

# Interpretação dos contratos administrativos: o sentido do artigo 307.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos <sup>(1)</sup>

*Tiago Miranda* <sup>(2)</sup>

**Sumário:** §1.º As meras declarações negociais no âmbito dos contratos administrativos; §2.º Da interpretação do contrato administrativo; §3.º Síntese conclusiva.

---

<sup>1</sup> O presente texto resulta da adaptação de um modesto estudo apresentado na unidade curricular de Direito Administrativo do Mestrado em Direito e Ciência Jurídica – especialidade Direito Administrativo, sob a regência do Prof. Doutor PAULO OTERO, no ano lectivo de 2019/2020.

<sup>2</sup> Licenciado em Direito pela Universidade de Lisboa. Actualmente, frequenta o Mestrado em Direito e Ciência Jurídica – especialidade Direito Administrativo, na mesma universidade.

## §1.º

### As meras declarações negociais no âmbito dos contratos administrativos

I. O contrato administrativo<sup>3</sup> é uma das formas de actuação administrativa e, também, uma das fontes de relações jurídico-administrativas<sup>4</sup> (cfr. art. 279.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de

---

<sup>3</sup> Mais desenvolvidamente, em relação ao conceito de contrato administrativo, sem a pretensão de esgotar todas as referências da literatura jus-administrativista, vide DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2018, pp. 443 e ss; ISA ANTÓNIO, *Manual Teórico-Prático de Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2019, pp. 229 e ss; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, (dissertação de doutoramento), FDUL, Lisboa, 1987, pp. 343 e ss; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 1983, pp. 569 e ss; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, 6.ª ed., Almedina, Coimbra, 2020, pp. 484 e ss; IDEM, “Contratos Administrativos e Poderes de Conformação do Contraente Público no Novo Código dos Contratos Públicos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 66, CEJUR, Braga, Novembro/Dezembro, 2007, pp. 5-9; PAULO OTERO, *Direito do Procedimento Administrativo*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 332 e ss; PEDRO COSTA GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 17 e ss; IDEM, *O Contrato Administrativo – Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo*, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 25 e ss; JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, pp. 249 e ss; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *O contrato administrativo entre a estabilidade e a instabilidade*, (dissertação de doutoramento), FDUC, Coimbra, 2004, pp. 3 e ss. Sobre o conceito de contrato público, vide AFONSO D’OLIVEIRA MARTINS, “Para um conceito de contrato público”, in AAVV, *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles*, Vol. V, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 475 e ss.

Para mais desenvolvimentos, no tocante ao quadro histórico e evolutivo do contrato administrativo, vide MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Problema do Contrato Administrativo – No quadro normativo decorrente do Código dos Contratos Públicos revisto*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 20 e ss; MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL, Lisboa, 2013, pp. 197 e ss, em especial, pp. 217 e ss.

Sobre a história da negociação na contratação pública, vide PAULO OTERO, “Da negociação no procedimento de adjudicação de contratos públicos”, in *Em homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, Coimbra, 2010, pp. 924-932.

Para perspectivas de Direito Comparado, no que respeita à figura do contrato administrativo, vide ALEXANDRA LEITÃO, *A protecção judicial dos terceiros nos Contratos da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 2002, pp. 135 e ss; ANA GOUVEIA E FREITAS MARTINS, *Contributo para uma desconstrução dogmática da Teoria do Facto do Príncipe*, (dissertação de doutoramento), FDUL, Lisboa, 2012, pp. 16 e ss; LICÍNIO LOPES MARTINS, *Empreitada de Obras Públicas – O Modelo do Regime do Contrato Administrativo e do Contrato Público (em especial, o equilíbrio económico-financeiro)*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 205-206.

<sup>4</sup> Nesse sentido, cfr. ALEXANDRA LEITÃO, *Lições de Direito dos Contratos Públicos – Parte Geral*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 208 e ss; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, II, p. 505 e ss.

