - Artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969.	9
Figura 2.2 - Artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 232/80, de 16 de Julho.....	9
Figura 2.3 - Artigos 195.º, 196.º e 198.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.	10
Figura 2.4 – Articulado do CCP que densifica e regula o conceito do equilíbrio financeiro..	11
Figura 2.5 – Reposição do equilíbrio financeiro do contrato – O que é?	12
Figura 3.1 - Estrutura do CCP.	19
Figura 3.2 – Sequência de etapas que antecedem a seleção do adjudicatário.	23
Figura 3.3 – Critérios de adjudicação.....	25
Figura 3.4 – Conteúdo obrigatório do contrato, mesmo que não seja reduzido a escrito.....	26
Figura 3.5 – Condições de resolução sancionatória do contrato por parte do contraente público.	29
Figura 3.6 – Justificativos que permitem ao co-contratante/empreiteiro resolverem o contrato.	30
Figura 3.7 – Partes de um contrato de empreitada de obras públicas.....	31
Figura 4.1 – Outros limites para a modificação unilateral do contrato.	41
Figura 4.2 – Características dos atrasos.....	60

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 4-1 – Coeficientes tradutores da eficiência do trabalho	56
--	----

ABREVIATURAS

CCP – Código dos Contratos Públicos

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

DC – Diretiva Comunitária

FEPICOP – Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas

PSS – Plano de Segurança e Saúde

CC – Código Civil

CEOP - Contratos de Empreitada de Obras Públicas

RJEOP - Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas

ROA – Revista da Ordem dos Advogados

TC – Tribunal de Contas

RLJ – Revista de Legislação e Jurisprudência

CJA – Cadernos de Justiça Administrativa

PIB – Produto Interno Bruto

InCI – Instituto da Construção e do Imobiliário

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

1 INTRODUÇÃO

1.1 Enquadramento do tema

O País atravessa um momento difícil, devido à situação económica em que se encontra mergulhado. O setor da construção devido à posição de destaque que ocupa na nossa economia, funcionando em relação a esta como um barómetro, vive um período de estagnação. Devido aos sucessivos cortes que o Governo Português tem vindo a efetuar, as obras públicas sofreram uma drástica redução. Segundo o Relatório Anual do Setor da Construção em Portugal – 2012, publicado pelo InCI, os contratos de empreitadas de obras públicas sofreram uma diminuição de 50 % em relação a 2011, passaram de 2612,6 para 1439,6 representando 1,6 % e 0,9 % do peso no PIB.

Com esta conjuntura, em que há uma luta constante das empresas de construção para a sua manutenção no mercado, a competitividade dessas empresas assume especial importância. O mercado torna-se mais exigente, traduzindo-se numa redução das margens de lucro e exigências de qualidade no produto final (obra).

Como tal, a entidade executante tem que saber em que legislação se poderá apoiar e todos os instrumentos postos à sua disposição pelo legislador para se ver ressarcida dos encargos resultantes de habituais incumprimentos da entidade pública adjudicante.

O somatório dos incumprimentos da entidade pública adjudicante gera na obra os inevitáveis atrasos, que tornam impossível à entidade executante a execução da obra no prazo estipulado. As consequências mais imediatas desses atrasos (multas contratuais) são uma punição financeira injusta para a entidade executante que na maioria das vezes não é absorvida pela margem das propostas, condicionando o êxito do projeto, e numa visão global, a viabilidade económica da empresa de construção.

Como tal, ao co-contratante é imperioso o acionamento, dentro do prazo estipulado, da – reclamação administrativa para reposição do equilíbrio financeiro da empreitada pública, com vista à salvaguarda dos seus direitos e interesses, sob pena da caducidade desse direito que o assiste.

Deve salientar-se, que esta tese se refere ao reequilíbrio financeiro em contratos de empreitadas de obras públicas, não se debruçando sobre outro tipo de contrato previsto na legislação em vigor.

1.2 Objetivos e metodologia

No ponto anterior expôs-se a importância do recurso à reclamação administrativa para reposição do equilíbrio financeiro da empreitada por parte da entidade executante, o que ajudará a repor justiça no contrato. Os objetivos deste trabalho são:

- Analisar e avaliar as situações de incumprimento por parte do contratante público que à luz da legislação aplicável, podem levar o co-contraente a reclamar a reposição do equilíbrio financeiro;
- Reunir e disponibilizar informação que possa ser relevante para desenvolver medidas de gestão, planeamento e controlo da execução do contrato de obra pública, para entidades responsáveis na área de produção em obras públicas.

Na prossecução destes objetivos, tentou-se introduzir o máximo de objetividade possível de entre a subjetividade que por vezes se revestem as questões relacionadas com o Direito.

Para atingir estes objetivos a metodologia utilizada na condução desta dissertação é caracterizada por três grupos de investigação encadeados entre si (**figura 1.1**).

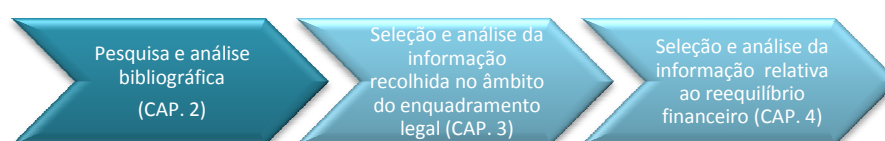


Figura 1.1 - Etapas da metodologia de investigação.

1.3 Estrutura da Dissertação

A dissertação decompõe-se em cinco capítulos, podendo-se resumir do seguinte modo:

1.º Capítulo – Introdução

Este capítulo apresenta uma descrição sumária do conteúdo da dissertação, dos métodos de trabalho utilizados e dos objetivos definidos. Apresenta também toda a estrutura deste trabalho.

2.º Capítulo – Revisão bibliográfica e estado da arte

No 2.º capítulo é feita uma análise exaustiva da bibliografia especializada existente acerca do tema - reequilíbrio financeiro de empreitadas que permita interiorizar conceitos teóricos que servirão de âncora para as etapas seguintes deste trabalho. Fez-se uma evolução histórica do princípio do equilíbrio financeiro que serviu de base à reposição do equilíbrio financeiro e um sumário dos estudos considerados relevantes para esta matéria, seguindo uma ordem cronológica da elaboração das obras.

3.º Capítulo – Enquadramento legal

Neste capítulo é feito todo o enquadramento legal necessário à compreensão da reposição do equilíbrio financeiro de empreitadas. Apresenta-se o CCP e efetua-se uma seleção e análise dos temas e conceitos nele presentes, mais relevantes associados aos Contratos de Empreitadas de Obras Públicas (CEOP).

4.º Capítulo – O reequilíbrio financeiro de empreitada de obras públicas

No 4.º capítulo é efetuada uma sistematização e análise da informação sobre o reequilíbrio financeiro e alguns aspetos com ele relacionados, nomeadamente: alteração das circunstâncias vs modificação do contrato, fundamentos para o reequilíbrio financeiro, algumas situações concretas que levam ao reequilíbrio financeiro nas empreitadas, *quantum* da reposição do equilíbrio financeiro, modo da reposição do equilíbrio financeiro e os atrasos em consequência dos factos que implicam a reposição do equilíbrio financeiro.

5.º Capítulo – Conclusão

No 5.º capítulo são indicadas todas as conclusões deste trabalho, avalia-se o cabal cumprimento dos objetivos inicialmente estabelecidos e indicam-se possíveis trabalhos futuros.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA E ESTADO DA ARTE

2.1 Considerações iniciais

Este capítulo serve para aprofundar o conhecimento sobre o reequilíbrio financeiro em empreitada de obras públicas e divulgar a sua evolução. Para o efeito, formulou-se um processo de pesquisa e análise bibliográfica que forneceu o apoio para a expansão do conhecimento.

O tema do reequilíbrio financeiro em empreitada de obras públicas, surgiu associado ao CCP na legislação nacional, no entanto, todas as referências que aqui são feitas são de imensa utilidade para quem tenha de intervir na execução de contratos de empreitada de obras públicas.

2.2 Processo de pesquisa implementado

O processo de pesquisa implementado procurou garantir a credibilidade e fidedignidade da informação e compreendeu duas fases distintas. Numa primeira fase, procurou-se fazer toda a compilação do conhecimento no âmbito legal sobre o tema, tendo-se consultado a legislação vigente e a anterior, designadamente o CCP, RJEOP, CC, apoiada na consulta de alguns livros relacionados.

Numa segunda fase, analisou-se toda a informação recolhida, procurando optimizá-la com a consulta de alguns livros relacionados, artigos científicos de opinião e dissertações de mestrado e teses de doutoramento, consolidando assim conceitos teóricos.

Durante o processo de pesquisa deu-se prioridade a trabalhos e publicações mais recentes, pois o tema em estudo é bastante atual, no entanto verificou-se que existem vários trabalhos sobre contratação pública e sobre o CCP, mas muito poucos, em que a sua temática fosse só sobre o reequilíbrio financeiro de empreitadas.

2.3 Evolução do estado da arte

O princípio do equilíbrio financeiro teve a sua origem na jurisprudência francesa no início do séc. XX, apesar da existência de contratos celebrados entre a Coroa e os particulares ser conhecida desde o século XVI¹.

Foi o comissário L. Blum que em 1910, no processo *Compagnie Française des Tramways* perante o *Conseil d'Etat*, formulou, pela primeira vez, tal princípio, 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"².

A jurisprudência do *Conseil d'Etat* identificou situações em que a alteração das condições do contrato dá direito ao co-contratante a uma compensação financeira.

Para as alterações contratuais que resultam unicamente da ação da administração, que integram a denominada "álea administrativa", foram desenvolvidos dois mecanismos compensatórios:

- O *ius variandi*, quando a modificação do objeto do contrato seja imposta unilateralmente por ato administrativo;
- O *factum principis*, sempre que se verifique uma medida administrativa de carácter geral que, ainda que produzida fora do âmbito contratual, tenha repercussões sobre ele, tornando a sua execução mais onerosa para o particular.

Para alterações em que não pode ser responsabilizada nenhuma das partes o *Conseil d'Etat* desenvolveu a teoria do risco imprevisível, resultante de factos imprevisíveis e exteriores à relação contratual, que se traduz em dois institutos jurídicos: a teoria da imprevisão "*théorie de l'imprévision*" e a doutrina das "*sujétions imprévues*". A primeira pretende dar resposta a alterações das condições económicas externas de execução do contrato, como sendo: aumentos nos custos de mão-de-obra e matérias-primas devido a alteração das circunstâncias do mercado. Nos casos em que a alteração no equilíbrio das prestações, tal como foi inicialmente pactuado, é motivada por dificuldades materiais na execução do contrato, com

¹ PIERRE LAURENT FRIER, *Précis de droit Administratif*, 2001, p. 323.

² LAUBADÉRE/ MODERNE/ DELVOLVÉ, *Traité des Contrats Administratifs*, Tomo I, Paris, 1984, p. 717.

um carácter imprevisível, a jurisprudência francesa tem vindo a reconhecer um direito do co-contratante a ser indemnizado, com base na doutrina das “*sujétions imprévues*”³.

A doutrina das *sujétions imprévues* é um instituto jurídico oitocentista francês que continua a ter o seu campo nos contratos de empreitada de obras públicas. Distingue-se da teoria da imprevisão porque as dificuldades prendem-se não com as alterações económicas, mas sim com alterações de ordem natural e material, como sendo a dureza das rochas, lençóis de água, solos instáveis, chuvas torrenciais imprevisíveis, espessura superior de camada de granito, entre outras, que dificultam, mas não impossibilitam a execução da obra.

Também a este propósito, o poder da administração pública de alterar unilateralmente o contrato, por razões de interesse público teve a sua origem em 1902, no Estado Francês, pelo *Conseil d'Etat*, “para aliviar os municípios franceses do pagamento de indemnizações aos concessionários da distribuição de gás para a iluminação pública, aquando do surgimento da electricidade.”⁴

Inicialmente formulado na jurisprudência francesa o princípio do equilíbrio financeiro foi-se expandindo para outros ordenamentos jurídicos, chegando à jurisprudência Portuguesa.

O primeiro passo foi dado por Magalhães Collaço, no seu escrito clássico sobre a concessão de serviços públicos: o interesse público permite modificar, seja por via legislativa, seja por via administrativa, o regime da concessão; o equilíbrio financeiro, todavia, deverá manter-se, podendo justificar uma “remuneração suplementar”⁵.

A possibilidade da Administração Portuguesa se vincular, perante os particulares, através de contratos, era conhecida e aplicada, na segunda metade do século XIX.⁶

A Lei de 22 de Julho de 1850, que classificava as vias terrestres de comunicação do Reino e estabelecia os princípios e regras que presidiam à sua construção e utilização, previa diversas solenidades para a realização de obras de construção de estradas. Entre elas, o concurso, com

³ JEAN RIVERO/ JEAN WALLINE, *Droit Administratif*, 20.^a ed., Paris, 2004, pág. 112; LAUBADÉRE /MODERNE/ DELVOLVÉ, *Traité des Contrats Administratifs*, Tomo I, Paris, 1984, pág. 506.

⁴ CARLA AMADO GOMES, *A conformação da relação contratual no código dos contratos públicos*, in Estudos da Contratação Pública I, obra colectiva, Coimbra, 2008, pág. 531.

⁵ MENEZES CORDEIRO, *Contratos Públicos – Subsídios para a Dogmática Administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro*, in Cadernos O Direito n.º2, 2007, pág. 85.

⁶ Cf. A sentença arbitral de 7-Jun.-1875, O Direito 7 (1875), 511-512, relativa ao contrato de 2-Abr.-1867, celebrado entre o Ministério das Obras Públicas e a Companhia das Águas de Lisboa.

a duração de pelo menos três meses e a imposição de concorrência, e a adjudicação em hasta pública, a quem apresentasse melhores condições e fiança idónea⁷.

O primeiro diploma regulador das empreitadas de obras públicas, intitulava-se o Regulamento para a Administração das Obras Públicas, Contabilidade e Pagamento das Despesas e sua Fiscalização, de 14 de Abril de 1856.

No princípio do século XX, começou a impor-se a ideia de que tais contratos não obedeceriam ao regime comum, antes apresentando particularidades devidas ao interesse público⁸.

Em plena Guerra de 1914-1918, em artigo não assinado, na Revista de Legislação e de Jurisprudência⁹, há uma explicação de uma situação de um empreiteiro ao qual fora, em 1914, adjudicada a construção de uma ponte e que, por força das circunstâncias, cenário de guerra, foi prejudicado durante a execução da obra. O autor incógnito afirmou que esta problemática não tinha solução perante o Direito Civil. Depois vários diplomas especiais vieram resolver o problema, tendo feito aplicação da teoria da imprevisão.

Esta teoria pode resumir-se na ideia de que, celebrado um acto ou um contrato cujo fim seja ou a simples realização de obras públicas, ou esta acompanhada da exploração de um serviço público, o empreiteiro ou concessionário poderá reclamar uma indemnização sempre que, no decurso da execução das obras ou já da exploração do serviço público, sobrevenham circunstâncias, insusceptíveis de previsão no momento em que se celebrou o acto ou contrato, e que perturbam de tal modo o equilíbrio financeiro tomado para base do mesmo contrato, que a prestação do devedor, sem se tornar impossível, todavia se torna consideravelmente mais onerosa¹⁰.

⁷ MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um olhar Português*, Almedina, 2006, pág. 224.

⁸ JOÃO MARIA TELLO DE MAGALHÃES COLLAÇO, *Concessões de serviços públicos/Sua natureza jurídica* (1914, reimp., 1928), pág. 36 ss.

⁹ RLJ 51 (1918), 106-110.

¹⁰ RLJ 51 (1918), 100/I.

Posteriormente surge o Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969, que promulgou o Regime do Contrato de Empreitadas de Obras públicas e que no n.º 1, do art.º 173.º, dispunha:

Artigo 173º – Revisão por alteração das circunstâncias

- "1 – Nos contratos celebrados por prazo superior a um ano, quando as circunstâncias em que as partes hajam fundado a decisão de contratar sofram alteração imprevisível segundo as regras da prudência e da boa-fé, donde resulte, na execução da obra, grave aumento de encargos que não caiba nos riscos normais, o empreiteiro terá direito a revisão do contrato para o efeito de, conforme a equidade, ser compensado do aumento de encargos efectivamente sofridos ou se proceder à actualização dos preços."

Figura 2.1 - Artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969.

É através desta legislação e nomeadamente através deste artigo, que se introduz o princípio de boa-fé, no entanto o referido artigo é revogado pelo art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 273-B/75, de 3 de Junho que consagra o esquema de revisão do preço das empreitadas e fornecimentos de obras públicas.

Voltou a ser reintroduzido pelo Decreto-Lei n.º 232/80, de 16 de Julho que altera vários artigos do Decreto-Lei n.º 48 871, de 19 de Fevereiro de 1969 e em que o art.º 173.º passa a ter a redação presente na **figura 2.2**.

Artigo 173º – Revisão por alteração das circunstâncias

- "1 – Quando as circunstâncias em que as partes hajam fundado a decisão de contratar sofram alteração anormal e imprevisível, segundo as regras da prudência e da boa-fé, de que resulte grave aumento de encargos na execução da obra que não caiba nos riscos normais, o empreiteiro terá direito à revisão do contrato para o efeito de, conforme a equidade, ser compensado do aumento de encargos efectivamente sofridos ou se proceder à actualização dos preços."

Figura 2.2 - Artigo 173.º do Decreto-Lei n.º 232/80, de 16 de Julho.

Com o surgimento do Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto, que aprovou o novo Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas, a revisão por alteração das circunstâncias

passava a ser consubstanciada no n.º 1 do seu artigo 175.º, tendo a mesma descrição que o anterior artigo 173.º.

Decorridos sete anos, surge o Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro que substitui na íntegra o anterior Decreto-Lei n.º 235/86, de 18 de Agosto e em que a revisão por alteração das circunstâncias aparece no seu art.º 179.º, apresentando a mesma descrição.

Por fim, antes da legislação atualmente em vigor, surge o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, também designado por Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP).

O preceito de equilíbrio financeiro passa a ser verificado nos artigos citados na **figura 2.3**.

