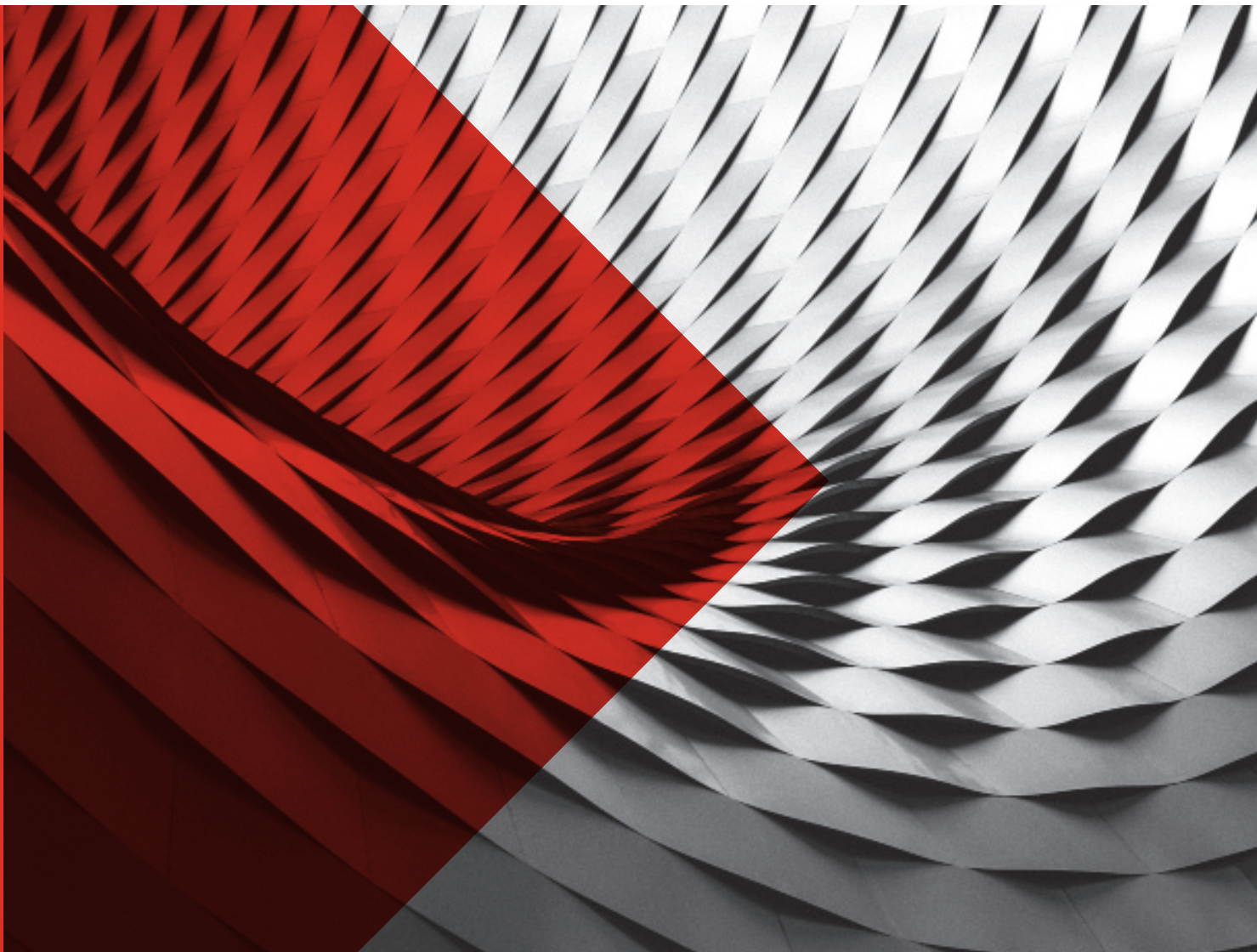


**A RESOLUÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO
PELO CONTRAENTE PÚBLICO NO CÓDIGO
DOS CONTRATOS PÚBLICOS
DO INTERESSE PÚBLICO À IMPREVISÃO**

GILBERTO DIAS



FACULDADE DE DIREITO DE LISBOA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICO – POLÍTICAS

CURSO DE PÓS – GRADUAÇÃO
DIREITO DOS CONTRATOS PÚBLICOS E CONCESSÕES

**A RESOLUÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO PELO
CONTRAENTE PÚBLICO NO CÓDIGO DOS
CONTRATOS PÚBLICOS**