29/01, e sucessivamente alterado<sup>5</sup> – doravante «CCP» –, em conjugação com art. 200.º do Código do Procedimento Administrativo<sup>6</sup>, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07/01 – doravante “CPA”). Nos últimos anos, em virtude, em larga medida, da influência do Direito da União Europeia, as especificidades dos contratos administrativos desenvolveram-se de tal forma que se poderá falar em Direito da Contratação Pública<sup>7-8</sup>, um sub-ramo do Direito Administrativo.

Durante o procedimento de formação, e na fase de cumprimento e execução do contrato administrativo, a entidade pública contraente pratica actos jurídicos. Questiona-se, então, se todos esses actos revestem a forma de acto administrativo? É essa matéria que vamos nos debruçar a seguir.

---

<sup>5</sup> Relativamente à última reforma do CCP, *vide* MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Apreciação geral da revisão do Código dos Contratos Públicos: em particular, os novos regimes dos artigos 280.º e 313.º do CCP”, *in* CARLA AMADO GOMES / RICARDO PEDRO / TIAGO SERRÃO / MARCO CALDEIRA (Coord.), **Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos**, AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 17-32.

<sup>6</sup> Note-se que o decreto-lei de aprovação do CCP revogou as disposições relativas ao contrato administrativo consignadas no CPA de 1991. Para mais desenvolvimentos quanto à “reintrodução” das disposições relativas aos contratos administrativos na lei geral administrativa, *vide* AAVV, **Comentários à Revisão do Código do Procedimento Administrativo**, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 425 e ss; ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / TIAGO SERRÃO / MARCO CALDEIRA / JOSÉ DUARTE COIMBRA, **Questões Fundamentais para a Aplicação do CPA**, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 308-309; PEDRO MELO, “Os contratos da Administração Pública no novo CPA”, *in* CARLA AMADO GOMES / ANA FERNANDA NEVES / TIAGO SERRÃO (Coord.), **Comentários ao Novo Código do Procedimento Administrativo**, Vol. II, 4.ª ed., AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 589-604; FAUSTO DE QUADROS, “A Revisão do Código do Procedimento Administrativo: Principais Inovações”, *in* ANA CELESTE CARVALHO (Coord.), **O Novo Código do Procedimento Administrativo**, CEJ, Lisboa, 2016, pp. 28-29.

<sup>7</sup> Relativamente às fontes do Direito da Contratação Pública, *vide* MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, **Concursos e outros procedimentos de contratação pública**, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 45 e ss; RAQUEL CARVALHO, **Direito da Contratação Pública**, Universidade Católica Editora, Porto, 2019, pp. 14 e ss, em especial, para os princípios deste sub-ramo de Direito, pp. 35 e ss. Ainda quanto aos princípios, *vide* PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, **Direito da Contratação Pública**, Vol. I, AAFDL, Lisboa, 2020, pp.51 e ss; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, “Os Princípios Gerais da Contratação Pública”, *in* PEDRO GONÇALVES (Org.), **Estudos de Contratação Pública**, Vol. I, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra, 2008, pp. 59 e ss. Quanto aos princípios provenientes do Direito da União Europeia, na doutrina espanhola, *vide* JOSÉ BERMEJO VERA, **Derecho Administrativo Básico – Parte general**, 2.ª ed., Egido, Zaragoza, pp. 319-321.

<sup>8</sup> Para uma abordagem jurídica relativamente ao impacto do *Brexit* no plano da contratação pública, *vide* SUE ARROWSMITH, “Brexit and Public Procurement: The state of play and possible future scenarios”, *in* **Revista de Direito Administrativo**, n.º 7, AAFDL, Lisboa, Janeiro-Fevereiro, 2020, pp. 84-89.

II. Refere o n.º 1 do art. 307.º do CCP que “[c]om excepção dos casos previstos no número seguinte as declarações do contraente público sobre interpretação e validade do contrato ou sobre a sua execução são meras declarações negociais<sup>9</sup>, pelo que, na falta de acordo do co[-]contratante, o contraente público apenas pode obter os efeitos pretendidos através do recurso à a[c]ção administrativa.”. Por outro lado, o n.º 2 do mesmo art. enuncia as declarações do contraente público que revestem a forma de acto administrativo. Concluindo-se que, em suma, que nem todos os actos praticados pela entidade pública revestem a forma de acto administrativo.