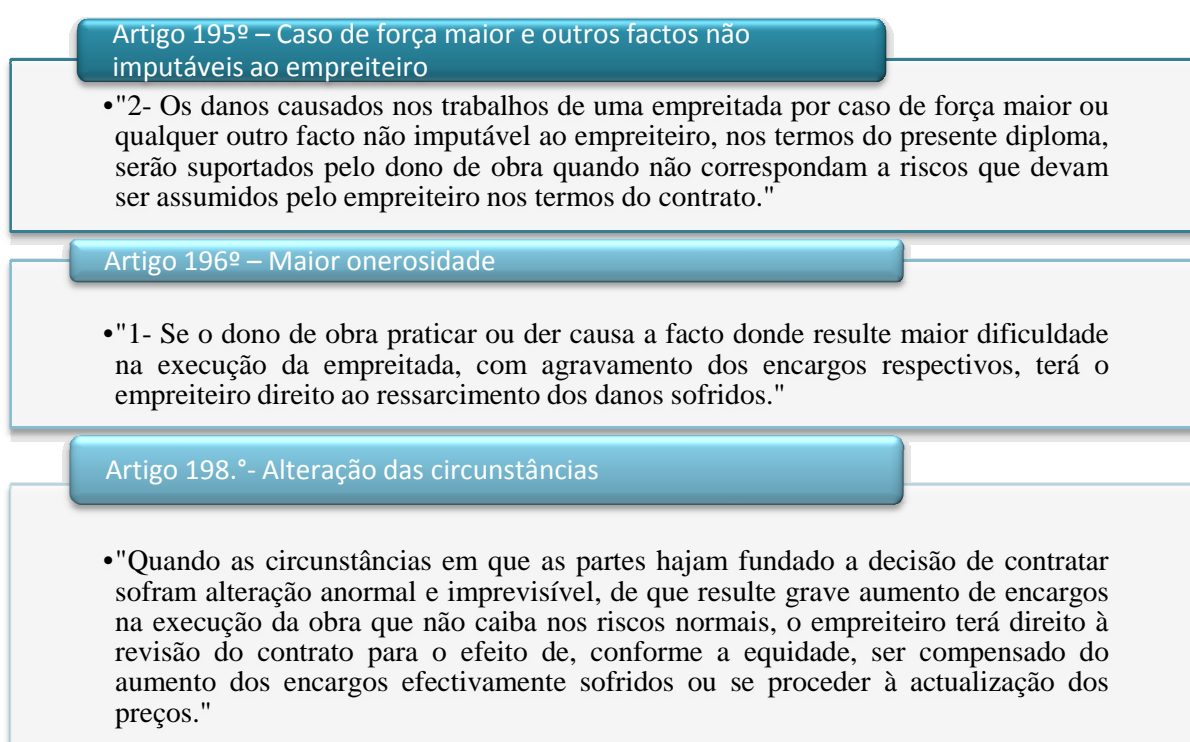


Figura 2.3 - Artigos 195.º, 196.º e 198.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

No art.º 198.º foi suprimida a necessidade de prudência e boa-fé, imposta na legislação anterior, no entanto, esta última mantém-se, por ser um princípio geral.

Mais de trinta e cinco anos volvidos e o princípio do equilíbrio financeiro continua de pedra e cal na jurisprudência Portuguesa dando origem ao reequilíbrio financeiro.

A reposição do equilíbrio financeiro nasce da teoria do equilíbrio financeiro do contrato na qual as obrigações das partes foram calculadas de tal maneira que se equilibram sob o ponto de vista financeiro e o juiz do contrato deverá esforçar-se por manter, custe o que custar, esse equilíbrio. As prestações das partes estão em correlação umas com as outras e, se as de uma delas aumentam ou diminuem, é conforme com a equidade e o fim do contrato (e com a isenção comum das partes) que as da outra parte variem no mesmo sentido¹¹.

A densificação e regulação do conceito do direito à reposição do equilíbrio financeiro da empreitada surge com o CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, nomeadamente nos art.ºs 282.º, 314.º e 354.º.

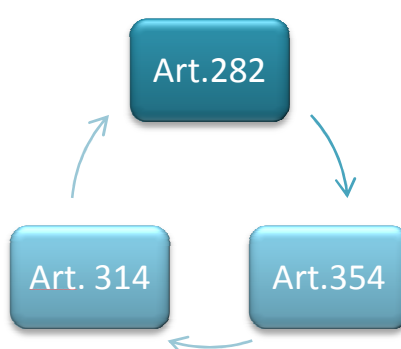


Figura 2.4 – Articulado do CCP que densifica e regula o conceito do equilíbrio financeiro.

O princípio geral para a reposição do equilíbrio financeiro estabelece que esta só deve ocorrer nas situações previstas na lei ou, em regime de exceção, no contrato, restaurando a equação financeira inicial, quando se encontre desequilibrada.

Mas a final, o que é a reposição do equilíbrio financeiro do contrato? A resposta a esta pergunta encontra-se na **figura 2.5**.

¹¹ DE SOUTO apud AUGUSTO DE ATAÍDE, *Para a Teoria do Contrato Administrativo: Limites e Efeitos do Exercício do Poder de Modificação Unilateral pela Administração*, 1973, pág. 21.

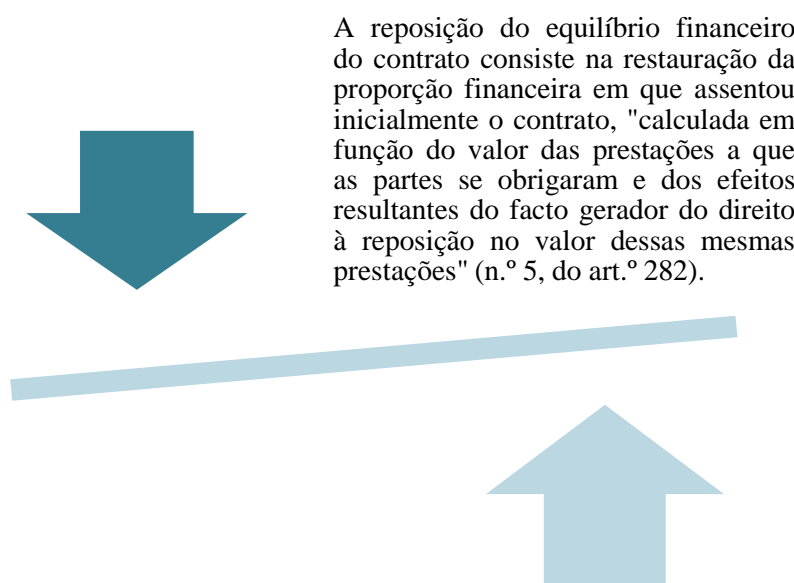


Figura 2.5 – Reposição do equilíbrio financeiro do contrato – O que é?

O co-contratante tem direito ao acionamento da reposição do equilíbrio financeiro sempre que, o fundamento para a alteração dos pressupostos assumidos no contrato é conhecido por ambas as partes e seja:

- O interesse público;
- A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, imputável ao dono de obra, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual e que se repercute de modo explícito na situação contratual do co-contratante.

E no caso do dono de obra praticar ou der causa a facto lícito ou ilícito de onde resulte maior dificuldade, conduzindo a um agravamento de custos na execução dos trabalhos, segundo o princípio de maior onerosidade.

Atendendo ao exposto, o co-contratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro se optar por concordar com as modificações introduzidas ao contrato, no entanto pode optar por:

- Resolver o contrato por alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias, ainda que condicionado a daí não conduzir a grave prejuízo para o interesse público, nos termos da alínea a), do n.º 1 e n.º 2, do art.º 332.º do CCP;
- Resolver o contrato se as modificações por decisão do contraente público no âmbito dos seus poderes de conformação da relação contratual forem exercidos ilicitamente e contrariamente às regras de boa-fé, nos termos da alínea d), do n.º 1, do art.º 332.º do CCP;

- Resolver o contrato se se verificar uma diminuição do preço total superior a 20% do preço contratual, considerando os trabalhos a mais e a menos e os decorrentes da correção e suprimento de erros e omissões, nos termos da alínea c), do art.º 406.º do CCP.

Nos restantes casos de alterações das circunstâncias, o n.º 2 do art.º 314.º do CCP, diz que há lugar há modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade. Neste ponto n.º 2 a alteração das circunstâncias não é imputável ao contraente público e, por esse motivo, não tem que repor o equilíbrio financeiro, mas apenas partilhar prejuízos decorrentes dessa ocorrência¹².

A diferença entre os casos em o co-contratante tem direito à reposição do equilíbrio financeiro resultante de facto imputável ao contraente público e o caso de alteração das circunstâncias não imputável a nenhuma das partes centra-se na partilha de prejuízos e na não “assunção pelo contraente público do dever de prestar à contraparte o valor correspondente ao decréscimo das receitas esperadas ou ao agravamento dos encargos previstos com a execução do contrato” (n.º 3 do art.º 282.º).

O resultado da reposição do equilíbrio financeiro, não poderá colocar nenhuma das partes em situação mais favorável do que aquela que resultaria do equilíbrio inicialmente estabelecido.

Para reclamar a reposição, o empreiteiro tem 30 dias a contar da data do evento ou do seu conhecimento, para apresentar ao dono de obra um requerimento com todos os fundamentos de facto e de direito, bem como os meios de prova. Este direito depende da concretização atempada da reclamação, sob pena da sua caducidade, mesmo se não se puder na altura contabilizar os custos envolvidos, pode-se fazer isso mais tarde, prevalecendo a obrigatoriedade de fazer a comunicação, identificação e fundamentação do facto em 30 dias. Assim, a produção de efeitos da reposição do equilíbrio financeiro é em relação ao evento que a originou, ou seja o ato administrativo que modifica o contrato.

A reposição pode ser concretizada através da prorrogação do prazo de execução das prestações ou de vigência do contrato, revisão de preços e pagamento pelo dono de obra do decréscimo de receitas esperadas ou do agravamento de custos e não pode ser novamente invocado para uma nova reposição do equilíbrio financeiro adicional, cf. n.º 4, do art.º 282.º do CCP.

¹² Neste sentido, ANA GOUVEIA MARTINS, *A Modificação e os Trabalhos a Mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*, pág. 83 e MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos*, pág. 829.

Trata-se, em todos os casos, de uma indemnização pelo sacrifício de direitos patrimoniais privados.¹³

Outra referência à reposição do equilíbrio financeiro do contrato vem no n.º 2 do art.º 383.º do CCP, que limita a contratação de subempreiteiros ao valor total superior a 75% do preço contratual, acrescido ou deduzido dos preços correspondentes aos trabalhos a mais ou a menos, aos trabalhos de suprimento de erros e omissões e à reposição do equilíbrio financeiro que tenha lugar no contrato.

O reequilíbrio financeiro veio permitir ao contratante público saber ao longo da execução da obra as contingências indemnizatórias de que é alvo e não só após o seu término, como era comum.

Este é o ponto atual. Mas qual é a evolução que se espera?

Sabe-se que as atuais políticas de contratação pública na União Europeia têm sido muito criticadas.

Segundo Eliza Niewadowska, especialista de contratação pública do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), em causa estão sobretudo os custos da sua implementação, a falta de flexibilidade e a dificuldade do sector público manifesta em acompanhar o mundo dos negócios, e as novas ferramentas e técnicas de contratação electrónica.¹⁴

Para melhorar esta situação a Comissão Europeia desenvolveu em 2010 um programa de modernização da contratação pública da EU e decidiu rever as diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, bem como adotar uma nova diretiva relativa a contratos de concessão, numa proposta legislativa que foi acordada entre o Parlamento Europeu e o Conselho em Junho de 2013.

Está previsto que com as novas regras as entidades adjudicantes vão ter maior flexibilidade para fazer escolhas estratégicas e refletir no preço, critérios de adjudicação como a qualidade, considerações ambientais, aspetos sociais, inovação e experiência do pessoal.

Estamos à data em que se concluiu a presente dissertação e só surgiu o novo Regulamento (EU) n.º1336/2013 da Comissão de 13 de Dezembro de 2013 que altera as Diretivas 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos. Os novos

¹³MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*, Tomo III, Dom Quixote, 2009, pág. 410.

¹⁴ Artigo publicado no Diário Económico de 10 de Setembro de 2013, *Contratação pública no espaço europeu sob revisão*.

limiares são imediatamente aplicáveis na ordem jurídica dos Estados Membros e, portanto, também em Portugal, sem que seja necessário fazer a sua transposição.

Estamos pois na eminência de conhecer novas alterações e consequentemente que essas alterações sofram a transposição para a legislação portuguesa.

No entanto, prevê-se que quanto à reposição do equilíbrio financeiro a nova legislação traga melhorias, uma vez que as novas regras iram trazer maior flexibilidade nos procedimentos.

As principais obras analisadas foram as seguintes:

Estorninho (2006), constrói toda a perspetiva histórica dos contratos públicos na Europa, nomeadamente o caso Português. Apresenta as expectativas veiculadas no surgimento do anteprojecto do Código dos Contratos Públicos. No ponto 3 – Ações em matéria de execução do contrato público (pág. 431) fala do reequilíbrio financeiro, como um direito do contratante particular para a estabilidade do contrato, em nome da adaptabilidade do contrato com vista ao interesse público e do poder de modificação unilateral do contrato.

Cordeiro (2007), os primeiros capítulos versam sobre: a autonomia do direito público sobre o privado, a origem e evolução dos contratos públicos e por fim sobre os contratos públicos no Direito português. Os últimos capítulos centram-se no conceito da alteração das circunstâncias, na experiência portuguesa na receção dos princípios de equilíbrio financeiro e de boa-fé e na dinâmica do equilíbrio financeiro.

Calvão (2008), foca-se nos principais aspetos do regime jurídico dos contratos sobre o exercício de poderes públicos. Faz a distinção entre ato administrativo e contrato administrativo.

Gomes (2008), fornece uma análise sobre os poderes de conformação da relação contratual por parte do contraente público no CCP, tendo o poder de modificação unilateral especial relevância no âmbito deste trabalho. Faz a aproximação da modificação unilateral a alteração das circunstâncias e identifica as consequências da modificação do contrato.

Sousa (2009), de entre os temas abordados referentes ao direito administrativo geral destacam-se: a necessidade de se presumir que o conteúdo contratual reflete um equilíbrio financeiro entre as partes; noção de reposição do equilíbrio financeiro do contrato e modo da sua execução remetendo para a legislação em vigor e noção de facto do príncipe, posicionando-o quanto à reposição do equilíbrio financeiro.

Ferreira (2010), esta obra classifica os diferentes tipos de procedimentos pré-contratuais disponíveis à luz do CCP e analisa os critérios de escolha de procedimentos em termos de valor do contrato e segundo critérios materiais.

Antunes (2010), indica o prazo para a reclamação do equilíbrio financeiro por agravamento de custos na realização da obra (30 dias), no entanto a quantificação do dano não é obrigatoriamente feita neste período. Identifica os artigos 354.º e 282.º do CCP onde a reposição do equilíbrio financeiro vem especialmente regulada.

Farinha (2010), inclui o modelo proposto de programa de concurso e minuta de contrato de empreitada de obras públicas, modelos de proposta, declaração e cauções e ainda um anexo da legislação da contratação pública. A reposição do reequilíbrio financeiro de empreitadas vem mencionada unicamente no anexo da legislação.

Sousa (2010), coloca o diálogo negocial como importante ferramenta nos procedimentos de adjudicação pública. Faz a distinção de negociação de mero diálogo, de prestação de esclarecimentos, de audiência prévia e de modificação. Analisa a negociação pré e pós-adjudicatória. Fornece a noção de adjudicação e de procedimento de adjudicação.

Martins (2010), inicialmente expõe as alterações que o CCP trouxe em relação ao revogado RJEOP, faz referência ao equilíbrio financeiro do contrato, faz uma análise aos limites e aos fundamentos do poder de modificação unilateral dos contratos administrativos e por fim analisa o regime de trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas, contrapondo a sua delimitação com as *sujétions imprévues* e com os trabalhos de suprimento de erros e omissões.

Almeida (2010), analisa o regime de modificação dos contratos administrativos, nomeadamente: o poder de modificação unilateral, as situações de *facto do principe* imputáveis ao contraente público e que levam ao reequilíbrio financeiro, a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias. Faz também o enquadramento que leva à resolução do contrato.

Lopes (2010) a), faz a delimitação de erros e omissões face aos trabalhos a mais, analisa a responsabilidade do empreiteiro na deteção e apresentação de erros e omissões e dos restantes intervenientes responsáveis pela conceção do projeto para a empreitada, explica o que resulta do silêncio da entidade responsável por contratar como ato tácito relativamente aos erros e omissões apresentados pelos interessados e fornece e analisa vários conceitos fundamentais do contrato de obras públicas no CCP.

Lopes (2010) b), analisa alguns aspetos do contrato de empreitada de obras públicas no código dos contratos públicos, em especial, a reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato e a determinação dos danos emergentes. Dá indicação sobre a determinação do valor da reposição e os limites a essa determinação, bem como, do tipo de danos/custos geralmente alegados em empreitadas de obras públicas.

Medeiros (2010), faz o enquadramento do controlo de custos nas empreitadas de obras públicas nos regimes dos trabalhos de suprimento de erros e omissões e dos trabalhos a mais e procura diferenças que permitam uma melhor diferenciação entre trabalhos de suprimento de erros e omissões e trabalhos a mais. Não chega a referir o tema reequilíbrio financeiro, versando sobre aspetos muito próximos.

Pereira (2011), faz uma análise sobre o poder da modificação unilateral da entidade adjudicante na conformação da relação contratual, desde que se repercuta na esfera do co-contratante tendo como consequência a reposição do equilíbrio financeiro. São previstas as modalidades para a reposição do equilíbrio financeiro do contrato. Define o *quantum* da reposição do equilíbrio financeiro.

Leitão (2012), dedica um dos pontos à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, analisando que no n.º 1 do art.º 314.º do CCP, há lugar quer à modificação do contrato, quer à reposição do equilíbrio financeiro, mas já no n.º 2, que se refere aos restantes casos de alteração das circunstâncias, há lugar à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade. Aborda ainda, temas correlacionados com o equilíbrio financeiro como: o poder de modificação unilateral do contrato, o facto do príncipe, limites à modificação do contrato e trabalhos a mais nas empreitadas de obras públicas.

Silva (2013), esta obra inclui o CCP devidamente atualizado e legislação complementar. Faz um comentário individualizado a cada artigo do CCP. O equilíbrio financeiro encontra-se associado aos seguintes artigos: 97.º, 282.º, 314.º, 354.º e 383.º.

3 ENQUADRAMENTO JURÍDICO

3.1 Introdução

O Código dos Contratos Públicos estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Este é aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro, sucessivamente alterado por: Declaração de retificação n.º 18-A/2008 de 28 de Março, Decreto-Lei n.º 278/2009 de 2 de Outubro, Lei n.º 3/2010 de 27 de Abril, Decreto-Lei n.º 131/2010 de 14 de Dezembro, Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12 de Julho.

O CCP resulta da transposição das seguintes diretivas comunitárias, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, que pretendem promover o aumento da concorrência e a transparência de mercados:

- **Diretiva 2004/17/CE:** Relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.
- **Diretiva 2004/18/CE:** Relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

O CCP revoga várias legislações, indicada no seu art.º 14.º, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, que regulava o Regime de Empreitadas de Obras Públicas.