(DO INTERESSE PÚBLICO À IMPREVISÃO)

GILBERTO DIAS

ABRIL DE 2011

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	3
1. DA TITULARIDADE DO PODER DE RESOLUÇÃO UNILATERAL.....	5
2. DOS FUNDAMENTOS DO PODER DE RESOLUÇÃO UNILATERAL.....	5
2.1 DA RESOLUÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO	5
2.2 DA RESOLUÇÃO POR <i>FAIT DU PRINCE</i>	7
2.3 DA RESOLUÇÃO POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS CIRCUNSTÂNCIAS	10
3. DA FORÇA JURÍDICA DO ACTO DE RESOLUÇÃO UNILATERAL.....	12
3.1 DA FORÇA JURÍDICA DO ACTO DE RESOLUÇÃO POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO E POR <i>FAIT DU PRINCE</i>	12
3.2 DA FORÇA JURÍDICA DA RESOLUÇÃO POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS CIRCUNSTÂNCIAS.....	13
4. DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO UNILATERAL.....	14
4.1 DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO.....	15
4.1.1 RESPONSABILIDADE CONTRATUAL POR FACTO LÍCITO.....	15
4.1.2 RESPONSABILIDADE EXTRA - CONTRATUAL POR FACTO ILÍCITO... ..	17
4.2 DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO POR <i>FAIT DU PRINCE</i> . ..	18
4.2.1 RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA – CONTRATUAL POR FACTO LÍCITO.....	18
4.2.2 RESPONSABILIDADE EXTRA – CONTRATUAL POR FACTO ILÍCITO... ..	20
4.3 DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS CIRCUNSTÂNCIAS	21
5. CONCLUSÕES.....	22
BIBLIOGRAFIA.....	23

A RESOLUÇÃO UNILATERAL DO CONTRATO POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO NO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS*

INTRODUÇÃO

Prescreve o nº 1 do artigo 266º da Constituição da República Portuguesa: *A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.* Outrossim, dispõe o Código dos Contratos Públicos¹ no seu artigo 278º: *Na prossecução das suas atribuições, e sempre que esteja em causa o exercício da função administrativa, os contraentes públicos podem celebrar quaisquer contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer”.*

O interesse público é, por conseguinte, o fundamento do recurso à contratação pública e é, também, o *quid specificum* dos contratos administrativos, cujas estruturas determina e execução conforma e vigência delimita.

O contrato administrativo é, antes de mais, um contrato, logo, fonte de direitos mas também de obrigações recíprocas, um *espaço de paridade das partes*², cuja inobservância implica responsabilidade contratual. Porém, a sua natureza, finalisticamente ancorada no interesse público³, leva a que o mesmo seja o centro de incidência de conjunto de poderes – deveres, funcionalmente adstritos à garantia não apenas do interesse público no cumprimento do contrato mas, sobretudo, da prossecução daquele através da relação contratual administrativa. Contudo, o interesse público não se confina nem se esgota no quadro de uma concreta actuação do ente público, antes, transcende-o, constituindo, também por isso, e em última instância, o

* Trabalho realizado no âmbito do Curso de Pós-Graduado em Direito dos Contratos Públicos e Concessões, na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, organizado pelo Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, coordenado pelas Professoras Doutoras Maria João Estorninho e Carla Amado Gomes e pelo Mestre Miguel Assis Raimundo, no ano lectivo 2010-2011.

¹ Aprovado pelo Decreto – Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro. Todos os artigos que venham a ser referidos no presente trabalho sem outra indicação pertencem ao Código em apreço.

² PEDRO GONÇALVES, O Contrato Administrativo - Uma Instituição do Direito Administrativo do Nosso Tempo, Almedina, Coimbra, 2004, p. 103.

³ Entendido na sua acepção *positiva, sinónimo de função administrativa, enquanto atribuição concretamente cometida por lei a uma entidade, por cuja satisfação esta ficará responsável perante a comunidade*, nas palavras de RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA – *O acto administrativo contratual*, in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 63, Maio/Junho 2007, p. 4.

parâmetro material da aferição da existência e / ou da pertinência temporal da razões que ditam a mobilização da via contratual – administrativa.

Eis, pois, a razão de ser do *poder de resolver o contrato prematuramente e por uma decisão unilateral sem que qualquer culpa ou falta contratual possa ser censurada ao co-contraente*⁴. Poder ou *prerrogativa “extra – contratual”*⁵ que, por razões ou imperativos⁶ de interesse público, é teleologicamente imanente à faculdade de adopção de forma contratual para a prossecução do interesse público⁷.