Da análise preliminar do referido artigo, resulta que o legislador pretendeu fazer uma distinção peremptória entre as declarações do contraente público que revestem a forma de acto administrativo, e aquelas que não revestem a forma de acto, sendo, portanto, meras declarações negociais. Deste logo, cabe a questão se o n.º 2 do art. 307.º do CCP tem carácter meramente exemplificativo ou se tem carácter taxativo? Somos da opinião que o n.º 2 do artigo supracitado tem carácter taxativo<sup>10</sup>, considerando o elemento literal da primeira parte do n.º 1 do mesmo artigo., que, salvo melhor opinião em contrário, é clarividente quando o legislador refere que “[c]om excepção dos casos previstos no número seguinte [...]”. Sendo, também de considerar que

---

<sup>9</sup> Nas palavras de PAULO OTERO, *Direito do ...*, I, p. 329, “[p]odem definir-se estas meras declarações negociais, em suma, como a[c]tos jurídicos unilaterais que, produzidos por estruturas decisórias no exercício de poderes administrativos, expressam uma determinada posição jurídica face a uma situação concreta e que, sem concordância do seu destinatário ou de intervenção judicial habilitante, não gozam de força obrigatória ou efeitos vinculativos.”. JOÃO SEQUEIRA SENA, *A Declaração Administrativa de Invalidez dos Contratos Administrativos*, (dissertação de mestrado), FDUL, Lisboa, 2018, p. 22-23, faz a distinção entre declaração de vontade e declaração negocial, bebendo dos conhecimentos científica da doutrina civilística. Com uma noção jus-privatista de declaração negocial, MARIA RAQUEL ALEIXO ANTUNES REI, *Da Interpretação da Declaração Negocial no Direito Civil Português*, (dissertação de doutoramento), FDUL, Lisboa, 2010, p. 4, “[a] declaração negocial é um comportamento humano portador de um sentido e destinado, pelo seu autor, a produzir efeitos jurídico-privados de acordo com esse sentido.”.

<sup>10</sup> Nesse sentido, cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Lições de ...*, p. 276, porém, na obra IDEM, *A Justiça Administrativa – Lições*, 17.ª ed., Almedina, Coimbra, 2019, p. 221, nota 560, o A. admite a possibilidade que o n.º 2 do art. do 307.º do CCP poderá não ter carácter taxativo, como aparentemente se poderia concluir. Procurando demonstrar o elenco taxativo aludido não está totalmente, JOÃO SEQUEIRA DE SENA, *A Declaração ...*, p. 114 e s, em especial, pp. 162 e ss.

face ao enunciado que acabamos de citar, a regra é que as declarações emitidas pela Administração, no decorrer da execução dos contratos, revestem a forma de meras declarações negociais, e não actos administrativos<sup>11</sup>, o mesmo será dizer que só, excepcionalmente, as declarações das entidades públicas, emitidas no âmbito do nosso estudo, vestem os trajes de actos.

Deixamos um brevíssimo apontamento para elucidar que o art. 307.º do CCP veio colocar um ponto final nas discussões que orbitavam em torno dos actos opinativos que encontravam consagração, até 2008, no art. 186.º do CPA de 91<sup>12</sup>. Até a essa altura, a doutrina e a jurisprudência não eram consensuais quanto à qualificação como actos administrativos ou meras declarações negociais, relativamente às declarações emitidas pela Administração Pública<sup>13</sup>, no âmbito dos poderes previstos no art. 180.º do antigo CPA. Naquele tempo, já os comentadores do CPA diziam que “[o]s actos ou declarações do contraente administrativo sobre interpretação ou validade de cláusulas contratuais, esses não vinculam a contraparte e não podem ser operados, sem o seu consentimento, senão através de acção (e decisão) judicial prévia.”<sup>14</sup>. Note-se, porém, que o n.º 1 do art. 307.º do CCP foi mais longe, comparativamente ao art. 186.º do CPA de 91, ao aditar as pronúncias relacionadas com a execução do contrato<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Com a mesma posição, cfr. MIGUEL MARTINHO, *As manifestações de «ius imperii» nos contratos públicos de direito privado*, (relatório de mestrado), FDUL, Lisboa, 2008, p. 29; JORGE ANDRÉ DE CARVALHO BARREIRA ALVES CORREIA, *Contrato e Poder Público Administrativo*, Vol. I, (dissertação de doutoramento), FDUC, Coimbra, 2015, p. 760.