3.2 Conceitos essenciais

Para enquadramento jurídico deste trabalho achou-se importante fazer uma pequena compilação dos aspetos e conceitos mais relevantes para o domínio e que se encontram distribuídos do seguinte modo pelas 5 partes que constituem o CCP (**Figura 3.1**):

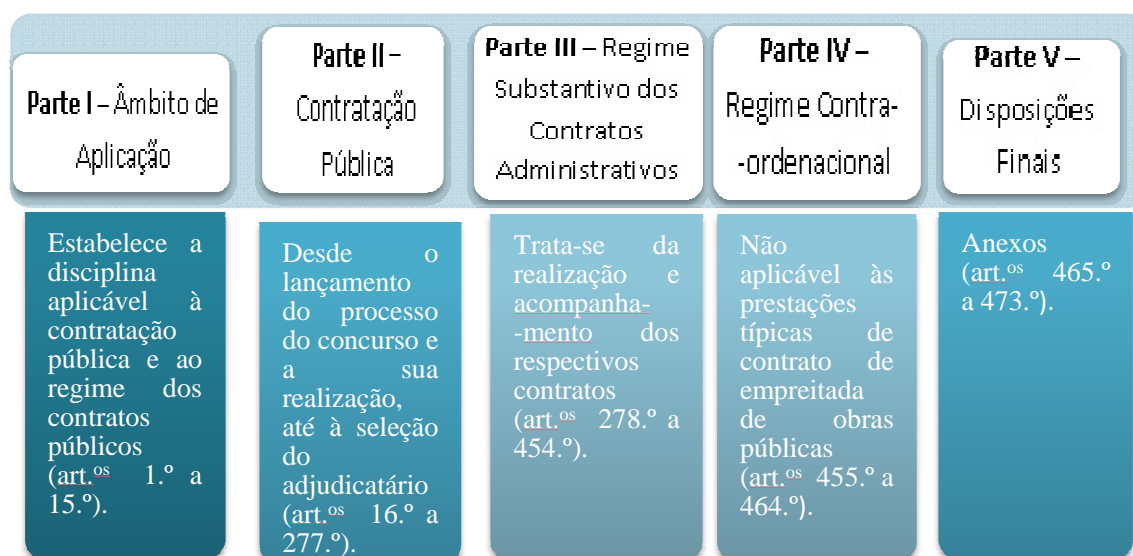


Figura 3.1 - Estrutura do CCP.

Neste ponto da dissertação, não foram focados os temas: erros e omissões, trabalhos a mais e reequilíbrio financeiro, pois são alvo de uma análise individualizada e pormenorizada no ponto 4 deste documento.

3.2.1 Parte I – Âmbito de aplicação

- O CCP apresenta na sua parte II o regime da contratação pública aplicável à formação dos **CONTRATOS PÚBLICOS**, definidos como “(...) aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no presente Código” e na sua parte III o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. O conceito de **CONTRATO ADMINISTRATIVO** não se encontra definido no código, apresentando no art.º 6.º só os critérios para a sua classificação.

Com esta distinção interessa saber onde é que os contratos de empreitadas de obras públicas se inserem?

A diretiva comunitária n.º 2004/18/CE, no art.º 1.º define **CONTRATOS PÚBLICOS** como os “contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais entidades adjudicantes, que têm como objecto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços na aceção da presente directiva.”

Segundo esta definição os contratos de empreitadas de obras públicas são contratos públicos, além disso, o código deixa bem claro que todos os contratos celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no seu art.º 2.º são públicos, mesmo que não sejam administrativos.

A relação jurídica de direito administrativo identifica-se, hoje, não em função de um critério orgânico mas, antes, de um critério teleológico. É a prossecução de interesses públicos que justifica a submissão ao Direito Administrativo (o qual não é sinónimo de regime jurídico exorbitante) e ao contencioso administrativo.¹⁵

Atendendo ao exposto, os contratos de empreitadas de obras públicas são contratos públicos que revestem natureza de contrato administrativo.

- As **ENTIDADES ADJUDICANTES** são enumeradas no art.º 2.º do CCP e podem distinguir-se dois grupos:

- Estado, Regiões Autónomas, Autarquias Locais, Institutos Públicos, Fundações Públicas, Associações Públicas e Associações de que façam parte uma ou mais das entidades referidas anteriormente, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente designada pelas mesmas;
- Pessoas coletivas (públicas ou privadas) criadas para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial e que não se submetam à lógica de mercado, sejam maioritariamente financiadas pelas entidades referidas no outro grupo e estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente designada pelas mesmas.

- **CONTRAENTES PÚBLICOS** são definidos no art.º 3.º do CCP como sendo as entidades referidas no art.º 1.º e as entidades adjudicantes ou entidades que independentemente de serem públicas ou privadas celebrem contratos administrativos.

3.2.2 Parte II – Contratação pública

- Para a formação de contratos, nomeadamente de empreitada de obras públicas, de acordo com o art.º 16.º, as entidades adjudicantes podem adotar um dos seguintes procedimentos:

- Ajuste direto;
- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação;

¹⁵ MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um olhar Português*, Almedina, 2006, págs. 284 e 285.

- Procedimento de negociação;
- Diálogo concorrencial.

A entidade adjudicante, para além de cumprir todos os atos prévios necessários, deve optar pelo tipo de procedimento que melhor se adapte aos seus objetivos, desde que para isso, cumpra os limites indicados no CCP.

- A noção de **AJUSTE DIRETO** é dada no art.º 112.º, como sendo um “procedimento em que a entidade adjudicante convida directamente uma ou várias entidades à sua escolha para apresentar proposta, podendo com elas negociar aspectos da execução do contrato a celebrar.” A escolha do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor inferior a 150 000 € (cf. art.º 19.º) e no caso da entidade adjudicante ser o Banco de Portugal ou um organismo público de valor inferior a 1 000 000 €. A escolha do ajuste direto pode obedecer a critérios materiais de ordem geral que se encontram previstos no art.º 24.º e critérios específicos para a formação de contratos de empreitada de obras públicas que são indicados no art.º 25 do CCP.

No caso do ajuste direto e de acordo com o art.º 113.º, não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto, adotado em função do valor, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites para este tipo de procedimento. Ficam também excluídas de poderem ser convidadas, as entidades que tenham executado obras, de forma gratuita no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores, exceto se realizadas ao abrigo do Estatuto de Mecenato.

No procedimento de ajuste direto pode haver lugar a uma fase de negociação (cf. art.º 118.º a 121.º).

A celebração de contratos associados ao procedimento de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante no portal da internet dedicado a contratos públicos – www.base.gov.pt, sendo a sua publicitação condição de eficácia para efeitos de pagamentos, que são devidos ao adjudicatário nos termos do contrato (cf. art.º 127.º).

- O **CONCURSO PÚBLICO** é um procedimento em que as entidades que cumpram os requisitos, nomeadamente em termos de alvará podem concorrer.

O conjunto de informação que o programa de concurso, de um concurso público deve ter encontra-se definido no art.º 132.º, no caso do concurso limitado por prévia qualificação esta informação está no art.º 164.º

Nestes procedimentos pode haver lugar à retirada da proposta, bastando o interessado comunicar à entidade adjudicante (art.º 137.º e 176.º).

De acordo com o publicado no art.º 149.º, no procedimento relativo ao concurso público, no caso de contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos pode ser adotada uma fase de negociação das propostas, o mesmo não pode acontecer no caso do concurso limitado por prévia qualificação (cf. art.º 162.º).

Só pode ser adotado um procedimento de concurso público urgente, no caso de premência na celebração de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente e sempre que, o valor do contrato seja inferior a 200 000 € ou 130 000 € (consoante a entidade adjudicante seja ou não o Estado) e o critério de adjudicação seja o do mais baixo preço (cf. art.º 155.º).

- O **CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO** é um procedimento em que só podem apresentar proposta as entidades convidadas pela entidade adjudicante. Para o concurso público ou para o concurso limitado por prévia qualificação o art.º 19.º permite a celebração de contratos de qualquer valor, exceto quando os anúncios não sejam publicados no JOUE, que limita o valor dos contratos até 5 000 000,00 €. Obedecendo a critérios materiais pode adotar-se o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação do respetivo anúncio no JOUE nos casos referidos no art.º 28.º.

No concurso limitado por prévia qualificação os candidatos devem preencher requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira, esta última traduzida pela expressão matemática constante do anexo IV do CCP (cf. art.º 165.º).

- Os **CONCURSOS POR NEGOCIAÇÃO** segundo a DC são “procedimentos em que as entidades adjudicantes consultam os operadores económicos da sua escolha e negociam as condições do contrato com um ou mais de entre eles” (alínea d), do n.º 11, do art.º 1.º).

O procedimento de negociação pode ser escolhido para a celebração dos contratos previstos no art.º 29.º e neste procedimento não se pode recorrer a leilão eletrónico.

- O **DIÁLOGO CONCORRENCIAL** segundo a DC “é o procedimento em que qualquer operador económico pode solicitar participar e em que a entidade adjudicante conduz a um diálogo com os candidatos admitidos nesse procedimento, tendo em vista desenvolver uma ou várias soluções aptas a responder às suas necessidades e com base na qual, ou nas quais, os candidatos seleccionados serão convidados a apresentar uma proposta.”

O diálogo concorrencial pode ser adotado quando o contrato a celebrar seja particularmente complexo, inviabilizando assim a utilização do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação (cf. art.º 30.º). A entidade adjudicante não pode recorrer a leilão eletrónico nem adotar uma fase de negociações (cf. art.º 204.º).

- No CCP a matéria relativa a concursos de concessão está mediada entre os art.º 219.º a 236.º.

- De acordo com o n.º 1 do art.º 36.º o procedimento de formação de contrato inicia-se com a decisão de contratar, que por sua vez necessita da existência da autorização de despesa.

O procedimento do concurso inicia-se com a tomada de deliberação ou da decisão de o abrir, embora a formação do contrato apenas se inicie com essa abertura do concurso¹⁶.

Após a tomada de decisão de contratar, há lugar a um conjunto de actos internos preparatórios da abertura do procedimento aos candidatos ou concorrentes, designadamente a elaboração do programa do procedimento (art.º 41.º) e do caderno de encargos (art.º 42.º a 49.º). Segue-se a projecção da decisão de contratar para o exterior, isto é, a sua publicitação por forma a ser conhecida dos interessados potenciais candidatos ou concorrentes, iniciando-se então as fases procedimentais que culminam com a decisão da adjudicação (art.º 76.º) ou de não adjudicação (art.º 79.º) que determina a revogação de contratar (art.º 80.º).¹⁷

O esquema pode ser visualizado na **figura 3.2**:

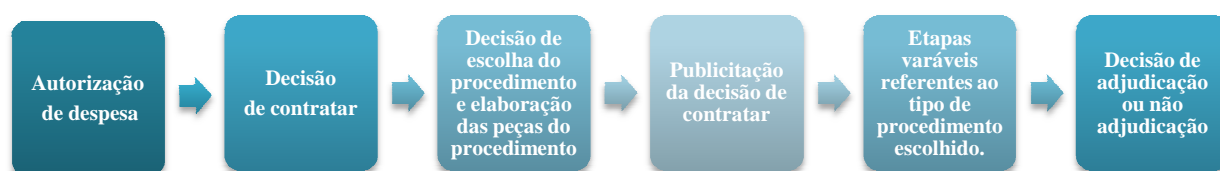


Figura 3.2 – Sequência de etapas que antecedem a seleção do adjudicatário.

- Segundo o art.º 43.º o caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas deve incluir um projeto de execução, que deve ser acompanhado de:

- Uma descrição dos trabalhos preparatórios ou acessórios (cf. art.º 350.º);
- Uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessárias e respetivas quantidades;
- Outros elementos definidos em função das características específicas da obra, nomeadamente as especificações técnicas (cf. art.º 49.º).

O conteúdo obrigatório do projeto de execução encontra-se fixado na Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho, bem como o do programa preliminar e ainda os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas. Sempre que, o caderno de encargos, não inclua um projeto de execução ou programa preliminar (no caso do n.º 3, do art.º 43.º), não seja objeto de revisão para os casos previstos no n.º 2 do mesmo

¹⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ DE MATOS, *O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*, Lex, 1994, págs. 44 e 45.

¹⁷JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2013, págs 140 e 141.

artigo ou não inclua todos os elementos previstos na legislação já citada, pode ser considerado nulo.

- O **PREÇO BASE** do procedimento é o valor máximo, que a entidade adjudicante está disposta a pagar e não inclui o valor do IVA (cf. art. ^{os} 47.º e 473.º). Inclui sim, o custo de todos os trabalhos de correção e de suprimento de erros e omissões detetados pelos concorrentes na fase da execução das propostas, nos termos do art.º 61.º. O preço base pode coincidir com o valor do contrato, mas não pode ser superior a este valor.

- O **PREÇO CONTRATUAL** corresponde ao preço a pagar, pelo contraente ao contratado, em resultado da proposta adjudicada pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato (cf. art.º 97.º). Este preço pode coincidir com o preço base e com o valor do contrato mas não os pode exceder.

- Os **ESCLARECIMENTOS** acerca das peças do procedimento podem ser solicitados pelos candidatos, por escrito, no primeiro terço do prazo dado para a apresentação das propostas e as respostas são dadas pela entidade competente até ao termo do segundo terço do prazo para a apresentação das propostas, ficando a constar do processo (cf. art.º 50.º).

- A noção de **PROPOSTA** é feita no art.º 56.º, como sendo a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo. As propostas variantes constituem variantes a aspetos da execução do contrato, desde que admitidas pelo caderno de encargos.

Os concorrentes terão de mantê-las durante 66 dias após a data indicada para a apresentação das propostas, se não for fixado um prazo maior no programa de procedimento ou no convite (cf. art.º 65.º).

- Os documentos que integram a proposta são descritos no art.º 57.º, sendo apresentados diretamente em plataforma eletrónica de dados (art.º 62.º).

- Na análise das propostas são verificados todos os seus atributos podendo ser excluídas as propostas em que se verifique o estipulado no n.º 2, do art.º 70.º.

- Quando o preço base for fixado no caderno de encargos, considera-se **PREÇO ANORMALMENTE BAIXO** quando for 40% ou 50% (ou mais) inferior ao preço base, conforme o contrato a celebrar seja de empreitada de obras públicas ou outro (cf. art.º 71.º).

- A **ADJUDICAÇÃO** é definida como o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas (cf. art.º 73.º).

Posteriormente, o órgão competente deve notificar a sua decisão a todos os concorrentes até ao termo do prazo de obrigação de manutenção das propostas. Se a notificação não se verificar, findo esse prazo e o concorrente legitimamente recuse a adjudicação a entidade adjudicante deve indemnizar o concorrente pelos custos que teve com a elaboração da sua proposta. Quando não há lugar a adjudicação, cujas causas estão previstas no art.º 79.º, nomeadamente nas alíneas c) e d) do n.º 1, a entidade adjudicante deve também indemnizar os concorrentes pelos custos que tiveram com a elaboração das suas propostas.

- A adjudicação ocorre segundo um dos critérios definidos na **figura 3.3** (art.º 74.º):

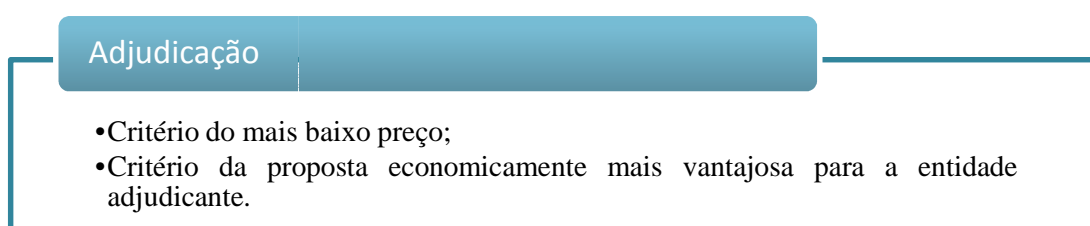


Figura 3.3 – Critérios de adjudicação.

O art.º 74.º indica que na adjudicação segundo o **CRITÉRIO DO MAIS BAIXO PREÇO** é necessário que o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar, submetendo apenas à concorrência o preço a pagar pela entidade adjudicante.

O art.º 75 indica que na adjudicação segundo o **CRITÉRIO DA PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA** para a entidade adjudicante, os fatores e os eventuais subfatores que densificam este critério devem abranger todos os aspetos da execução do contrato, a executar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, não sendo possível fazer referência a situações de qualidade, características ou outros elementos relativos aos concorrentes.

- Após a decisão de contratar, a entidade adjudicante pede ao adjudicatário para:

- Apresentar os documentos de habilitação (cf. art.º 81.º),
- Prestar caução (cf. art.º 88.º a 91.º);
- Confirmar se for o caso, os compromissos assumidos por terceiras entidades relacionadas com atributos, termos ou condições da sua proposta.

A não apresentação atempada dos documentos de habilitação implica que a adjudicação seja feita à proposta ordenada em lugar subsequente (cf. art.º 86.º).

- O conteúdo obrigatório do contrato, sempre que este seja reduzido a escrito, salvo as exceções enunciadas no art.º 95.º encontra-se indicado no art.º 96.º, sob pena da sua nulidade. Fazem parte integrante do contrato, mesmo que este não seja reduzido a escrito, os aspetos definidos na **figura 3.4**.

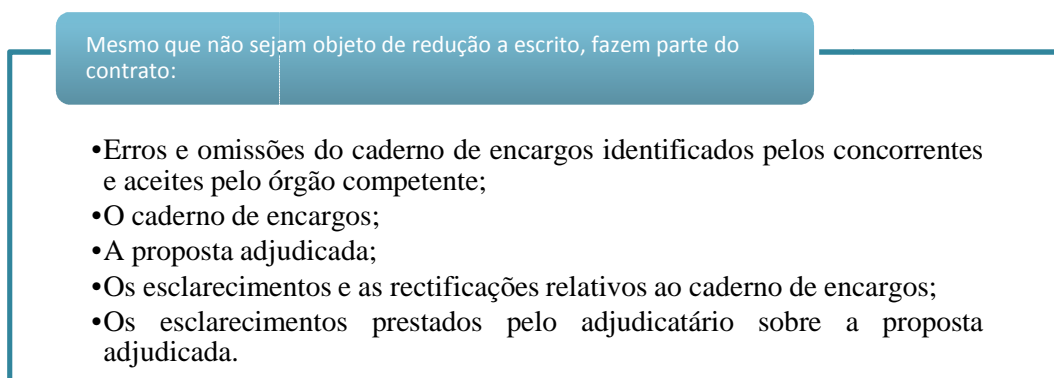


Figura 3.4 – Conteúdo obrigatório do contrato, mesmo que não seja reduzido a escrito.

Pode haver lugar a ajustamentos ao conteúdo do contrato a celebrar, desde que: sejam propostos pelo órgão competente para a decisão de contratar, resultem de imposições de interesse público e que assegurem que a ordenação das propostas não se alteraria se os ajustamentos fossem aplicados a qualquer uma das propostas concorrentes (cf. art.º 99.º).

- De acordo com o art.º 102.º o adjudicatário tem o direito de reclamar da minuta do contrato, caso esta contrarie o definido no art.º 96.º, ou seja o conteúdo obrigatório do contrato ou recuse os ajustamentos propostos.

- A **NÃO OUTORGA DO CONTRATO** pode levar à caducidade da adjudicação, se o adjudicatário não comparecer no dia, hora e local fixado para a outorga do contrato, perdendo a caução prestada a favor da entidade adjudicante, que faz a adjudicação à proposta ordenada em lugar subsequente. Se a responsabilidade da não outorga do contrato for da entidade adjudicante, o adjudicatário pode desvincular-se da proposta, conduzindo à libertação da caução prestada e tem direito a ser indemnizado por todos os custos por si suportados com a elaboração da proposta e prestação de caução ou alternativamente a exigir judicialmente a celebração do contrato (cf. art.º 105.º).

- De acordo com o art.º 270.º **AS IMPUGNAÇÕES ADMINISTRATIVAS** de quaisquer decisões administrativas ou de outras àquelas equiparadas relativas à formação de um contrato público devem ser apresentadas no prazo de 5 dias a contar da respetiva notificação e são decididas no prazo de 5 dias a contar da data da sua apresentação ou do termo do prazo fixado

para a audiência dos contra interessados, caso seja feita, o silêncio indica a rejeição das mesmas (cf. art.º 274.º).

3.2.3 Parte III – Regime Substantivo dos Contratos Administrativos

- O contraente público pode efetuar **ADIANTAMENTOS DE PREÇO** por conta de prestações a realizar, desde que não ultrapasse 30% do preço contratual e seja prestada caução de valor igual ou superior aos adiantamentos efetuados. Sempre que, a despesa se efetue em mais de um ano económico, o contraente público só pode efetuar adiantamentos de preço, desde que até ao final do ano económico sejam realizadas prestações de montante igual ou superior aos valores adiantados. (cf. art.º 292.º).

- De acordo com o art.º 295.º a demora na libertação total ou parcial da caução dá direito a indemnização ao co-contraente por perdas e danos decorrentes da manutenção da caução. O contraente público pode executar a caução, caso o co-contraente não cumpra as suas obrigações legais ou contratuais, sem necessidade de prévia decisão judicial ou arbitral (cf. art.º 296.º).

- Há lugar à **SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DAS PRESTAÇÕES** que constituem o objeto do contrato na:

- Impossibilidade temporária de cumprimento do contrato; ou
- A exceção de não cumprimento. (cf. art.º 297.º).

Suspende-se a contagem do prazo contratual e recomeça-se a sua contagem logo que as causas que determinaram a suspensão cessem, sendo este prazo acrescido de um período necessário para a organização de meios.

- A **REVISÃO DE PREÇOS** só tem lugar se o contrato assim o determinar, definindo o método de cálculo e a periodicidade (cf. art.º 300.º).

- De acordo com o art.º 302.º são poderes do contraente público:

- Dirigir o modo de execução das prestações;
- Fiscalizar o modo de execução do contrato;
- Modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público;
- Aplicar as sanções previstas para a inexecução do contrato;
- Resolver unilateralmente o contrato.

O poder de modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato, vai conduzir a alterações.

As alterações deverão respeitar o equilíbrio económico do contrato, por forma a que as distorções que prejudiquem aquele equilíbrio sejam objecto de correcções necessárias ao seu restabelecimento¹⁸.

De acordo com o art.º 302.º o contraente público pode resolver o unilateralmente contrato e se invocar razões de interesse público, devidamente fundamentadas e o co-contratante tem direito a uma indemnização a ser paga no prazo de 30 dias contados da data em que o montante se encontra apurado, cf. art.º 334.º.

O dono de obra pode resolver o contrato, de acordo com o art.º 405.º, nas seguintes situações:

- Se o empreiteiro, de forma grave ou reiterada, não cumprir o disposto na legislação sobre segurança, higiene e saúde no trabalho;
- Se, tendo faltado à consignação sem justificação aceite pelo dono de obra, o empreiteiro não comparecer, após segunda notificação, desde que, não apresente justificação de tal falta aceite pelo dono de obra;
- Se ocorrer um atraso no início da execução dos trabalhos imputável ao empreiteiro que seja superior a 1/40 do prazo de execução da obra;
- Se o empreiteiro não der início à execução dos trabalhos a mais decorridos 15 dias da notificação da decisão do dono da obra que indefere a reclamação apresentada por aquele e reitera a ordem para a sua execução;
- Se houver suspensão da execução dos trabalhos pelo dono de obra por facto imputável ao empreiteiro ou se este suspender a execução dos trabalhos sem fundamento e fora dos casos previstos no n.º 1, do art.º 366.º (nos contratos que prevejam um prazo de execução da obra igual ou superior a um ano), desde que, da suspensão advenham graves prejuízos para o interesse público;
- Se ocorrerem desvios ao plano de trabalhos nos termos do disposto no n.º 3, do artigo 404.º (se após 1.ª notificação do dono de obra o plano de trabalhos modificado sofra novos atrasos);
- Se não forem corrigidos os defeitos detetados no período de garantia da obra ou se não for repetida a execução da obra com defeito ou substituídos os equipamentos defeituosos, nos termos do disposto no art.º 397.º.

- O INCUMPRIMENTO DO CONTRATO POR FACTO IMPUTÁVEL AO CO-CONTRATANTE e se este se mantiver após notificação do contraente público para o seu

¹⁸ Neste sentido, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo – Temas Nucleares*, 2012, pág. 300.

cumprimento dentro de um prazo razoável, pode direccionar o contraente público para o cumprimento das prestações de natureza fungível em falta, ele mesmo ou por terceiros ou resolver o contrato, não obstante de aplicação de sanções previstas para o incumprimento no contrato, nos termos do disposto no art.º 325.º.

O direito à resolução sancionatória do contrato por parte do contraente público pode ser acionado nas situações especialmente previstas no contrato e nas elencadas na **figura 3.5**.

Situações previstas no art. 333º, que permitem ao contratante público resolver de forma sancionatória o contrato:

- Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao co-contratante;
- Incumprimento, por parte de co-contratante, de ordens, diretivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direcção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais;
- Oposição reiterada do co-contratante ao exercício dos poderes de fiscalização do contraente público;
- Cessão da posição contratual ou subcontratação realizadas com inobservância dos termos e limites previstos na lei ou no contrato, desde que a exigência pelo co-contratante da manutenção das obrigações assumidas pelo contraente público contrarie o princípio de boa-fé;
- o valor acumulado das sanções contratuais com natureza pecuniária exceder o limite previsto no n.º 2 do artigo 329.º; (não pode exceder 20% do preço contratual);
- Incumprimento pelo co-contratante de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato;
- Não renovação do valor da caução pelo co-contratante;
- O co-contratante se apresente à insolvência ou esta seja declarada pelo tribunal.

Figura 3.5 – Condições de resolução sancionatória do contrato por parte do contraente público.

- No caso de **INCUMPRIMENTO POR FACTO IMPUTÁVEL AO CONTRAENTE PÚBLICO**, em contratos bilaterais, o co-contratante pode optar por resolução do contrato (cf. art.º 332.º) ou pode invocar a excepção de não cumprimento desde que a sua recusa em cumprir não conduza a grave prejuízo para o interesse público ou coloque em causa a viabilidade financeira do co-contratante (cf. art.º 327.º).

Esta regra resulta da necessidade de proteger o interesse público contra as precipitadas interpretações que sirvam de pretexto aos particulares para fugirem do cumprimento das suas obrigações¹⁹.

¹⁹ MARCELO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª edição, 2010, pág. 638.

O direito à resolução do contrato por parte do co-contratante/empreiteiro pode ser acionado nas situações indicadas na **figura 3.6**.

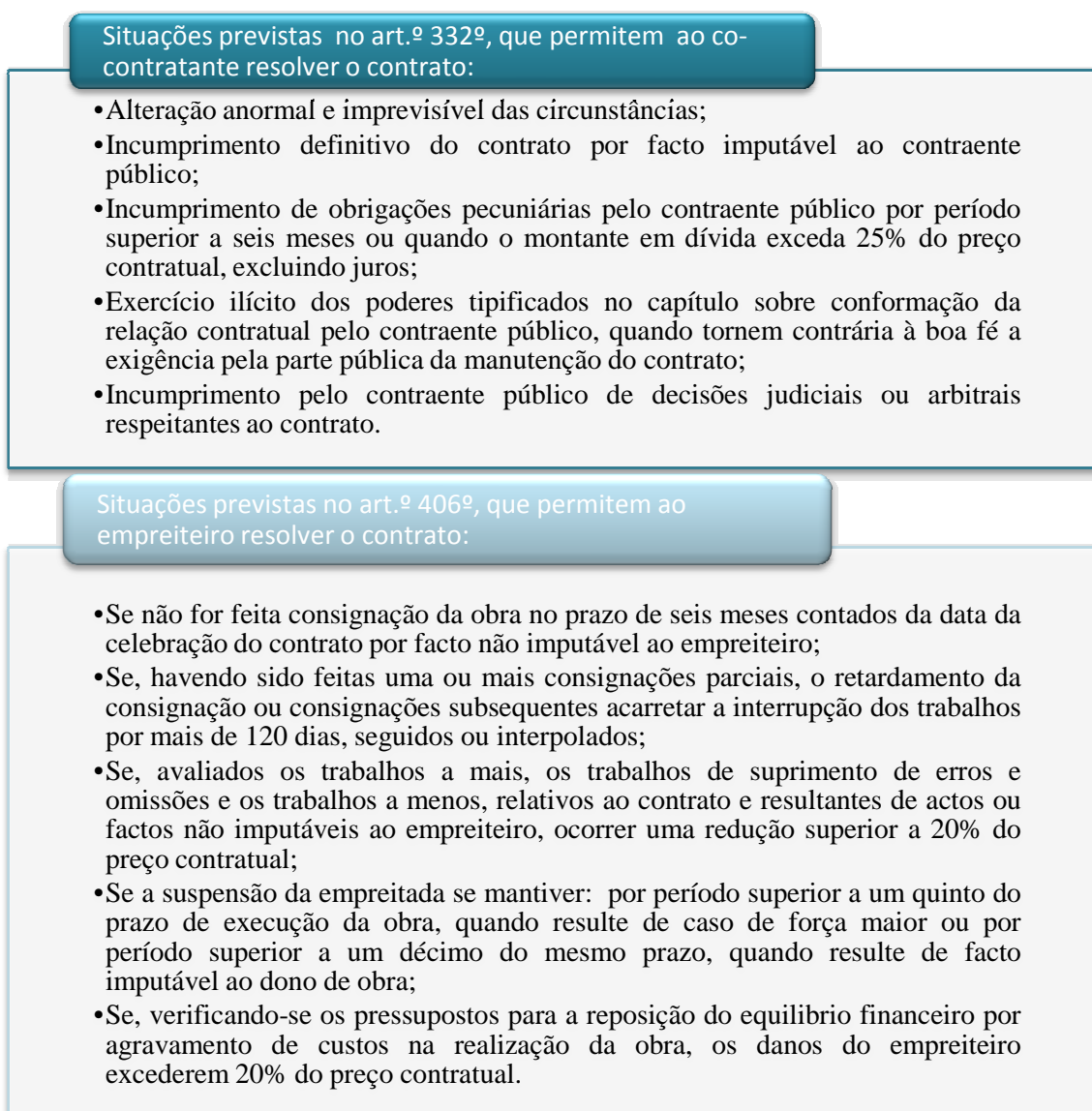


Figura 3.6 – Justificativos que permitem ao co-contratante/empreiteiro resolverem o contrato.

No caso do art.º 332.º, a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias só é considerada, se não conduzir a grave prejuízo para o interesse público ou coloque em causa a viabilidade económico-financeira do co-contratante, ou seja muito onerosa (com necessária ponderação de interesses).

- De acordo com o disposto no art.º 330º o contrato extingue-se:

- Após o seu cumprimento;
- Na impossibilidade definitiva do seu cumprimento;

- Por acordo entre as partes (revogação);
- Por decisão unilateral do contraente público;
- Por decisão unilateral do co-contraente (por decisão judicial ou arbitral).

- São partes no contrato de empreitada de obras públicas o dono de obra que é representado pelo diretor de fiscalização da obra e o empreiteiro que é representado por um diretor de obra, (cf. art.º 344.º).

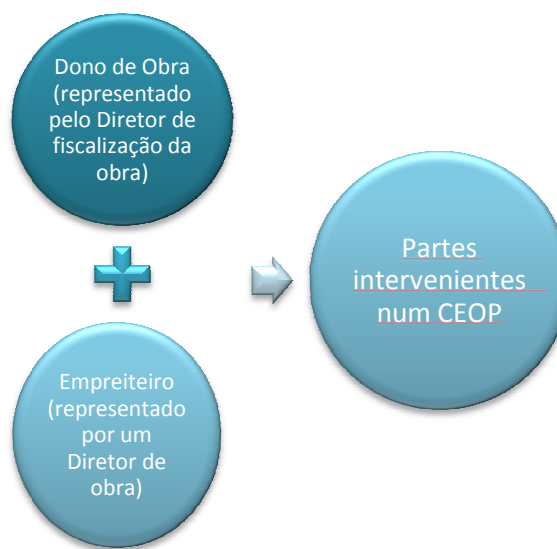


Figura 3.7 – Partes de um contrato de empreitada de obras públicas.

A Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho define as seguintes partes intervenientes num CEOP, do seguinte modo:

O **DONO DE OBRA** é o contraente público por conta de quem a obra é realizada e que celebra o contrato com o empreiteiro.

O **DIRETOR DE FISCALIZAÇÃO DA OBRA**, é um técnico habilitado nos termos legais, a quem incumbe assegurar a verificação da execução da obra em conformidade com o projeto de execução e, quando aplicável, o cumprimento das condições da licença ou da comunicação prévia, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis, ainda o desempenho das competências previstas no Código dos Contratos Públicos, em sede de obra pública.

O **DIRETOR DE OBRA** é o técnico habilitado a quem incumbe assegurar a execução da obra, cumprindo o projeto de execução e quando aplicável, as condições da licença ou comunicação prévia, bem como o cumprimento das normas legais e regulamentares em vigor.

O conceito de **EMPREITEIRO** não vem consubstanciado na Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho, no entanto, Pereira²⁰ definiu-o do seguinte modo: é a entidade responsável pela execução da obra em regime de contrato de empreitada. No caso de se tratar de obras onde intervêm diversos subempreiteiros, o empreiteiro a quem é atribuída a responsabilidade total da realização da obra designa-se, normalmente, por “Empreiteiro Geral”. No caso do empreiteiro ser uma pessoa constituída ao abrigo da lei das sociedades comerciais, utiliza-se a designação de “Empresa de Construção”.

Ao empreiteiro compete dirigir a obra em todos os aspetos administrativos, técnicos, e económicos, sendo responsável pelo cumprimento de todas as cláusulas do contrato, caderno de encargos e restantes peças do projeto, normas e disposições legais em vigor.

- O empreiteiro, de acordo com o art.º 345.º, tem direito de reclamar ou apresentar reservas ao conteúdo dos autos efetuados, desde que discorde dos mesmos, podendo estas discordâncias serem efetuadas no próprio auto, durante um período de 15 dias fazer por escrito uma exposição fundamentada ou após 10 dias subsequentes à notificação ao empreiteiro.

O dono de obra deverá pronunciar-se por escrito durante 15 dias a contar da data da assinatura do auto ou da reclamação, caso se remeta ao silêncio, há deferimento tácito da reclamação ou reserva.

- Os acontecimentos que devem ser formalizados por auto são:

- O exercício dos poderes de fiscalização – auto, relatório ou livro próprio (n.º 3 do art.º 305.º);
- A entrega ao dono de obra pelo empreiteiro de bens com valor histórico, paleontológico, arqueológico, arquitetónico, linguístico documental, artístico, social, industrial ou técnico encontrados no decurso da execução da obra (n.º 1 do art.º 364.º);
- A suspensão dos trabalhos, seja qual for o seu fundamento (art.º 369.º);
- A medição dos trabalhos (n.º 2 do art.º 388.º);
- A recepção provisória dos trabalhos (art.º 394.º e n.º 1 do art.º 395.º);
- A recepção definitiva dos trabalhos (n.º 2 do art.º 398.º);
- A tomada de posse administrativa dos trabalhos por incumprimento do plano (n.º 3 do art.º 404.º).²¹

²⁰ F.J.TELMO DIAS PEREIRA, *Direção de Obras – Apontamentos de apoio às aulas da Disciplina de Direção de Obras*, 2005, pág. 7.

²¹ JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2013, pág. 717.

- Sempre que nada seja estipulado no contrato, o empreiteiro tem obrigação de realizar todos os trabalhos preparatórios ou acessórios à execução da obra, que segundo o art.º 350.º são:

- Trabalhos de montagem, construção, manutenção, desmontagem e demolição do estaleiro;
- Trabalhos necessários para garantir a segurança de todas as pessoas que trabalhem na obra ou que circulem no respetivo local, incluindo o pessoal dos subempreiteiros e terceiros em geral, para evitar danos nos prédios vizinhos e para satisfazer os regulamentos de segurança, higiene e saúde no trabalho e de polícia das vias públicas;
- Trabalhos de restabelecimento, por meio de obras provisórias, de todas as servidões e serventias que seja indispensável alterar ou destruir para a execução dos trabalhos e para evitar a estagnação de águas que os mesmos possam originar;
- Trabalhos de construção dos acessos ao estaleiro e das serventias internas deste.

- O dono de obra pode fazer uma consignação total da obra ou consignações parciais, sendo estas últimas efetuadas unicamente nos casos elencados no art.º 358.º:

- Quando, antes da celebração do contrato, não esteja na posse administrativa da totalidade dos prédios necessários à execução da obra;
- Quando o período de tempo necessário às operações preparatórias da consignação total sob responsabilidade do dono de obra impossibilite o início da execução dos trabalhos no momento projetado por este e o respetivo adiamento cause grave prejuízo para o interesse público;
- Nos casos previstos no artigo 360.º (casos em que se verifica a necessidade de um projeto de alteração por modificação das condições locais).

- O auto de consignação, quer ela seja total ou parcial, deve ocorrer num prazo não superior a 30 dias a contar da data da celebração do contrato, e caso o empreiteiro não compareça, o dono de obra pode resolver o contrato, de acordo com o art.º 359.º.

- Antes da data da consignação deve ser levado a cabo o procedimento de ajustamento do plano de trabalhos, carecendo de aprovação pelo dono de obra, que se no prazo de 5 dias não se pronunciar, implica que está imediatamente aceite.

- O **PLANO DE TRABALHOS** é um documento que o empreiteiro tem que elaborar, em que indica qual o período de tempo que vai demorar cada atividade necessária para a execução da obra e os meios necessários.