<sup>12</sup> Que aqui, integralmente, se reproduz: “1 - Os actos administrativos que interpretem cláusulas contratuais ou que se pronunciem sobre a respectiva validade não são definitivos e executórios, pelo que na falta de acordo do co-contratante a Administração só pode obter os efeitos pretendidos através de acção a propor no tribunal competente.

2 - O disposto no número anterior não prejudica a aplicação das disposições gerais da lei civil relativas aos contratos bilaterais, a menos que tais preceitos tenham sido afastados por vontade expressa dos contratantes.”

<sup>13</sup> Nesse sentido, cfr. GONÇALO GUERRA TAVARES, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra, 2018, p. 725-726.

<sup>14</sup> Cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / PEDRO COSTA GONÇALVES / JOÃO PACHECO DE AMORIM, *Código do Procedimento Administrativo Comentado*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 1997, p. 850

<sup>15</sup> Relativamente ao alcance da introdução do segmento normativo “sobre a execução do contrato”, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “A propósito do regime do contrato administrativo no «Código dos

III. Na esteira do que já diziam os comentadores do CPA supracitados, diz-nos, actualmente, a doutrina, ancorada na redacção do art. 307.º do CCP, que as pronúncias feitas pelas entidades públicas sobre a interpretação, a validade e a execução dos contratos não são vinculativas para o co-contratante<sup>16</sup>. E, na falta de concordância do co-contratante<sup>17</sup>, só é possível à Administração obter os efeitos pretendidos através de acção administrativa<sup>18</sup> (ou de intervenção arbitral, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art. 180.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativo, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22/02, e sucessivamente alterado – doravante «CPTA» –, em conjugação com o art. 476.º do CCP), o que significa que as declarações negociais da Administração Pública não gozam de autotutela declarativa<sup>19</sup>, nem constituem título executivo<sup>20</sup>.

---

Contratos Público»”, in PEDRO GONÇALVES (Org.), *Estudos de Contratação Pública*, Vol. II, CEDIPRE, Coimbra, Coimbra, 2010, p. 19 refere que “[a] tratar-se de uma norma imperativa [...] significa que as partes não podem estipular que outras pronúncias administrativas constituam actos administrativos [...]. Só que essa solução parece excessiva como solução geral, na medida em que não é de excluir a conveniência e até a necessidade de, em determinadas situações, quando esteja envolvido o exercício de poderes públicos, sobretudo normativos, admitir decisões administrativas unilaterais na execução do contrato.”

<sup>16</sup> Como referem MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos Públicos – Direito Administrativo Geral*, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2008, p. 139, “[...] decorre do art. 307.º, 1 CCP que os actos pelos quais a Administração se pronuncie acerca da interpretação ou da validade de cláusulas contratuais não são actos administrativo vinculativos para o seu co-contratante mas meras declarações negociais [...]”.

<sup>17</sup> Sobre a qualificação da declaração de concordância do co-contratante, vide JOÃO SEQUEIRA SENA, *A Declaração ...*, pp. 120 e ss.

<sup>18</sup> Com mais desenvolvimentos, embora com escritos anteriores à revisão de 2015 do ETAF e do CPTA, vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por uma contratação pública sustentável*, Almedina, Coimbra, 2014, pp. 585 e ss; VASCO PEREIRA DA SILVA, *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise – Ensaio sobre as acções no novo processo administrativo*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, pp. 508 e ss. Para mais desenvolvimento, no quadro normativo actual, vide GONÇALO GUERRA TAVARES, *Comentário ao ...*, pp. 724-725.