O dono de obra pode modificar em qualquer momento o plano de trabalhos em vigor por razões de interesse público, tendo o empreiteiro direito à reposição do equilíbrio financeiro do

contrato, se for caso disso, em função dos danos sofridos em consequência dessa modificação, mediante reclamação a apresentar no prazo de 30 dias a contar da data da notificação da mesma.²²

- O empreiteiro poderá ajustar o plano de trabalhos ao plano final de consignação apresentado pelo dono de obra, em caso de prorrogação do prazo de execução, no caso de deteção de erros e omissões reclamados na fase de execução e ainda no caso da existência de trabalhos a mais, de acordo com o n.º 3, do art.º 361.º. No entanto, estes ajustamentos “não podem implicar a alteração do preço contratual, nem a alteração do prazo de execução da obra, nem ainda alterações aos prazos parciais definidos no plano de trabalhos constante do contrato”.

Este excerto, do n.º 4 do art.º 361.º não poderá ser aplicado no caso de prorrogação do prazo de execução, no caso de deteção de erros e omissões reclamados na fase de execução e ainda no caso da existência de trabalhos a mais, tal como defende a FEPICOP ou²³.

- O **PRAZO DE EXECUÇÃO** da obra inicia a sua contagem da data da conclusão da consignação quer seja consignação total ou a 1.ª consignação parcial ou ainda da data da comunicação ao empreiteiro da aprovação do PSS, caso esta última data seja posterior, cf. art.º 362.º.

- O dono de obra pode decretar a **SUSPENSÃO DOS TRABALHOS** sempre que se verificarem os casos definidos no art.º 365.º:

- Falta de condições de segurança;
- Verificação da necessidade de estudar alterações a introduzir ao projeto;
- Determinação vinculativa ou recomendação tida como relevante de quaisquer autoridades administrativas competentes.

- O empreiteiro pode também suspender a execução dos trabalhos por questões de falta de condições de segurança e por falta de pagamento devida sobre o contrato, desde que já tenha passado 1 mês sobre o seu vencimento.

Para tal, deve formalizar o ato por comunicação escrita ao dono de obra com exposição dos fundamentos, com uma antecedência não inferior a 15 dias relativamente à data da suspensão ou, em caso de urgência por comunicação oral e sua correspondente formalização por comunicação escrita nos 5 dias seguintes.

O empreiteiro pode ainda suspender a execução da obra, uma vez em cada ano, sempre que o prazo de execução da obra seja igual ou superior a 1 ano, por um período máximo de 10 dias

²² Cfr. a cláusula 8ª, n.º1 do Formulário de caderno de encargos relativo a contratos de empreitada de obras públicas, aprovado pela Portaria n.º 959/2009, de 21 de Agosto.

²³ MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Estudos sobre Contratos Públicos*, aafdl, Lisboa, 2010, pág. 193.

seguidos, no todo ou em parte, desde que não comprometa nenhuns prazos e o dono de obra não se oponha. (cf. art.º 366.º).

- Quando, resultado de trabalhos a menos ou de atos do dono de obra se verifique uma redução de mais de 20% do valor dos trabalhos executados, em relação ao valor contratual, o empreiteiro tem direito a uma indemnização calculada em 10% do valor da diferença verificada, cf. art.º 381.º.

- O valor máximo legal de trabalhos que podem ser executados em regime de subempreitada é de 75% do valor da adjudicação. No entanto, o contrato pode indicar outros limites à subcontratação ou até impedi-la.

- A **RECEÇÃO PROVISÓRIA** da obra depende de vistoria a realizar no final da obra no todo ou em parte, consoante se tratem de prazos totais ou parciais de execução da obra, cf. art.º 394.º.

Da vistoria resultará um auto, que no caso da não receção da obra, em virtude de defeitos, o empreiteiro é notificado, sendo-lhe concedido um prazo para proceder às necessárias correções. Antes que este prazo comece a contar, o empreiteiro tem hipótese de apresentação de reclamação ou reserva e decisão do dono de obra sobre as reclamações apresentadas.

Caso os defeitos não sejam corrigidos pelo empreiteiro o dono de obra pode executá-los ou mandar executá-los a terceiro, resolver o contrato, exigir a redução do preço e indemnização.

- A data da assinatura do auto da receção provisória da obra constitui o dia do início do **PRAZO DE GARANTIA**, período em que a obra é posta à prova, que é no mínimo de:

- 10 anos, no caso de defeitos relativos a elementos construtivos estruturais;
- 5 anos, no caso de defeitos relativos a elementos construtivos não estruturais ou a instalações técnicas;
- 2 anos, no caso de defeitos relativos a equipamentos afetos à obra, mas dela automatizáveis.

- Após o prazo de garantia da obra, ocorre nova vistoria, em que resulta a **RECEÇÃO DEFINITIVA** da empreitada, cf. art.º 398.º.

- De acordo com o art.º 403.º, em caso de atraso no início e conclusão da obra por culpa do empreiteiro, o dono de obra pode aplicar uma sanção contratual de 1‰ do preço contratual por cada dia de atraso, podendo ir até ao dobro deste valor, se o contrato assim o definir.

No caso de incumprimento de prazos parciais de execução da obra o montante da sanção contratual é reduzido para metade do valor referido anteriormente. Sempre que o empreiteiro consiga recuperar os atrasos nos prazos parciais e consiga concluir a obra no prazo estabelecido tem direito a ser reembolsado das quantias pagas por sanções contratuais.

- O dono de obra pode notificar o empreiteiro para apresentar, no prazo de 10 dias, um plano de trabalhos modificado, em caso de desvio do plano de trabalhos que ponha em risco o cumprimento do prazo de execução da obra e os prazos parcelares. Casos se verificarem novos desvios do plano de trabalhos modificado o dono de obra pode tomar a posse administrativa da obra e de todos os bens móveis e imóveis afetos à obra e realizá-la diretamente ou por intermédio de terceiros, cf. art.º 404.º.

3.2.4 Parte IV – Regime contra-ordenacional

- O regime contra-ordenacional aplicável aos contratos de empreitadas de obras públicas é o estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro, não sendo aplicável o disposto nos artigos 456.º e seguintes do CCP, salvo remissão expressa indicada no referido Decreto-Lei.

3.2.5 Parte V – Disposições finais

- As notificações e todas as comunicações relativas à fase de formação do contrato devem ser efetuadas através de correio eletrónico ou por outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados, cf. art.ºs 467.º e 468.º.

- Sempre que as notificações e comunicações feitas através de correio eletrónico, telecópia ou outro meio de transmissão escrita ou eletrónica de dados sejam efetuadas após as 17 horas no local de receção ou em dia não útil, consideram-se feitas às 10 horas do dia útil seguinte, cf. art.º 469.º

4 REEQUILIBRIO FINANCEIRO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS

4.1 Introdução

É de senso comum que os contratos de empreitadas de obras públicas trazem consigo associados riscos, pois constituem por norma, acordos de extensa duração, de grande valor económico, cuja sua execução apresenta elevada complexidade e requer a coordenação de múltiplos fatores humanos e materiais.

O risco pode definir-se como um evento incerto, mas previsível e que pode ser positivo ou negativo²⁴.

Quando o adjudicatário toma a responsabilidade de executar uma obra fá-lo em condições específicas e concretas, de entre as quais: o prazo de execução, o preço e o prazo de pagamento.

Estas condições podem sofrer alterações importantes que surgem entre o período do concurso à obra e o decorrer da mesma, sendo mais relevante nos contratos de longa duração, pois há mais hipóteses de alguma coisa imprevisível acontecer e alterar as condições iniciais.

No entanto, há alterações que se enquadram dentro do limite do risco contratual assumido pelas partes intervenientes, os também denominados riscos próprios do contrato.

Outros riscos decorrem de alterações preconizadas pela própria Administração Pública na execução das suas funções, constituindo assim uma supremacia do interesse público sobre o privado.

Desta relação deriva o direito da Administração exigir ao co-contratante o máximo esforço, dedicação e em princípio obediência para o cabal cumprimento do contrato. Já a Administração tem a obrigação de se reger pela equidade, boa-fé perante o co-contratante, criando um clima de confiança entre as partes intervenientes na execução do contrato.

²⁴ PEDRO MELO, *A Distribuição do Risco nos Contratos de Concessão de Obras Públicas*, Coimbra, 2011, pág. 74.

Apesar da supremacia do interesse público sobre o privado, o princípio da reposição do equilíbrio financeiro revela-se como um dos fundamentos essenciais a uma relação contratual de índole administrativa, permitindo correções sempre que a equação financeira que esteve na base da relação contratual se alterar.

4.2 Alteração das circunstâncias vs modificação do contrato

É no art.º 312.º na alínea a), que o CCP apresenta a definição da figura da **alteração das circunstâncias**, assim os contratos podem ser modificados “quando as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal e imprevisível, desde que a exigência das obrigações por si assumidas afecte gravemente os princípios de boa-fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato”. Este preceito corresponde à cláusula *rebus sic stantibus*, que representa a teoria da imprevisão, trata da possibilidade de que um contrato seja alterado, a despeito da obrigatoriedade, sempre que as circunstâncias que envolveram a sua formação não forem as mesmas no momento da execução da obrigação contratual, de modo a prejudicar uma parte em benefício de outra.

Esta cláusula no seu plano mais amplo corresponde a uma garantia da actividade contratual, pois nenhum co-contratante aceitaria celebrar um contrato e cumpri-lo, sem contrapartidas sabendo que o contratante poderia modificá-lo ao sabor das constantes mutações a que está sujeito o interesse público. Este aspecto é particularmente relevante nos contratos públicos, uma vez que nestes a Administração precisa da colaboração dos particulares para prosseguir o interesse público²⁵.

A **modificação do contrato** pode ser motivada pela figura da alteração das circunstâncias, anteriormente definida e por motivos de interesse público.

No primeiro caso a alteração decorrerá de acordo entre as partes, de decisão arbitral ou judicial e no segundo caso pela mão do contraente público que impõe a modificação unilateral do contrato, por ato administrativo. A este encontro, vem o art.º 311.º do CCP, que reitera que a alteração do contrato pode ocorrer por via negocial, por decisão judicial ou arbitral ou por atuação do poder de modificação unilateral da administração.

²⁵ SÉRVULO CORREIA, LINO TORRAL E PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Alteração das Circunstâncias e Modificação de Propostas em Procedimentos de Contratação Pública*, in Estudos de Contratação Pública - III , obra coletiva, Coimbra, 2010, pág. 166.

4.3 Fundamentos para o reequilíbrio financeiro

Dentro desta temática, o ponto fulcral é que o empreiteiro saiba exatamente quais os fundamentos, que o podem levar a exercer o direito da reposição do equilíbrio financeiro.

Este direito resulta de factos ocorridos durante a execução da obra, que vamos analisar pormenorizadamente, nos pontos que se seguem, relacionados com:

- A alteração do contrato com base em razões do interesse público e com base na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias por factos imputáveis ao contraente público fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual e tenha repercussões no co-contratante;
- A ocorrência de factos imputáveis ao dono de obra donde resulte maior dificuldade na execução da obra, com um agravamento de custos.

4.3.1 Modificações do contrato por razões de interesse público

A administração dispõe de poderes extravagantes de conformação da relação contratual.²⁶

No âmbito da celebração dos contratos administrativos que são celebrados sempre com vista à prossecução do interesse público, se surgirem alterações que ponham em causa este princípio, tem que ser admitida a sua alteração ou até a sua resolução.

A administração tem assim, o poder não só de modificar como de resolver unilateralmente o contrato por razões de interesse público, além dos restantes poderes enunciados no art.º 302.º do CCP (poder de direção, poder de fiscalização, aplicação de sanções por não execução ou execução indevida).

Mesmo até nos procedimentos pré-contratuais, a administração pratica inúmeros atos unilaterais, nomeadamente na adjudicação e nas decisões de reclamações e recursos.

Se a modificação do contrato for imputável ao contratante público, quer com a justificação da prossecução do interesse público, quer por decisão adotada fora dos seus poderes de conformação e que tenha implicações diretas no co-contratante, este tem direito à reposição do equilíbrio financeiro.

²⁶ PEDRO MIGUEL MATIAS PEREIRA, *Os poderes do contraente público no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra, 2011, pág. 56.

A modificação unilateral do contrato por razões de interesse público gera o direito à reposição do equilíbrio financeiro, enquanto a sua resolução por razões de interesse público implica uma indemnização a ser paga ao empreiteiro por danos emergentes e lucros cessantes, atualizada do benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos, de acordo com o n.º 2, do art.º 334.º do CCP.

Neste contexto, **danos emergentes** são aqueles que correspondem à privação de vantagens que já existiam na esfera jurídica do lesado à altura da lesão e **lucros cessantes** são aqueles que correspondem à privação de vantagens que iriam formar-se na esfera jurídica do lesado se não tivesse ocorrido a lesão (n.º 1, do art.º 564.º do CC).

As situações que podem levar o contraente público a unilateralmente, introduzir alterações no contrato são várias: trabalhos a mais, trabalhos de suprimento de erros e omissões, alteração da natureza do interesse público, trabalhos a menos, inutilização de trabalhos já executados.

Pelo que já foi dito anteriormente, verifica-se que o contraente público assegura a prossecução do interesse público através do seu poder de modificação unilateral do contrato.

4.3.1.1 Fundamentos para a modificação unilateral do contrato

A remissão genérica para o interesse público não é, no entanto, suficiente para que se possa considerar que este poder é correctamente exercido através do acto administrativo do contraente público – há fundamentos específicos e limites²⁷

Os fundamentos da modificação unilateral de um contrato são a manutenção do interesse público, decorrente de novas necessidades ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes, cf. alínea b), do art.º 312.º do CCP.

Em suma, o fundamento do poder de modificação unilateral do contrato é o interesse público, conferindo-se relevância, desde modo, não apenas a uma alteração das circunstâncias externas às partes mas também a uma simples redefinição e nova avaliação do interesse público por parte da Administração²⁸.

4.3.1.2 Limites para a modificação unilateral do contrato

O poder de modificação unilateral do contrato tem uma série de limites.

²⁷PEDRO MIGUEL MATIAS PEREIRA, *Os poderes do contraente público no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra, 2011, pág. 62.

²⁸ANA GOUVEIA MARTINS, *A modificação e os trabalhos a mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume II, Coimbra, 2010, pág. 66.

Os limites no quadro geral do Direito Administrativo são:

- O respeito dos princípios gerais do direito,
- Dos princípios que regem a actividade administrativa,
- Dever de fundamentação. Esta fundamentação deve demonstrar a existência de interesse público na modificação.²⁹

Os outros limites podem ser visualizados na **figura 4.1**.



Figura 4.1 – Outros limites para a modificação unilateral do contrato.

- O **núcleo essencial do contrato** é composto pelas prestações principais abrangidas pelo objeto do contrato e de acordo com o n.º 1, do art.º 313.º, do CCP “a modificação não pode conduzir à alteração das prestações principais abrangidas pelo objecto do contrato”.

A este respeito Freitas do Amaral afirma que a administração “pode mudar o contrato mas não pode mudar de contrato”.³⁰

Confirma-se assim, que existe um núcleo irreduzível do contrato inviolável pela modificação unilateral do contrato.

- A **lei da concorrência** proíbe a modificação unilateral que impeça, restrinja ou falseie a concorrência garantida pela formação do contrato administrativo (n.º 1, do art.º 313.º do CCP). A modificação é permitida se: for possível demonstrar que, caso tivesse constado do

²⁹A este respeito ANA GOUVEIA MARTINS, *A modificação e os trabalhos a mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume II, Coimbra, 2010, pág. 66.

³⁰DE FREITAS DO AMARAL apud CARLA AMADO GOMES, *A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos*, in Estudos da Contratação Pública I, obra coletiva, Coimbra, 2008, pág. 541.

caderno de encargos, a ordenação das propostas no procedimento de formação de contrato não era alterada e em virtude da duração do vínculo contratual e do decorrer do tempo, aquela exigência tenha deixado de se justificar (n.º 2, do art.º 313.º do CCP). Contudo verifica-se uma suavização nesta limitação para o caso de contratos de natureza duradoura, “desde que o decurso do tempo o justifique”.

- O **respeito pelo equilíbrio financeiro** do contrato proíbe a administração de alterar os pressupostos financeiros do contrato celebrado. Contudo, esta modificação é permitida se a administração repuser o reequilíbrio financeiro do contrato. (n.º 1, alínea b) do art.º 314.º do CCP), ou seja, o exercício do *ius variandi* está condicionado à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, funcionando como uma contrapartida da modificação unilateral.

A fixação de limites claros para a modificação dos contratos públicos têm como objetivo assegurar a sua própria estabilidade e a sua preservação.

Pois, se através do poder de alteração unilateral ou por acordo entre as partes, o contraente público modificasse o objeto do contrato, estaria de alguma forma a celebrar um novo contrato, o que implicava a sua invalidade, de acordo com o previsto no n.º 1, do art.º. 284.º do CCP.

4.3.2 Modificações do contrato por alteração das circunstâncias, imputáveis ao contraente público fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual

De acordo com a alínea a), do art.º 314 do CCP, há lugar a reposição do equilíbrio financeiro se a modificação ao contrato resultar de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias imputáveis ao contraente público, adotada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual e que se repercutam de um modo explícito na situação contratual do co-contratante.

Este direito à reposição, só ocorre com base em razões que saem fora do âmbito dos poderes de conformação do contrato, isto é por razões estranhas ao âmbito das prestações contratuais e da atuação no âmbito dos poderes de autoridade, mas designadamente, nas situações suscetíveis de constituírem o *factum principis*.

O *factum principis* designa qualquer medida lícita adoptada pelo poder público que afecte o equilíbrio do contrato e agrave de forma imprevisível as condições de execução das

prestações, dando lugar à obrigação de pagamento de uma indemnização integral dos prejuízos causados (danos emergentes e lucros cessantes)³¹.

Durante o decorrer de uma empreitada de obra pública é normal que venham a entrar em vigor disposições normativas (constitucionais, legais ou regulamentares) com impacto sobre a execução da mesma, por exemplo se por alterações da legislação for imposto a adopção pelo empreiteiro de novas medidas de segurança.

O acto jurídico de carácter geral, por isso estranho à relação contratual, mas com impacto sobre a execução do contrato administrativo, é geralmente designado por facto do príncipe (ou, na expressão francesa original, *fait du prince*)³².

Tradicionalmente, havia três posições quanto às consequências da ocorrência de uma situação subsumível no facto do príncipe³³:

- A sua recondução ao *ius variandi*, originando a reposição do equilíbrio financeiro do contrato;
- A sua inserção na própria álea contratual, pelo que nada haveria a ressarcir;
- A aplicação do regime da teoria da imprevisão, ou seja, da alteração das circunstâncias.

A consequência direta do facto do príncipe é a alteração das circunstâncias, que pode originar a modificação do contrato ou no limite a sua resolução.