<sup>19</sup> Nesse sentido, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de ...*, II, p. 521. E como denota PEDRO MIGUEL MATIAS PEREIRA, *Os Poderes do Contraente Público no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra, Coimbra, 2011 pp. 109-110 “[o] histórico privilégio conferido pelo Direito Administrativo à Administração pública de declarar unilateralmente o direito aplicável às situações concretas sofre [...] alguma restrição em matéria contratual. [...] Este preceito legislativo [art 307.º, n.º 1 do CCP] significa uma tomada de posição do legislador que, notando a natureza consensual e procurando preservar uma certa igualdade contratual na desigualdade estrutural do contrato administrativo, determina o carácter opinativo, em regras, das declarações não proferidas ao abrigo do privilégio da autotutela declarativa.”

<sup>20</sup> Nesse sentido, cfr. Ac. do TCAN de 28/04/2017, proc. 03172/16.oBEVIS-A (Relatora ALEXANDRA ALENDOURO).

Importa relevar que, em regra, as acções administrativas sobre contratos podem ser instauradas a todo o tempo, ao abrigo do n.º 1 do art. 41.º do CPTA, não havendo, portanto, caducidade do direito de acção<sup>21</sup>. Por conseguinte, feita a interpretação do contrato pelo juiz administrativo, que terá carácter vinculativo para as partes, a Administração não poderá praticar actos que atentam com o sentido interpretativo veiculado pelo julgador, nem conferir força de acto à declaração negocial, sob pena de invalidade<sup>22</sup>, esses actos estarão feridos de inconstitucionalidade, por violação do Princípio da Separação de Poderes, como também irão enfermar de ilegalidade, por usurpação de poderes.

Dito isto, podemos concluir que esta forma de actuação da Administração, apesar de estar coberta de normas de Direito Administrativo, não está investida em poderes de autoridade. Note-se, no entanto, que estes actos jurídicos estão sujeitos aos Princípios Gerais da Actividade Administrativa e às disposições do CPA, na medida em que concretizem preceitos constitucionais, nos termos do n.º 3 do art. 2.º do CPA. As declarações negociais da Administração, embora expressas e sujeitas ao Direito Administrativo, como acabamos de verificar, regem-se pelo Direito Privado<sup>23-24</sup>, tendo em consideração a própria natureza destes actos e, também, em virtude das posições ocupadas pelas partes contratantes, neste campo.

---

<sup>21</sup> Porém, é necessário ter em atenção o disposto na primeira parte do n.º 1 do art. 41.º do CPTA, salvaguardando-se os prazos de prescrição ou caducidade dos direitos em causa, previstos em lei substantiva, bem como os prazos previstos no art. 77.º-B do CPTA.

<sup>22</sup> Nesse sentido, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos ...*, III, p. 124; Ac. do STA de 26/07/1979, proc. 011169 (Relator INÁCIO FERNANDES).

<sup>23</sup> Nesse sentido, cfr. PAULO OTERO, *Direito do ...*, I, p. 331.

<sup>24</sup> Denotando a dificuldade na busca do direito aplicável à Administração Pública, MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado – Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996 p. 378. Sobre a aplicação administrativa do Direito Privado, como nos ensina PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública – O Sentido da Vinculação Administrativa à Juridicidade*, Almedina, Coimbra, 2003, p. 795 “[...] vigorando um princípio geral de actuação segundo o Direito Administrativo, enquanto Direito «natural» da actuação administrativa das entidades públicas, o certo é que também a existência de uma habilitação legal nunca pode servir [...] para a Administração Pública extrair para si própria vantagens, iludindo a legalidade vinculativa e as garantias dos particulares”.

Pergunta-se, agora, porque se justifica uma distinção dos actos jurídicos praticados ao abrigo do n.º 1 e do n.º 2 do art. 307.º do CCP? Embora como já tivemos oportunidade de demonstrar, afirmar que o elenco previsto no n.º 2 do art. 307.º do CCP tem carácter taxativo, será uma afirmação controversa, a verdade é que o legislador teve a acuidade de fazer a separação entre os actos jurídicos praticados no âmbito de poderes *ius imperii* (tendo por base o art. 302.º do CCP)<sup>25</sup> e actos praticados sem a força de poderes de autoridade. Contudo, ainda assim, é discutível se as meras declarações negociais concretizam o exercício de direitos potestativos da Administração<sup>26</sup>. Esta distinção e as consequências jurídicas que daquelas se retiram, leva-nos a concluir, que legislador nivelou as posições das partes no contrato administrativo, relativamente às situações prevista no art. 307.º, n.º 1 do CCP, criando situações de igualdade e/ou paridade entre as mesmas, num domínio jurídico onde, a regra, é o império da autoridade<sup>27</sup> e desigualdade estrutural. Por outro lado, justifica-se o elenco de matérias que têm natureza de acto administrativo, nos termos do n.º 2 do art. 307.º do CCP, uma vez que a Administração necessita de assegurar a prossecução do interesse público e garantir que a sua actuação não desrespeite os princípios gerais da actividade administrativa.

---

<sup>25</sup> Fazendo referência aos poderes do contraente público, no âmbito da vigência do CPA de 91, vide PEDRO GONÇALVES, “A relação jurídica fundada em contrato administrativo”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 64, CEJUR, Braga, Julho/Agosto, 2007, pp. 39 e ss. Mais desenvolvidamente, vide CARLA AMADO GOMES, “A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Públicos”, in PEDRO GONÇALVES (Org.), *Estudos de ...*, I, pp. 524 e ss; PEDRO MIGUEL MATIAS PEREIRA, *Os Poderes ...*, pp. 58 e ss.

<sup>26</sup> Afirmando que não se reconduzem a direitos potestativos, cfr. PAULO OTERO, *Direito do ...*, I, pp. 328-329; em sentido contrário, cfr. JOÃO SEQUEIRA SENA, *A Declaração ...*, pp. 158 e ss.

<sup>27</sup> Nesse sentido, cfr. PAULO OTERO, *Direito do ...*, I, p. 328. E, também, cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos Comentado e Anotado*, 2.ª ed., Almedina, Coimbra, 2009, p. 694



## §2.º

### Da interpretação do contrato administrativo

I. Abrimos este capítulo com a seguinte dúvida, as regras de interpretação dos contratos de Direito Privado aplicam-se, integralmente, aos contratos administrativos? Existe, no Direito Administrativo, regras próprias de interpretação desses contratos?

Como salienta PEDRO MONIZ LOPES, “[c]onstata-se que o legislador, deliberadamente ou não, não verteu na legislação vigente qualquer enunciado normativo conexo com a interpretação do contrato administrativo [...]”<sup>28-29</sup>. Embora seja verdade que não existam regras expressas na letra da lei sobre a actividade interpretativa dos contratos administrativo, não significa isso que vigore uma total ausência ou omissão de regulação dessa actividade no Direito Administrativo. Deste logo, e à partida toda e qualquer actuação da Administração está vinculada ao Princípio da Juridicidade e à prossecução do interesse público, e tratando de matéria atinente à contratação pública, giza-se a aplicação de princípios de Direito da União Europeia e dos princípios de direito pátrio<sup>30</sup>.

II. O n.º 2 do art. 186.º do CPA de 91 continha uma remissão para a lei geral civil no que dizia respeito à interpretação dos contratos administrativos. Essa norma foi expressamente revogada pela lei de aprovação do CCP, no entanto, o legislador não plasmou uma norma congénere ou equivalente no próprio CCP.

---

<sup>28</sup> Cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Contratos Administrativos e Boa Fé*, AAFDL, Lisboa, 2019, p. 73.

<sup>29</sup> Corroborando a mesma opinião, cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO MATOS, *Contratos Públicos ...*, III, p. 122.