O Código optou por estabelecer que sempre que a alteração das circunstâncias seja imputável a facto do príncipe do próprio contraente público, a lei equipara-a, em termos de consequências, à modificação e à resolução do contrato mediante ato administrativo de autoridade: havendo modificação contratual, o co-contraente da administração tem direito à reposição do equilíbrio financeiro do contrato, tal como se tivesse ocorrido modificação unilateral (n.º 1, alínea a) dos art.ºs 314.º e 282.º do CCP); havendo resolução do contrato, o co-contratante da administração tem direito a justa indemnização, em tudo idêntica à que teria em caso de resolução unilateral (art.º 334.º, *ex vi* art.º 335.º, 2, CCP).

Importa nesta sede esclarecer, que é um pressuposto fundamental desta obrigação indemnizatória a exigência de que a medida afete específica e especialmente determinado

³¹ ANA GOUVEIA MARTINS, *A modificação e os trabalhos a mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume II, Coimbra, 2010, pág. 75.

³² MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*, Tomo III, Dom Quixote, 2009, pág. 410.

³³ ALEXANDRA LEITÃO, *O Enriquecimento sem Causa da Administração Pública*, reimpressão, Lisboa, 1998, pág. 100 e seguintes.

contrato. Por exemplo, o aumento do salário mínimo nacional, não constitui um direito ao reequilíbrio financeiro, pois atinge o empreiteiro como outros empresários doutros setores de atividade.

No caso de alterações resultantes de situações fortuitas, alheias à vontade das partes intervenientes e imprevistas aplica-se a modificação do contrato ou a uma compensação financeira, (alínea a) do art.º 312.º e n.º 2 do art.º 314.º).

4.3.3 Por agravamento dos custos na realização da obra

Diversas são as situações que, por facto (lícito ou ilícito) imputável ao dono de obra, impedem o empreiteiro de proceder à execução da empreitada segundo o plano de trabalhos inicial, nomeadamente: alterações ao plano de trabalhos; retardamento de consignações (parciais ou totais que resultam da falta de coordenação dos serviços técnicos e administrativos de dono de obra, ou da falta da posse administrativa da totalidade dos terrenos da obra); suspensão (também parcial ou total); resolução de indefinições e/ou alterações ao projeto de execução.

Quase sempre estas situações resultam numa maior dificuldade de execução da obra e num agravamento do custo associado, estando nesta situação, o dono de obra obrigado a restabelecer a equação financeira do contrato. Nesta situação, os danos cobertos para reposição do equilíbrio financeiro são só os danos emergentes traduzidos do prejuízo imediato do empreiteiro devido à ação do dono de obra.

Nestes termos, é ao co-contratante – o empreiteiro lesado – que compete provar que realizou não apenas despesas, mas também que as despesas que realizou foram desaproveitadas em virtude de um evento que directamente as originou (nexo de causalidade).³⁴

4.4 Algumas situações concretas que levam ao reequilíbrio financeiro em empreitadas

4.4.1 Suspensão dos trabalhos

Por regra, a execução dos trabalhos associados a um contrato de empreitada de obras públicas, deveria ser contínua, para que o empreiteiro conseguisse cumprir de uma forma atempada o plano de trabalhos com que se comprometeu, nomeadamente que conseguisse:

³⁴ LICÍNIO LOPES, Alguns aspectos do contrato de Empreitada de Obras Públicas no Código dos Contratos Públicos II: em especial a reposição do equilíbrio económico–financeiro do contrato e a determinação dos danos, in Estudos de Contratação Pública III, obra coletiva, Coimbra, 2010, pág. 374.

- Coordenar globalmente os trabalhos;
- Rentabilizar da melhor forma recursos humanos e equipamentos;
- Escolher os subcontratados com tempo que garanta um período negocial, de acordo com as conduções normais e expectáveis;
- Preparar devidamente os trabalhos, segundo uma sequência lógica.

No entanto, pode haver lugar a suspensões, totais ou parciais dos trabalhos em curso conduzindo a:

- Execução de trabalhos de um modo “retalhado” e não como estava previsto inicialmente;
- Paralisação de frentes de trabalho;
- Frequentes afetações e desafetações de equipas, que conduz a quebras inevitáveis na produtividade.

A suspensão dos trabalhos por motivo imputável ao dono de obra configura uma das situações em que o empreiteiro tem direito à reposição do equilíbrio financeiro.

Em consequência da suspensão dos trabalhos, o desenvolvimento da obra vai ser alterado e o plano de trabalhos vai forçosamente sofrer alterações, com ou sem prorrogação de prazo.

As condições estipuladas legalmente para a suspensão dos trabalhos por iniciativa do empreiteiro encontram-se no art.º 366.º do CCP e por via dos fundamentos gerais de suspensão no art.º 297.º. Seguidamente apontam-se as condições mais típicas, que sejam imputáveis ao dono de obra:

- Por falta de condições de segurança;
- Por falta de pagamento das quantias devidas, desde que já tenha passado 1 mês sobre o seu vencimento;
- Mora na entrega ou na disponibilização de meios e bens necessários à execução da obra, nomeadamente:
 - Falta de posse administrativa ou de constituição de servidões, por parte do dono de obra (n.º 1 do art.º 351.º e n.º 5 do art.º 352.º);
 - Falta de acesso a prédios, ou parte deles, onde a obra deva ser executada;
 - Falta de elementos que nos termos contratuais sejam necessários para o início dos trabalhos;
 - Quando ocorra modificação das condições locais que implique a necessidade de um projecto de alterações (art.º 360.º);
 - Quando do surgimento de património cultural ou restos humanos, resulte a necessidade de suspender os trabalhos (art.º 364.º);

- Quando sejam ordenados trabalhos a mais, sem a sua comunicação prévia por escrito e acompanhados dos elementos de solução de obra, e até que tal ordem e informação sejam prestados, na parte da obra em que a execução desses trabalhos se inserem, se a sua execução for precedente da realização de outros trabalhos previstos no plano de trabalhos (n.º 1 do art.º 371.º);
- Quando o dono de obra, não aceitando preços novos propostos pelo empreiteiro, para a realização dos trabalhos a mais, comunique a sua discordância, sem revelar qual o preço que então se dispõe a pagar pelos referidos trabalhos (n.º 5 do art.º 373.º);
- Quando sejam ordenados trabalhos de suprimento de erros e omissões, sem a comunicação prévia por escrito e acompanhados dos elementos de solução de obra, e até que tal ordem e informação sejam prestados, na parte da obra em que a execução desses trabalhos de suprimento se inserem, se a sua execução for precedente da realização de outros trabalhos previstos no plano de trabalhos (art.º 376.º).

4.4.2 Os trabalhos a mais

As principais modificações diretas nos contratos de obras públicas, com fundamento no poder de modificação unilateral do contrato, são a execução de trabalhos a mais.

Sempre que a modificação unilateral tenha subjacentes razões de interesse público dá lugar à reposição do equilíbrio financeiro.

De acordo com o n.º 1 do art.º 370.º do CCP, que mantém exatamente a mesma redação que constava no art.º 26 do RJEOP, **trabalhos a mais** são aqueles “cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e que: se tenham tornado necessários à execução da mesma obra na sequência de uma circunstância imprevista e não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objecto do contrato sem inconvenientes graves para o dono de obra ou, embora separáveis, sejam estritamente necessários à conclusão da obra.”

A execução de trabalhos a mais não pode ser fundada em razões de conveniência e oportunidade, por exemplo expondo as vantagens de estes trabalhos serem efetuados pelo mesmo empreiteiro, por economia de tempo e meios ou como meio de prevenir dificuldades de responsabilização de eventuais defeitos da obra devido à utilização de várias entidades executantes.

Os trabalhos a mais podem ser da mesma natureza ou apresentar uma natureza diferente da presente no mapa de quantidades que integrou a proposta. Caso sejam da mesma natureza a

diferença vai ser o aumento desses trabalhos e se forem de natureza diferente vai haver uma alteração qualitativa dos trabalhos.

O Tribunal de Contas, de acordo com a alínea c), do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, tem competências para: "Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo das respectivas assembleias legislativas regionais".

A aprovação dos trabalhos a mais carece então, do parecer positivo do Tribunal de Contas, muitas vezes trabalhos que normalmente o dono de obra classifica como trabalhos a mais, não o são, enquadrando-se umas vezes em erros e omissões do projeto e outras em trabalhos extracontratuais e complementares que deveriam ser objeto de um novo procedimento pré-contratual, com outras condições contratuais.

O TC tem interpretado o pressuposto na "sequência de uma circunstância imprevista" de uma forma restritiva sustentando que circunstância imprevista "é toda a circunstância que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor não podia nem devia ter previsto."³⁵

O entendimento do TC é que os trabalhos a mais devem ter uma natureza excepcional.

Importa neste âmbito fazer a delimitação dos trabalhos a mais com as *sujétions imprévues* e os trabalhos de suprimento de erros e omissões.

Não é explícito que as situações abrangidas pela teoria *sujétions imprévues* sejam cobertas como trabalhos a mais. Há que verificar também, se a falta ou insuficiência da previsão das *sujétions imprévues* não pode corporizar um erro ou omissão.

Existem situações que apenas podem ser detetadas na fase de execução, encontrando-se dentro do risco normal do contrato, não apresentando anormalidade e que justifica a aplicação da teoria *sujétions imprévues*. Casos há, com situações imprevisíveis e com carácter anormal, que ultrapassam o risco associado à obra. Ora nestes casos não se pode falar de omissão, pois a sua definição implica ser um facto controlável pela vontade. Nestes casos, poderá haver lugar a trabalhos a mais, constituindo estes factos circunstâncias imprevistas.

Nos casos em que as situações de imprevisibilidade não possam ser detetadas na fase da formação do contrato, por mais diligentes que fossem o projetista e/ou o dono de obra, devem ser tratadas como omissão ou circunstância imprevista em sede de trabalhos a mais?

³⁵ Cfr. Ac n.º 24/06, da 11.ª subsecção do Tribunal de Contas, de 19 de Junho de 2006, Processo n.º 674/05.

Estas situações de impossibilidade objectiva de previsão são, de acordo com a prática corrente nas empreitadas, tanto a nível nacional como internacional, configuradas como omissões³⁶.

4.4.2.1 Limites para realizar trabalhos a mais

Existem limites aos trabalhos a mais, previstas no n.º 2 do art.º 370.º do CCP, que são determinados pelo seu valor acumulado designadamente:

- No caso de um contrato adjudicado por ajuste direto em função do valor, o valor acumulado dos trabalhos a mais tem que ser inferior a 150 000 €;
- No caso de um contrato adjudicado por concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação e o anúncio do procedimento não foi objeto de publicação no JOUE, o valor global dos trabalhos a mais tem que ser inferior a 5 000 000 €;
- Em caso algum, podem ser efetuados trabalhos a mais de valor acumulado superior a 40% do preço contratual. A referência ao preço contratual significa que não há que tomar em linha de conta o valor de que resulte de qualquer modificação.

Sempre que não se verificarem as condições acima descritas, os trabalhos a mais devem ser objeto de outro procedimento.

Para os trabalhos a mais não entram os trabalhos resultantes da correção e suprimento de erros e omissões verificados durante a execução do contrato.

No entanto, existe uma forma de dar a volta a esta situação, desde que sejam verificadas algumas situações. Quando já se sabe na fase de abertura do procedimento pré-contratual que os trabalhos da obra têm possibilidade de vir a ser aumentados, devido por exemplo ao aumento da população, a entidade adjudicante deve indicar no anúncio ou no programa de concurso a possibilidade de ajuste direto de novas obras que consistam na repetição de obras similares objeto do contrato a adjudicar, dentro do prazo de 3 anos após a celebração do contrato inicial e que estejam em conformidade com o projeto base comum (alínea a), n.º 1 do art.º 25.º do CCP e alínea b), n.º 4 do art.º 31.º da Diretiva n.º 2004/18/CE).

Sempre que o valor acumulado dos trabalhos a mais, acrescido do valor dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, representar mais de 15% do preço contratual, para se torne eficaz, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos, o contraente público deve

³⁶ANA GOUVEIA MARTINS, *A modificação e os trabalhos a mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume II, Coimbra, 2010, pág. 110

publicitar imediatamente no portal da internet dedicado aos contratos públicos, de acordo com o n.º 1 do art.º 315.º do CCP.

4.4.2.2 Reclamações inerentes aos trabalhos a mais

O empreiteiro não é obrigado a executar trabalhos a mais de espécie diferente das previstas no contrato ou da mesma espécie, sempre que:

- Se verifiquem condições de execução diferentes e que não disponha de meios humanos ou materiais para a sua correta execução (n.º 1 do art.º 371.º do CCP);
- Opte por resolver o contrato, quando no cômputo acumulado dos trabalhos a mais e a menos e dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, ocorrer uma redução superior a 20% do preço contratual (alínea c), do art.º 406.º do CCP);
- Os trabalhos extracontratuais não estejam enquadráveis no conceito legal de trabalhos a mais (n.º 1 do art.º 372.º do CCP);
- Não haja uma ordem escrita efetuada pelo dono de obra e que lhe sejam entregues as alterações aos elementos da solução da obra. No entanto, assim que lhe sejam entregues esses documentos, o empreiteiro deve proceder há execução dos trabalhos a mais.

Caso o empreiteiro queira reclamar da execução dos trabalhos a mais pode fazê-lo no prazo de 10 dias a contar da ordem de trabalhos e o dono de obra também terá 10 dias para se pronunciar desde a data da sua receção.

No caso da recusa da execução de trabalhos a mais for considerada injustificada pelo dono de obra, este pode notificar o empreiteiro com, no mínimo 5 dias de antecedência, para a execução dos trabalhos a mais ou optar pela sua execução diretamente ou por intermédio de terceiro.

Se após a 2.^a notificação o empreiteiro não inicie a execução dos trabalhos a mais, o dono de obra pode aplicar-lhe uma sanção pecuniária compulsória, por cada dia de atraso, com valor de 1% do preço contratual, ou de valor maior caso o contrato assim o preveja.

A execução dos trabalhos a mais tem como contrapartida, dentro da lógica do equilíbrio financeiro, o pagamento do preço desses trabalhos obedecendo aos critérios do art.º 373.º do CCP.

Sempre que os trabalhos a mais sejam de espécie diferente ou da mesma espécie, mas a executar em condições diferentes, o empreiteiro, no prazo de 10 dias a contar da data da receção da ordem de execução, deve apresentar uma proposta com o preço e prazo de

execução, no caso de trabalhos da mesma espécie de outros previstos no contrato vigoram as mesmas condições da proposta inicial.

4.4.3 Os trabalhos de suprimento de erros e omissões

Os trabalhos de suprimento de erros e omissões constituem uma alteração direta ao contrato, consistindo num motivo de reposição do equilíbrio financeiro quando resultantes de atos imputáveis ao dono de obra que conduzam a um agravamento de custos e por alteração unilateral ao contrato feita pelo contraente público.

Exemplos que aqui se enquadram são:

- Erros do dono de obra resultantes de diferentes interpretações dos documentos contratuais;
- Erros e omissões responsabilidade do dono de obra, quando este tem a função de elaborar o projeto de execução, nomeadamente impraticabilidade de determinados trabalhos previstos, indefinição de certos materiais, ou mesmo estando definidos, não se adequam ao local onde vão ser colocados; falta de peças do projeto ou peças do projeto com erros; a existência de serviços afetados não cadastrados e não identificados em projeto implicando a necessidade de desvio dos mesmos; erros de cálculo; erros ou omissões das folhas de medições discriminadas e respetivos mapas-resumo de quantidades de trabalhos.

Com o CCP o regime jurídico dos trabalhos de suprimento de erros e omissões passou a ter uma regulação autónoma e independente, seccionada na sua Parte II, relativa à fase pré-contratual (art.^{os} 50.º, 61.º e 64.º) e na sua Parte III, relativa à execução do contrato de empreitadas (art.^{os} 376.º a 378.º).

Contudo, o CCP não fornece uma noção de erros e omissões, o que poderá ser suscetível de causar ambiguidades, apesar de estes trabalhos terem sido expressamente excluídos do conceito e do regime de trabalhos a mais, conforme o n.º 4 do art.º 370.º do CCP.

J. M. Oliveira Antunes, ainda a luz do RJEOP, define **omissão** como "o trabalho indispensável à execução da empreitada, mas que não consta do projecto ou não consta para efeitos de remuneração do empreiteiro no mapa de medições", enquanto um **erro** consiste "na incorrecta quantificação, no projecto ou no mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da empreitada"³⁷.

³⁷J.M OLIVEIRA ANTUNES, *Contrato de Empreitada – Manual de Execução, Gestão e Fiscalização*, Lisboa, Quid Juris – Sociedade Editora, 2002, pág. 111.

Segundo o art.º 61.º do CCP, consideram-se erros e omissões do caderno de encargos:

a) Os que digam respeito a:

- i) Aspectos ou danos que se revelem desconformes com a realidade;
- ii) Espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato a celebrar;
- iii) Condições técnicas de execução do objeto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis;

b) Erros e omissões do projeto de execução que não se incluam na lista anterior.

Os erros e omissões detetados na fase pré contratual, são apresentados pelos interessados até ao fim do quinto sexto do prazo fixado para a apresentação das propostas e suspende o prazo para a sua apresentação até à decisão sobre os erros e omissões expressamente aceites.

De acordo com o n.º 2 do art.º 64.º, a aceitação de erros e omissões do caderno de encargos pode implicar “alterações de aspectos fundamentais das peças do procedimento”, ou seja os parâmetros base do caderno de encargos ou outros aspetos fundamentais da execução do contrato que não sejam submetidos à concorrência sejam alterados em virtude da aceitação de erros ou omissões, por exemplo: o preço base ou o prazo de execução da obra.

Caso não se verifique resposta sobre os erros e omissões até ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas, devem considerar-se como rejeitados todos os erros e omissões apresentados pelos interessados, ou seja, a lei considera-os tacitamente rejeitados.

Uma diferença que permite distinguir os erros e omissões dos trabalhos a mais, apesar dos primeiros consistirem quantidades ou natureza de trabalhos não previstos no contrato, seja esta, por omissão ou incorreta quantificação, nunca a sua necessidade pode resultar de uma situação imprevista. Outra diferença, resulta do facto dos erros e omissões terem sempre que ser, total ou parcialmente, imputáveis a uma das partes do contrato, ou a ambas ou a um terceiro.

4.4.3.1 Limites para realizar trabalhos de suprimento de erros e omissões

O limite para a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões é verificado quando o somatório do preço destes trabalhos, acumulado com os trabalhos da mesma natureza atinge 5% do preço contratual, sendo elevado para 10% quando não tenha implicações da modificação substancial do contrato e reportem a obras cuja execução “seja afectada por condicionalismos naturais com especiais características de imprevisibilidade, nomeadamente as obras marítimo-portuárias e as obras complexas do ponto de vista geotécnico, em especial a

construção de túneis, bem como as obras de reabilitação ou restauro de bens imóveis” (cf. n.º 4, do art.º 376.º do CCP).

Para efeitos, dos limites percentuais indicados, não entram os erros e omissões expressamente aceites pelo órgão competente para a decisão de contratar, uma vez que estes passam a vincular as propostas, constituindo parte integrante dos trabalhos do contrato.

4.4.3.2 Reclamações inerentes aos trabalhos de suprimento de erros e omissões

De acordo com o art.º 376.º do CCP o empreiteiro não é obrigado a executar trabalhos de suprimento de erros e omissões se esses forem de espécie diferente das previstas no contrato ou da mesma espécie, mas condições de execução diferentes e de que não disponha de meios humanos ou materiais para a sua correta execução.

Para formalizar a sua opção de recusa deve proceder de modo idêntico ao que acontece com a recusa de trabalhos a mais.

Na fixação de preço e prazo de execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões também se aplica o que foi dito para o regime de trabalhos a mais.

À lugar à prorrogação do prazo de execução da obra quando se tratar do indicado no art.º 377.º do CCP:

- Erros e omissões detetados pelos interessados na fase de formação do contrato mas que não tenham sido aceites pelo dono de obra;
- Erros e omissões que, ainda que atuando com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas, não pudessem ter sido detetados na fase de formação do contrato;
- Erros e omissões que tenham sido oportunamente detetados na fase de execução do contrato;
- Erros e omissões que não digam respeito a: aspetos ou dados que se revelem desconformes com a realidade, espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato a celebrar, ou a condições técnicas de execução do objeto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis.

4.4.3.3 Responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões

O art.º 378.º, do CCP traduz a responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões que passa a ser:

- Do dono de obra se resultar de elementos que tenham sido por si elaborados ou disponibilizados;
- Do empreiteiro se este elaborou o projeto de execução e esses erros e omissões não resultem de elementos disponibilizados ou elaborados pelo dono de obra;
- Do empreiteiro na percentagem de 50%, se comprovar que a deteção dos erros e omissões era exigível na fase de formação do contrato e esta não foi efetuada e se o projeto de execução fosse responsabilidade do dono de obra;
- Do dono de obra se os erros e omissões foram detetados na fase de formação do contrato, ainda que por outros interessados, mas não foram expressamente aceites pelo dono de obra;
- Do empreiteiro se não sendo exigível que tivesse detetado os erros e omissões na fase de formação do contrato, também não tenham sido identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que fosse exigível a sua deteção;
- De terceiros perante o dono de obra ou o empreiteiro, quando contratualizada, até ao limite do triplo dos honorários a que tenham direito no contrato, salvo se a responsabilidade resultar de dolo ou negligência grosseira. No entanto, a responsabilidade do empreiteiro subsiste sempre, pois como este é responsável pela execução dos trabalhos de suprimento de erros e omissões e pelos seus custos e se a responsabilidade dos autores do projeto é limitada ao triplo dos seus honorários, é bastante provável que o empreiteiro ainda tenha que suportar custos para além daqueles que derivem da responsabilidade que lhe é imputável.

A entidade adjudicante pode retificar por escrito, os erros e omissões das peças do procedimento que detetar até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, sendo que, estas retificações prevalecem sobre as peças do procedimento em caso de divergência, cf. art.º 50.º do CCP.

Na fase pré contratual, recai sobre o empreiteiro o ónus de detetar e apresentar até ao fim do quinto sexto do prazo fixado para a apresentação das propostas os erros e omissões do caderno de encargos. Este ónus é parcialmente levantado, se atuando com a diligência exigível, em face das situações concretas e tecnicamente conhecedor da matéria, os erros e omissões não pudessem ser detetados nesta fase, mas sim, só na fase de execução. Nesta fase, o empreiteiro aproveita a diligência de todos os outros interessados que tenham identificado e apresentado erros e omissões ao órgão competente para contratar.

No entanto, já na fase de execução da empreitada, quando haja lugar a erros e omissões e o empreiteiro não os detetou dentro do prazo de 30 dias em que lhe era exigível, é responsabilizado na totalidade pela sua execução. Esta diferença, do regime de responsabilidade do empreiteiro caso se trate da fase pré contratual ou da fase de execução, estará provavelmente ligada ao facto, de que na fase de execução o empreiteiro está perante a realidade dos factos e não apenas com o projeto de execução.

A interpretação da expressão, atuação com a diligência objetivamente exigível em face às circunstâncias concretas, é objeto de alguma subjetividade. Quando a elaboração do projeto é "encomendada" a uma empresa ou equipa especialista, que, por sua vez será objeto de uma revisão por pessoas devidamente habilitadas para o efeito, quando cair dentro das situações previstas no n.º 2 do art.º 43.º do CCP, parece razoável que o empreiteiro não disponibilize um grau de diligência igual ao que seria exigido quando é a entidade a elaborar o projeto e não sejam objeto de revisão por outra entidade, dispondo sempre para esta tarefa de técnicos habilitados e com conhecimentos específicos na execução de obras.

O empreiteiro tem, a nosso ver, que atuar com bom senso na interpretação desta cláusula e conter-se dentro dos limites do que é razoável, pois muitas das vezes por mais que ele queira ser mais diligente, os prazos extremamente apertados impedem-no de cumprir a sua pretensão.

Interessa também salientar, que nesta fase, nada lhe indica que será a entidade executante, poderá estar a disponibilizar muitos recursos e nunca ser ressarcido dessa disponibilização.

O empreiteiro deve ter especial atenção ao prazo que foi fixado para a identificação e apresentação dos erros e omissões, à complexidade dos elementos a analisar e à acessibilidade e condições do local de implementação da obra.

O n.º 2 do art.º 487.º, do CC veio fornecer um padrão geral para diligências em abstracto que apela à "diligência de um bom pai de família em face de circunstâncias de cada caso".³⁸

A responsabilidade pelos trabalhos de suprimento de erros e omissões recai sobre quem elabora os elementos de solução da obra, desde que os erros e omissões sejam identificados pelo empreiteiro na fase pré-contratual, de acordo com o já mencionado art.º 378.º do CCP.

Ora, de acordo com o n.º 3 do art.º 43.º do CCP, assiste-se a uma restrição aos contratos de empreitada de conceção e execução, admitidos apenas a título excecional, quando a elaboração do projeto de execução pelo dono de obra implique obrigações de resultado relativas a utilização da obra ou quando a complexidade técnica do processo construtivo da obra a realizar é elevada. Significa isto, que no geral, o dono de obra tem a responsabilidade

³⁸ ANTUNES VARELA, *Das obrigações em geral*, Volume I, Almedina, 2006, pág. 574 e ss.

de conceção do projeto de execução, recaindo sobre ele a responsabilidade dos erros e omissões, desde que a entidade executante os identifique.

O CCP na atribuição da responsabilidade dos trabalhos de suprimento de erros e omissões, atendendo aos factos expostos, na nossa opinião, fá-lo de uma forma desproporcional, prejudicando neste caso o "elo mais fraco", o empreiteiro.

4.5 Quantum da reposição do equilíbrio financeiro

O apuramento do *quantum* trata-se da parte mais complexa da análise.

O apuramento do *quantum* da reposição do equilíbrio financeiro é uma operação difícil, que os contratos de maior valor costumam regular minuciosamente através de complexas fórmulas matemáticas³⁹.

Segundo o n.º 5, do art.º 282.º do CCP, “o valor da reposição corresponde ao necessário para repor a proporção financeira em que assentou inicialmente o contrato e é calculado em função do valor das prestações a que as partes se obrigaram e dos efeitos resultantes do facto gerador do direito à reposição no valor dessas mesmas prestações”.

Não é a alteração anormal e imprevisível das circunstâncias assumidas no contrato, imputáveis ao dono de obra, que se torna mais difícil de fundamentar, mas sim a quantificação dos custos associados a esta modificação, ou seja, o diferencial de custos provocado entre a execução normal de um trabalho sem alteração das circunstâncias iniciais e a execução do mesmo trabalho sob o efeito de perturbações.

Nesta altura, há que “separar as águas”, ou seja quantificar o impacto que aquela alteração teve na obra, separando-o daqueles que pudessem surgir, tendo origem noutras razões.

Esta avaliação ainda se torna mais difícil, pois há que ter em conta que os meios humanos e equipamento estão sujeitos a um rendimento predefinido, que num cenário de quebra de produtividade provocam agravamento dos custos, sendo corrente o recurso a médias de produção e dados teóricos de difícil acolhimento por parte do dono de obra.

Existem estudos publicados, nomeadamente do LNEC, que conseguem aferir as médias de produção, bem como a quebra da produtividade provocada nestas circunstâncias, dos quais se extraiu o quadro que se segue.

³⁹MARCELO REBELO DE SOUSA E ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*, Tomo III, Dom Quixote, 2009, pág. 410.

Quadro 4.1 – Coeficientes tradutores da eficiência do trabalho⁴⁰

<i>Condições da obra</i>	<i>Eficiência do trabalho</i>			
	Muito boa	Boa	Média	Má
Boas	1,00	1,11	1,24	1,38
Médias	1,13	1,26	1,40	1,55
Más	1,31	1,45	1,61	1,80

Através da análise do quadro 4.1, que considerando uma eficiência média de trabalho, a modificação das condições da obra de boas para más, leva a um apuramento da quebra de produtividade de:

$$\text{Quebra de produtividade} = (1,61/1,24) - 1 \times 100 \% = 29,84 \%$$

A percentagem para a quebra de produtividade, nesta simples mudança de boas para más condições da obra é bastante elevada, já para não falar da subjetividade associada à escolha das condições da obra. No entanto, para o empreiteiro trata-se de um processo bastante simplificado que implica o recurso a uma simples fórmula para apurar os sobrecustos associados.

Nesta árdua tarefa da determinação do *quantum* um elemento fundamental é o plano de trabalhos. Este instrumento de planeamento da obra, vai permitir contrapor o inicialmente previsto com o andamento real dos trabalhos em obra, uma progressão que vai ser condicionada pelos factos imputáveis ao dono de obra. Assim, vai ser mais fácil, extrair as consequências das modificações introduzidas ao nível do plano de trabalhos e do prazo de execução da obra

Outro elemento crucial é a lista de preços unitários, que indica os valores atribuídos aos trabalhos da empreitada fornecidos pelo adjudicatário na sua proposta e adjudicados pelo dono de obra, permitindo-nos chegar aos sobrecustos associados.

Os custos da lista de preços unitários podem ser decompostos em:

- Custos variáveis que englobam todos os encargos que incidem diretamente e exclusivamente sobre a execução de uma determinada atividade e contemplam os

⁴⁰ARMANDO COSTA MANSO, MANUEL DOS SANTOS E J. CARVALHO, *Informação sobre custos – fichas de rendimento*, do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, volume 1, Lisboa, 2010.

custos com mão-de-obra, materiais diretamente aplicados na atividade realizada, equipamentos de produção e subempreitadas;

- Custos fixos que envolvem todos os encargos que dizem respeito à empreitada, mas que não incidem direta e exclusivamente sobre a execução de uma das atividades que constituem a obra. Por norma, são associados ao tempo gasto na execução da empreitada mas, relativamente independentes da quantidade de trabalho realizada. Os custos fixos contemplam: os custos de estaleiro, os seguros e garantias e encargos de estrutura.

E a estes custos acresce ainda, a margem de **lucro**, que constitui a remuneração esperada pelo empreiteiro.

Será então, com base nesta decomposição de preços iniciais e com a identificação dos eventuais desvios, que se vai chegar à quantificação dos sobrecustos associados.

O agravamento de custos ou encargos cujo ressarcimento a lei confere direito ao empreiteiro abrange todos os custos que intervêm na composição do preço contratual, podendo mesmo abranger sobrecustos suportados com gastos gerais mensais da obra e com a estrutura central das empresas.⁴¹

Em caso de suspensão dos trabalhos, os custos indiretos têm de ser contabilizados na mesma.

Vai haver custos de estaleiro sem que haja faturação, bem como os custos de uma nova mobilização de meios.

Em caso de agravamento de custos fixos não imputável ao empreiteiro o seu cálculo segue a seguinte metodologia:

Definir o período de execução da empreitada durante o qual houve sub produção ou atraso de execução;

Calcular os custos reais de estaleiro e de sede ou de estrutura nesse período;

Os custos de estaleiro desagregam-se em:

- Pessoal de enquadramento e de apoio;
- Instalações, vedações, acessos, pavimentações, etc;
- Gastos gerais (telefones, fotocópias, energia, licenças, seguros, refeitório, garantias bancárias, etc);
- Ferramentas e equipamentos;
- Rendas e alugueres;

⁴¹FREITAS DO AMARAL, FAUSTO DE QUADROS E VIEIRA DE ANDRADE, *Aspectos Jurídicos da Empreitada de Obras Públicas*, Almedina, Coimbra, pág. 224 e ss.

- Viaturas ligeiras e de transporte;
- O custo fixo da estrutura ou sede é uma percentagem do preço do contrato (por exemplo: 8 %);

Uma vez calculado o custo fixo relativo ao período de sub produção ou de atraso, calcula-se o seu valor mensal.⁴²

4.6 Modo de reposição do equilíbrio financeiro

Na fixação dos modos e termos da reposição do equilíbrio financeiro do contrato vigora o princípio da autonomia contratual, como expressamente resulta do n.º 3 do artigo 282.º.⁴³

O modo como é feita a reposição do equilíbrio financeiro pode ser definido logo em sede do próprio contrato.

O CCP estipula de uma forma supletiva as diferentes possibilidades para o modo de reposição do equilíbrio financeiro, no n.º 3 do art.º 282.º do CCP, como sendo:

- Prorrogação do prazo da execução das prestações ou da vigência do contrato,
- Revisão de preços, ou
- Assunção pela outra parte do acréscimo de encargos ou da redução de receitas que resultam do facto que deu causa à reposição.

A prorrogação do prazo da execução das prestações ou da vigência do contrato é vista por Lino Torgal como uma noção de “prorrogação correctora”.⁴⁴

Importa também, neste contexto salientar, que a revisão de preços de que se fala no parágrafo anterior, nada tem a ver com a revisão ordinária de preços nas empreitadas de obras públicas consubstanciada no art.º 382.º do CCP, nem com a revisão de preços que decorre da partilha de benefícios do contraente privado com o contraente público nas parcerias público-privadas (art.º 341.º do CCP).

No art.º 382.º do CCP não existe a necessidade de ocorrência de circunstâncias anormais e imprevistas, o direito à revisão de preços surge sempre que os elementos do contrato, custos

⁴²JOSÉ MANUEL OLIVEIRA ANTUNES, *Código dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2010, pág.s 303 e 304.

⁴³ LICÍNIO LOPES MARTINS, *Alguns aspectos do contrato de Empreitada de Obras Públicas no Código dos Contratos Públicos II*, Coimbra, 2010, pág. 361.

⁴⁴ LINO TORGAL, *Prorrogação do prazo de concessões de obras públicas e de serviços públicos*, in *Revista dos Contratos Públicos*, n.º 1, pág. 219 e ss.

de mão-de-obra e custos de materiais sofrem oscilações para mais ou para menos relativamente aos valores desses custos no mês em que se deu a abertura das propostas.

Pelo contrário a revisão de preços que se fala no revogado, art.º 198.º do RJEOP e no n.º 3 do art.º 282.º do CCP, é fundada na alteração das circunstâncias.

Por outro lado, da análise do n.º 3 do art.º 282.º retira-se ainda, que quando a reposição é feita através da modificação do contrato não haverá lugar à compensação financeira, devido à utilização do “ou” neste ponto.

Na prática, quando a reposição ocorre por indemnização, esta nem sempre é paga em dinheiro, podendo o seu pagamento ser efetuado em espécie, consistindo na atribuição de novos créditos contratuais à contraparte (por exemplo: prorrogação do prazo de execução, revisão de preços), desde que haja acordo mútuo. Neste caso, o contrato é entendido como algo dinâmico e não como um acontecimento cimentado.

No entanto, muitas das vezes o empreiteiro prefere fazer um mau acordo do que prosseguir com disputas judiciais, abrindo até mão dos seus direitos, pois a Justiça Portuguesa é muito morosa.

Quando não há acordo entre as partes sobre a reposição do equilíbrio financeiro, ou mesmo quando o direito à reposição do equilíbrio financeiro é acionado perto do final da obra e se arrasta após a sua conclusão, quando a fiscalização, e em especial se for contratada, já não se encontra em obra para servir de testemunha, vem complicar ainda mais esta questão.

4.7 Os atrasos como consequência dos factos que implicam a reposição do equilíbrio financeiro

As constantes alterações de circunstâncias por fatos imputáveis ao dono de obra vão conduzir aos inevitáveis atrasos.

De entre os factos que implicam a reposição do equilíbrio financeiro apontados no ponto referente às situações concretas que levam à reposição do equilíbrio financeiro, por norma todos os casos apresentados conduzem a atrasos.

Os atrasos quanto às suas características podem ser classificados do seguinte modo (**figura 4.2**):

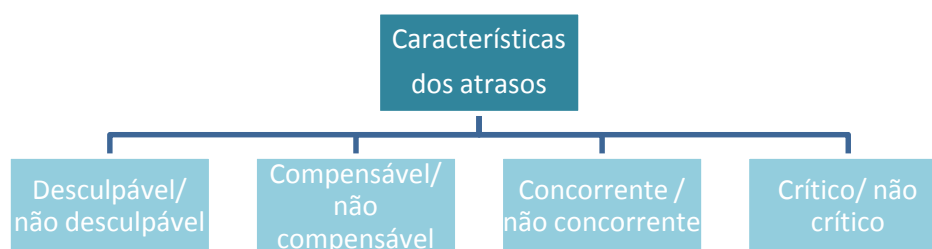


Figura 4.2 – Características dos atrasos

Geralmente um atraso é **desculpável** se a sua causa tem origem num evento imprevisível que foge ao controlo do empreiteiro, dando-lhe assim a hipótese de solicitar uma prorrogação de prazo de modo a conseguir finalizar o trabalho atrasado⁴⁵.

São exemplos de atrasos desculpáveis: incêndios, cheias, erros e omissões no caderno de encargos, condições não previstas do local da obra, condições climáticas muito adversas.

Os atrasos **não desculpáveis** resultam de um evento de que o empreiteiro tem controlo ou que é previsível que aconteça. Os exemplos que aqui se enquadram são: falta de mão-de-obra do empreiteiro, entrega tardia de material por um fornecedor, avaria nos equipamentos.

Um atraso **compensável** é aquele que, tendo sido considerado desculpável, dá direito ao empreiteiro de receber uma compensação financeira e/ou prorrogação de prazo. O **não compensável** tem a ver com a negação da afirmação anterior. A atribuição de compensações deve ser explícita no contrato para não surgirem dúvidas *a posteriori*.

Os atrasos **não concorrentes** não interferem, por si só, uns com os outros. Segundo Zack⁴⁶ existem duas situações em que se considera a ocorrência de atrasos **concorrentes**:

- Quando ocorrem dois ou mais atrasos, de responsabilidades distintas, numa atividade crítica em simultâneo;
- Quando ocorre um atraso, em mais do que uma atividade crítica, no mesmo período de tempo.