<sup>30</sup> Nesse sentido, cfr. RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, “Os Princípios ...”, in PEDRO GONÇALVES (Org.), *Estudos de ...*, I, pp. 53 e ss. Como salienta a jurisprudência, cfr. Ac. do TCAN de 27/04/2014, proc. 01180/06.7BEBRG (Relator HELENA RIBEIRO), “[d]iferentemente do que se verifica ocorrer no âmbito dos negócios jurídicos privados (cfr. artigos 236.º e 239.º do C.Civil) não existem normas jurídicas que especificamente disponham sobre os termos a que deve obedecer a interpretação do contrato administrativo, pelo que, tendo em consideração que a Administração Pública se encontra orientada para a satisfação do interesse público, essas regras interpretativas devem ser procuradas, em primeira linha, no sistema de direito administrativo.”.

Verifica-se, porém, que no n.º 4 do art. 280.º do CCP<sup>31</sup>, no âmbito das relações contratuais administrativas, o direito civil é aplicado como última *ratio* do sistema<sup>32</sup>.

Sem prejuízo, diz-nos o art. 8.º do CPA que a Administração deve, em matéria de interpretação das normas jurídicas, rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis e incompatíveis com a ideia de Direito, bem como, tratar de forma justa todos aqueles que entram em contacto com a mesma. O que significa que toda a actividade interpretativa da Administração está balizada pelo disposto no art. 8.º da lei geral administrativa<sup>33</sup>. Adicionalmente, o n.º 3 do art. 2.º do CPA prescreve que toda e qualquer actuação administrativa, ainda que meramente técnica, deverá ser conduzida de acordo com os princípios gerais da actividade administrativa e com as disposições do próprio CPA, na medida em que concretize preceitos constitucionais.<sup>34</sup>

Sendo certo que a actividade interpretativa da Administração permite a importação de normas de direito civil, em última hipótese, a verdade é que as regras de interpretação dos contratos de Direito Privado não se adequam, por importação asséptica, à realidade da função e actividade administrativas<sup>35</sup>. Desde logo, a Administração está adstrita à prossecução do interesse público e vinculada ao Princípio da Juridicidade. Como denota SÉRVULO CORREIA “[...] tem a maior relevância considerar as consequências de os contratos administrativos

---

<sup>31</sup> Que agora se reproduz: “4 – Em tudo quanto não estiver regulado no presente Código, na demais legislação administrativa ou em lei especial, e não seja suficientemente disciplinado por aplicação dos princípios gerais de direito administrativo, é subsidiariamente aplicável às relações jurídicas contratuais administrativas, com as necessárias adaptações, o direito civil.

<sup>32</sup> Dizendo que apesar da remissão para o direito civil, não poderá haver prejuízo dos princípios gerais de Direito Administrativo, cfr. LOURENÇO VILHENA DE FREITAS, *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*, AAFDL, Lisboa, 2014, p. 354.

<sup>33</sup> Nesse sentido, cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Contratos Administrativos ...*, p. 75 e p. 117.

<sup>34</sup> Questionado se, integralmente, o CPA é uma concretização constituição, devido ao n.º 5 do art. 267.º da Constituição, cfr. ALEXANDRE SOUSA PINHEIRO / TIAGO SERRÃO / MARCO CALDEIRA / JOSÉ DUARTE COIMBRA, *Questões Fundamentais ...*, p. 70.

<sup>35</sup> Com mais desenvolvimentos, sobre a inadequação das regras de interpretação de Direito Privado, eventualmente, aplicáveis ao Direito Administrativo, vide PEDRO MONIZ LOPES, *Contratos Administrativos ...*, pp. 71 e ss, e pp. 121-122.

se subordinarem em última análise ao princípio da legalidade administrativa e não da autonomia privada. No Direito Público como no Direito Privado, o elemento decisivo para a classificação é a análise e a valoração de cada preceito. [...] No Direito Administrativo, a superintendência do princípio da legalidade conduz à conclusão inversa: a da presunção do carácter injuntivo das normas como critério de interpretação”<sup>36</sup>.

III. Então, questiona-se, quais os critérios ou elementos a utilizar para interpretar contratos administrativos? Têm sido avançados pela doutrina os seguintes elementos de interpretação<sup>37</sup>: (i) Elementos linguísticos; (ii) Elementos genéticos; (iii) Elementos sistemáticos; (iv) Elementos de comportamento posterior.

Como referem MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS “[...] sendo o contrato administrativo estruturalmente semelhante aos contratos de direito privado, poderia parecer evidente a importação, para os primeiros das regras de interpretação vigentes [art. 236.º a 239.º do Código Civil] para os segundos. [...] [E]ssa solução seria apressada e conduziria a resultados indesejáveis [...]. As regras de interpretação dos contratos administrativos devem, assim, deduzir-se a partir do sistema de direito administrativo.”<sup>38</sup>

Quanto ao primeiro elemento, entende-se como o enunciado linguístico e complexo comunicativo que desembocaram na celebração do negócio jurídico, incluindo, naturalmente, as declarações das partes e as cláusulas contratuais. Relativamente ao elemento genético, este prende-se com a análise dos actos jurídicos praticados no procedimento pré-contratual, designadamente, com análise do caderno de encargos, respostas no âmbito do direito à informação administrativa<sup>39</sup>, etc.. No tocante ao elemento sistemático, este poderá ser

---

<sup>36</sup> Cfr. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e ...*, pp. 707-708.

<sup>37</sup> Cfr. Parecer n.º 3/2018 da PGR, de 16/10/2018; vide MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo III, 1.ª ed., Dom Quixote, Lisboa, 2007, pp. 340-341.

<sup>38</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo ...*, III, p. 340.

<sup>39</sup> Sobre o direito à informação administrativa, vide JORGE MIRANDA / RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra, Coimbra, 2007, pp. 599-602; JOSÉ JOAQUIM GOMES

intrínseco, direccionado para a avaliação do suporte terminológico do clausulado contratual; e também poderá extrínseco, que se socorre dos princípios jurídicos que presidiram à formação do contrato. Por último, o comportamento das partes, em período posterior à formação do contrato, poderão elucidar os elementos anteriores, nomeadamente, no cumprimento e execução<sup>4º</sup>.

### §3.º

#### Síntese conclusiva

- I. Os contratos administrativos afiguram-se estruturalmente semelhantes aos contratos de Direito Privado;
- II. Devido ao Princípio da Legalidade (Juridicidade) Administrativa, à prossecução do interesse público, e a outros princípios gerais da actividade administrativa, os contraentes, no contrato administrativo, não têm posicionamentos paritários, ao contrário do que acontece no Direito Privado;
- III. Considerando que a Administra Pública, em regra, goza de prerrogativas de autoridade, o legislador foi consciente da fragilidade do posicionamento do contraente privado.
- IV. Nesse sentido, o legislador optou por retirar a autotutela declarativa da Administração para os actos praticados no âmbito sobre interpretação, validade e execução dos contratos administrativos, revestindo, com efeito, a forma de mera declaração negocial, nos termos do n.º 1 do art. 307.º do CCP.

---

CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. II, 4.ª ed, Coimbra, Coimbra, 2010, pp. 820-825.

<sup>4º</sup> Cfr. MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo ...*, III, p. 341.

- V. Por outra banda, considerando a necessidade de garantir a prossecução do interesse público e outros princípios de Direito Administrativo, nomeadamente, o Princípio da Concorrência, os actos praticados no âmbito do n.º 2 do art. 307.º do CCP, revestem a forma de acto administrativo, o que implica o uso de poderes de autoridade.
- VI. Não existem regras expressas na lei de interpretação dos contratos administrativos, ao contrário do que ocorre nos contratos de Direito Privado;
- VII. Porém, existem princípios no Direito Administrativo que dão pistas, ao intérprete-aplicador, do caminho a seguir no exercício interpretativo;
- VIII. Não é razoável o uso das regras do Código Civil de interpretação dos contratos na realidade administrativa, em virtude, nomeadamente, da vinculação da Administração Pública aos princípios de Direito Administrativo;
- IX. Os elementos que o intérprete-aplicador terá concretizar e seguir no exercício da interpretação são: (i) linguístico; (ii) genético; (iii) sistemático; (iv) comportamentais.