⁴⁵ KRAIEM ET DIEKMANN'S, *Discussion of Kraiem et Diekmann*, Journal of Construction Engineering and Management, 1988.

⁴⁶ J. G. ZACK, *Construction Claims 101*, AACE International Seminar Program, 2001.

Os atrasos **críticos** são atrasos que ocorrem nas atividades críticas do projeto e que vão repercutir esse atraso diretamente no prazo final da obra.

Os atrasos **não críticos** condicionam as atividades não críticas do projeto, que dispõem de folgas entre as datas de início e conclusão, que lhes confere alguma margem de tempo, sem afetar o prazo de execução da obra.

Os atrasos podem ser responsabilidade do dono de obra, do empreiteiro ou de terceiros (resultantes de casos de força maior, imprevistos ou fortuitos).

A grande dificuldade quando se analisam os atrasos de uma obra é saber a quem estão imputados esses atrasos, embora sendo certo o atraso da obra, nenhuma das partes envolvidas aceita com facilidade a atribuição dessa responsabilidade, devido às consequências que para si acarreta.

Moura⁴⁷ verificou que as causas imputáveis ao dono de obra que podem originar atraso na execução das empreitadas decorrem:

- Do exercício do direito do “*jus variandi*”, ou seja, da introdução de alterações unilaterais ao contrato;
- De erros e omissões do projeto, entre os quais as diferentes condições locais e o desvio de serviços afetados;
- Da ocorrência de alterações indiretas ao contrato, as quais, para além do aumento de encargos, acarretam perdas de produtividade e ineficiências, atrasando a obra, já que o empreiteiro poderá ter de suspender os trabalhos por um motivo que não lhe é imputável;
- Do incumprimento do contrato por parte do dono de obra no que respeita a atrasos nos pagamentos;
- De atrasos na disponibilização de elementos do projeto, se este for da sua responsabilidade, o que também pode originar suspensões de trabalhos;
- Da indisponibilidade de terrenos para a execução da obra geralmente devido a problemas com as expropriações.

Em relação ao empreiteiro, as causas de atrasos na execução da obra, são variadas, em que Couto⁴⁸ destacou:

- Falta de enquadramento técnico e logístico;

⁴⁷ H. P. MOURA, *As Reclamações nas Empreitadas de Obras Públicas: Alterações e Atrasos*, Universidade do Minho, 2003.

⁴⁸ J. P. COUTO, *Incumprimento dos prazos na Construção*, Tese de Doutoramento em Engenharia Civil, Universidade do Minho, 2006.

- Mobilização tardia das equipas;
- Deficiências ao nível da gestão e da organização;
- Faltas de recursos ao nível de pessoal e de equipamentos;
- Falhas de fornecedores e de subempreiteiros;
- Atrasos que podiam ser previstos ou antecipados, da responsabilidade de terceiros;
- Opção estratégica no sentido de retardar a execução dos trabalhos, optando por assumir as penalizações contratuais, mas desviando os seus meios para outras obras prioritárias.

Os atrasos nas obras não imputáveis a nenhuma das partes resultam de casos considerados como casos de força maior, imprevistos ou fortuitos, Couto (2006) destaca:

- Atos de guerra, rebelião, terrorismo, tumultos populares, rixas, vandalismo ou similares;
- Situações naturais como as condições climatéricas anormais, sismos, inundações, furacões e outros similares;
- Situações incontroláveis, como greves, epidemias, pragas de animais e similares;
- Ocorrência de acidentes graves e inesperados, como explosões, contaminação por material radioativo, produtos químicos ou tóxicos ou outros similares.

Todas as causas imputáveis ao dono de obra que podem originar atraso na execução da obra, indicadas neste ponto da tese, enquadram-se nas situações que dão lugar à reposição do equilíbrio financeiro do contrato.

5 CONCLUSÕES

A alteração do conteúdo de um contrato de empreitada de obras públicas, por motivos de interesse público, e por alteração das circunstâncias por facto imputável ao contraente público, sob as condições já citadas nesta dissertação, obriga a administração a responder integralmente pelos danos causados ao contraente, dando lugar ao reequilíbrio financeiro. Sendo este, fulcral do ponto de vista dos interesses do co-contratante durante a execução do contrato de empreitada de obras públicas.

A conclusão principal é que a estipulação de acordos modificativos deve ser o meio preferencialmente usado na alteração de contratos de empreitada de obras públicas, utilizando o princípio da proporcionalidade e da boa-fé entre as partes. O mecanismo de alteração unilateral do contrato por questões de interesse público, caracterizado pela sua natureza impositora para o co-contratante, só nos parece que deva ser utilizado quando não é possível o acordo entre as vontades contratuais, segundo o princípio de equidade.

Outro facto indissociável da reclamação ao direito da reposição do equilíbrio financeiro é o desgaste da relação entidade executante e dono de obra, sendo que, a entidade executante tem que apresentar atempadamente uma defesa sustentada relativa a factos imputáveis ao dono de obra ocorridos e que condicionaram irremediavelmente as condições inicialmente previstas no contrato e cuja decisão se pode arrastar ainda por algum tempo.

Outra conclusão a tirar, é que o modo indicado no CCP para a reclamação do direito à reposição do equilíbrio financeiro vem evitar que o dono de obra seja surpreendido com a apresentação, no final da obra, de reclamações por factos que lhe são imputáveis e que tem total desconhecimento. No entanto, a nosso ver, devido aos prazos apertados que o CCP indica para o empreiteiro proceder a esta reclamação, tornam a gestão contratual da empreitada numa tarefa árdua.

Aliás, esta legislação veio introduzir uma série de responsabilidades acrescidas para a equipa técnica da entidade executante, nomeadamente na deteção de erros e omissões na fase de concurso, implicando um aumento de recursos humanos com capacidade para fazerem uma boa gestão contratual. É pois, a boa gestão contratual a ser efetuada pela equipa da entidade executante, que é o ponto fulcral para o sucesso do reequilíbrio financeiro do contrato de empreitadas.

Na legislação internacional é corrente o recurso à figura do árbitro de obra, que se trata de uma entidade residente que tem como competência a tarefa de desenvolver e decidir os diferendos entre as partes, sem possibilidade de recurso, no prazo de 10 dias, desburocratizando o procedimento, contribuindo para a rápida e económica solução dos problemas verificados, bem como a elaboração da conta final da empreitada. O recurso a esta figura na legislação portuguesa e especificamente no âmbito da reclamação ao direito do reequilíbrio financeiro conduziria a um rápido restabelecimento da equação financeira do contrato, mas com certeza perdia em termos de transparência.

Espera-se que esta dissertação seja um documento de apoio a todos os interessados e pessoas que trabalham no seu dia-a-dia com empreitadas de obras públicas e que queiram saber mais e clarificar conteúdos sobre o reequilíbrio financeiro de empreitadas.

Quanto ao desenvolvimento de trabalhos futuros acha-se que um tema que certamente era merecedor de aprofundamento, seria a análise e determinação dos sobrecustos que poderiam ser imputados ao dono de obra através da figura da reposição do equilíbrio financeiro do contrato, em casos estudo de obras, que eventualmente já tenham decorrido.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acórdão n.º 24/06, da 11.ª subsecção do Tribunal de Contas, de 19 de Junho de 2006, Processo n.º 674/05.

Almeida, Mário Aroso de (2012). "Teoria Geral do Direito Administrativo – Temas Nucleares". Almedina, Coimbra.

Almeida, Mário Aroso de (2010). "Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos", in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor de Sérvulo Correia, Volume II, Coimbra.

Amaral, Freitas do, Fausto de Quadros e Vieira de Andrade (2002). "Aspectos Jurídicos da Empreitada de Obras Públicas", Almedina, Coimbra.

Antunes, José Manuel Oliveira (2010). "Código dos Contratos Públicos". Almedina, Coimbra.

Antunes, José Manuel Oliveira (2002). "Contrato de Empreitada – Manual de Execução, Gestão e Fiscalização". Quid Juris – Sociedade Editora, Lisboa.

Caetano, Marcelo (1980). "Manual de Direito Administrativo". Volume I, 10.ª Edição, Almedina, Coimbra.

Calvão, Filipa Urbano (2008). "Contratos sobre o Exercício de Poderes Públicos", in Estudos de Contratação Pública - I, obra colectiva, Coimbra.

Collaço, João Maria Tello de Magalhães (1914, reimp., 1928). "Concessões de serviços públicos/Sua natureza jurídica". 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra.

Cordeiro, Menezes (2007). "Contratos Públicos – Subsídios para a Dogmática Administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro", in Cadernos O Direito, n.º 2, Almedina, Coimbra.

Correia, Sérvulo, Lino Torgal e Pedro Fernández Sánchez (2010). “Alteração das Circunstâncias e Modificação de Propostas em Procedimentos de Contratação Pública”, in Estudos de Contratação Pública - III, obra coletiva, Coimbra.

Couto, J. P. (2006). ”Incumprimento dos prazos na Construção”, Tese de Doutoramento em Engenharia Civil, Universidade do Minho.

De Freitas do Amaral apud Gomes, Carla Amado (2008). “A conformação da relação contratual no código dos contratos públicos”, in Estudos da Contratação Publica I, obra coletiva, Coimbra.

De Souto apud Augusto de Ataíde (1973). “Para a Teoria do Contrato Administrativo: Limites e Efeitos do Exercício do Poder de Modificação Unilateral pela Administração”, in Estudos de direito público em honra do professor Marcello Caetano, Edições Ática, Lisboa.

Estorninho, Maria João (2006). “Direito Europeu dos Contratos Públicos – Um olhar Português”. Almedina, Coimbra.

Farinha, Carlos (2010). “Programa de concurso de empreitadas de obras públicas: modelo – tipo (anotado e comentado) à luz do Código dos Contratos Públicos”. Livraria Petrony, Lisboa.

Ferreira, Francisco de Oliveira (2010). “Procedimentos Pré-contratuais ao abrigo do Código dos Contratos Públicos”, 1.ª Edição, wolters kluwer Portugal – Coimbra Editora, Coimbra.

Frier, Pierre Laurent (2001). “Précis de droit Administratif”. Montchrestien, Paris.

Gil, Catarina (2012). “Relatório Anual do Sector da Construção em Portugal”, InCI – Instituto da Construção e do Imobiliário.

Gomes, Carla Amado (2008). “A conformação da relação contratual no código dos contratos públicos”, in Estudos da Contratação Publica I, obra coletiva, Coimbra.

Gonçalves, Pedro (2008). “Acórdão Presetext: modificação de contrato existente vs. Adjudicação de novo contrato, Acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias (Terceira Secção) de 19.6.2008, P.C-454/06”, Anotação, in Cadernos de Justiça Administrativa n.º 73.

Gonçalves, Pedro (2003). “O Contrato Administrativo (Uma Instituição do Direito Administrativo do nosso Tempo). Almedina, Coimbra.

Kraiem, Z.M. e Diekmann, J.E. (1988). "Discission of Kraiem and Diekmann", Journal of Construction Engineering and Management.

Laubadére, Moderne e Delvolvé (1984). "Traité des Contrats Administratifs". Tomo I, Paris.

Leitão, Alexandra (2012). "O Tempo e a alteração das Circunstâncias Contratuais". Intervenção apresentada no âmbito do V Encontro de Professores de Direito Público, subordinado ao tema "O Tempo e o Direito Público".

Leitão, Alexandra (1998). "O Enriquecimento sem Causa da Administração Pública". AAFDL, Lisboa.

Lopes, Licínio a) (2010). "Alguns aspectos do contrato de Empreitada de Obras Públicas no Código dos Contratos Públicos I", in Estudos de Contratação Pública II, obra coletiva, Coimbra.

Lopes, Licínio b) (2010). "Alguns aspectos do contrato de Empreitada de Obras Públicas no Código dos Contratos Públicos II: em especial a reposição do equilíbrio económico – financeiro do contrato e a determinação dos danos", in Estudos de Contratação Pública III, obra coletiva, Coimbra.

Martins, Ana Gouveia (2010). "A modificação e os trabalhos a mais nos Contratos de Empreitada de Obras Públicas", in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Volume II, Coimbra Editora, Coimbra.

Medeiros, Rui (2010). "O controlo de custos nas Empreitadas de Obras Públicas através do Novo Regime de Trabalhos de Suprimento de Erros e Omissões e de Trabalhos a Mais", in Estudos de Contratação Pública II, obra coletiva, Coimbra.

Melo, Pedro (2011). "A Distribuição do Risco nos Contratos de Concessão de Obras Públicas". Almedina, Coimbra.

Moura, H. P. (2003). "As Reclamações nas Empreitadas de Obras Públicas: Alterações e Atrasos", Universidade do Minho.

Pereira, Pedro Miguel Matias (2011). "Os poderes do contraente público no Código dos Contratos Públicos". Coimbra Editora, Coimbra.

Pereira, F. J. Telmo Dias (2005). Direcção de Obras – Apontamentos de apoio às aulas da Disciplina de Direcção de Obras.

Raimundo, Miguel Assis (2010). “Estudos sobre Contratos Públicos”. Aafdl, Lisboa.

Rivero, Jean e Jean Walline, (2004). “Droit Administratif”, 20.^a ed., Dalloz, Paris.

Revista de Legislação e Jurisprudência (1918), n.º 51.

Sentença arbitral de 7-Jun.-1875, O Direito 7 (1875), 511-512, relativa ao contrato de 2-Abr.-1867, celebrado entre o Ministério das Obras Públicas e a Companhia das Águas de Lisboa.

Silva, Jorge Andrade da (2013). ”Código dos Contratos Públicos”. 4.^a Edição, Almedina, Coimbra.

Sousa, Luís Verde de (2010), “A negociação nos Procedimentos de Adjudicação – uma Análise do Código dos Contratos Públicos”. Almedina, Coimbra.

Sousa, Marcelo Rebelo de e Matos, André Salgado de (2009). “Contratos Públicos - Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa”. Tomo III, Dom Quixote, Alfragide.

Sousa, Marcelo Rebelo de (1994). “O Concurso Público na formação do contrato administrativo”. Lex, Lisboa.

Torgal, Lino (2011). “Prorrogação do prazo de concessões de obras públicas e de serviços públicos”, in Revista dos Contratos Públicos, n.º 1.

Varela, Antunes (2006). “Das obrigações em geral”. Volume I, 10.^a Edição, Almedina, Coimbra.

Zack, J. G. (2001). “Construction Claims 101”, AACE International Seminar Program.

Legislação aplicável no âmbito desta dissertação.

Sites da Internet:

www.base.gov.pt

www.base.gov.pt/oop/.

www.asjp.pt/2013/09/10/contratacao-publica-no-espaco-europeu-sob-revisao

7 ANEXO

- Portaria n.º 701-A/2008, de 29 de Julho – Estabelece os modelos de anúncio dos procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos a publicar no Diário da República;
- Portaria n.º 701-B/2008, de 29 de Julho – Nomeia a comissão de acompanhamento do Código dos Contratos Públicos e fixa a sua composição;
- Portaria n.º 701-C/2008, de 29 de Julho – Publicita a atualização dos limiares comunitários;
- Portaria n.º 701-D/2008, de 29 de Julho – Aprova o modelo de dados estatísticos a remeter pelas entidades adjudicantes à Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. ou ao Instituto da Conservação e do Imobiliário I.P.;
- Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de Julho – Aprova os modelos do bloco técnico de dados, do relatório de formação do contrato, do relatório sumário anual, do relatório de execução do contrato, do relatório de contratação e do relatório final de obra;
- Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de Julho – Regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da internet dedicado aos contratos públicos (Portal dos Contratos Públicos);
- Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho – Define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas;
- Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de Julho – Aprova o conteúdo obrigatório do programa do projeto de execução, bem como os procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, designados como instruções para a elaboração de projetos de obras e aprova a classificação de obras por categorias;
- Portaria n.º 701-I/2008, de 29 de Julho – Constituí o define as regras de funcionamento do sistema de informação designado por Observatório das Obras Públicas;
- Portaria n.º 701-J/2008, de 29 de Julho – Define o regime de acompanhamento e fiscalização da execução dos projetos de investigação e desenvolvimento e cria a respetiva comissão, estabelecendo o âmbito da sua atividade, as suas competências e as regras relativas ao seu funcionamento;

-
- Decreto-Lei n.º 158/2012, de 23 de Julho – Define a orientação estratégica e a fixação de objetivos para o InCI, I.P., nas matérias respeitantes à reabilitação urbana.
 - Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de Janeiro – Estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade de construção.
 - Portaria n.º 15/2004, de 10 de Janeiro – Define o pagamento de taxas, destinadas a cobrir os encargos com a gestão do sistema de ingresso, permanência e fiscalização da atividade da construção;
 - Portaria n.º 16/2004, de 10 de Janeiro – Estabelece as condições mínimas que devem ser respeitadas pelas empresas detentoras de alvará para a atividade da construção no que se refere ao seu quadro de pessoal;
 - Portaria n.º 18/2004, de 10 de Janeiro – Determina os documentos necessários à comprovação da posse dos requisitos de ingresso e permanência na atividade de construção;
 - Portaria n.º 19/2004, de 10 de Janeiro – Determina os tipos de trabalhos que os titulares de alvará estão habilitados a executar;
 - Portaria n.º 119/2012, de 30 de Abril – Fixa as classes de habilitações contidas nos alvarás das empresas de construção, bem como os valores máximos de obra que cada classe permite realizar;
 - Decreto-Lei n.º 308/89, de 14 de Setembro – Atribui competência ao Conselho de Mercados de Obras Públicas e Particulares – CMOPP para fiscalizar a proteção, organização, segurança e sinalização de estaleiros de obras, a ocupação de vias públicas com entulhos, equipamento, materiais e execução de trabalhos para além da área delimitada do estaleiro e atento, ainda ao cumprimento da segurança no trabalho na construção civil e das instalações provisórias destinadas ao pessoal empregado nas obras e à sinalização de trabalhos nas vias públicas;
 - Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de Janeiro – Estabelece o regime de revisão de preços das empreitadas de obras públicas e de obras particulares e de aquisição de bens e serviços;
 - Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de Julho – Estabelece os princípios e regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivo de dados e informações, previstos no Código dos Contratos Públicos;
 - Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de Outubro – Estabelece o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras;
 - Portaria n.º 959/2009, de 21 de Agosto – Aprova o formulário do caderno de encargos relativo aos contratos de empreitada de obras públicas;
 - Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho – Estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização e pela direção de obra pública e particular, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis;

- Portaria n.º 1379/2009, de 30 de Outubro – Regulamenta as qualificações específicas profissionais mínimas exigíveis aos técnicos responsáveis pela elaboração de projetos, pela direção de obras e pela fiscalização de obras previstas na Lei n.º 31/2009, de 3 de Julho.