À semelhança do que se verificava no CPA^{8,9}, o CCP prevê, de entre os poderes do contraente público, o de *resolver unilateralmente o contrato*¹⁰. Mas, diferentemente do que sucedia com o CPA, o CCP contém um conjunto de normas directa ou indirectamente refractárias do poder de resolução unilateral fora do quadro do incumprimento contratual. São exemplos disso, o vertido nos artigos 334º e 335º. Compreender o alcance da solução adoptada pelo legislador, bem como as suas consequências para o co-contraente, constitui, nas margens pré-fixadas pelo regulamento académico, o propósito do presente trabalho¹¹.

Desde logo porque se, por um lado, o poder de resolução do contrato resulta da dimensão prevalecte do contraente público em nome do *telos* que lhe está cometido,

⁴ Cfr ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ - *Traité des contrats* - 2ª ed. - Paris: LGDJ, 1983-1984. - 2 vol, pp. 664 -665.

⁵ PHILIPPE TERNEYRE - *La responsabilité contractuelle des personnes publiques en droit administratif*, (Collection science et droit administratifs) Paris: Economica, 1989, p. 142.

⁶ É de realçar que força apelativa da fórmula *por imperativos do interesse público* prefigura, no universo da *intelecção*, a ideia da necessidade ou de imposição, na lógica do *telos* que lhe está associado.

⁷ Este, imperativo de prossecução de interesse público, real fundamento da *predominância da Administração na relação contratual* – Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA ANDRADE, *A propósito do Regime do Contrato Administrativo no “Código dos Contratos Públicos”*, in Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Cood. Diogo Freitas do Amaral, Carlos Ferreira de Almeida, Marta Tavares de Almeida - Vol. 1, Almedina, 2008, p. 346. No contexto da fundamentação do poder de modificação e de resolução por interesse público, PEDRO GONÇALVES – *Cumprimento e Incumprimento do Contrato Administrativo*, in Estudos de contratação pública I organizado pelo CEDIPRE); organização [de] Pedro Gonçalves, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp. 583 e 584.

⁸ Al. c) do artigo. 180º: “*Rescindir unilateralmente os contratos por imperativos de interesse público devidamente fundamentado, sem prejuízo do pagamento de justa indemnização*”.

⁹ Código do Procedimento Administrativo, Cujo Capítulo III, sob epígrafe “Do Contrato Administrativo, da parte IV, foi revogado pela alínea c) do nº 1 do artigo 14º do Decreto – Lei nº 18/2008, de 29 de Junho.

¹⁰ Alínea e) do art. 302º.

¹¹ Estão, pois, fora da órbita do presente trabalho quer a resolução – sancionatória operada pelo contraente público com fundamento em incumprimento contratual, prevista no artigo 333º, quer a resolução por parte do co-contratante, qualquer que seja a sua causa, prevista no artigo 332º.

por outro lado, a axiologia subjacente ao Estado – Pessoa de Bem, designadamente o princípio da Boa Fé, impõe a salvaguarda dos interesses do co – contraente.

1. DA TITULARIDADE DO PODER DE RESOLUÇÃO UNILATERAL

Prima facie, poder-se-á pensar que a resolução unilateral do contrato pelo contraente público apenas é concebível no quadro de uma relação contratual entre um ente público (ou privado investido de poderes públicos) e um privado, porquanto, aquele, e apenas aquele, teria a incumbência da prossecução do interesse público. Todavia, assim (já) não sucede. *Primus*, porque a relação contratual pública já não tem como sujeitos obrigatórios um ente público e um privado¹². Antes, e cada vez mais, tem como sujeitos os entes públicos¹³. *Secundus*, porquanto – e denota-o bem o CCP¹⁴ – são consideradas pessoas públicas não apenas as entidades adjudicantes¹⁵ mas também quer os chamados Organismos de Direito Público¹⁶ e demais entidades que celebrem contratos no exercício de funções materialmente administrativas¹⁷. Donde não importar a natureza (pública ou privada) do contraente mas sim o seu quadro legal de actuação no que se refere ao interesse público. *Tertius*, na medida em que, mesmo no quadro das relações interadministrativas, basta que uma delas, mesmo se e quando, estaticamente, situadas num mesmo plano de igualdade, se submeta, funcionalmente, ao exercício de poderes de autoridade da outra, para que aquela fique sujeita ao poder de resolução unilateral por motivos de interesse público detido por esta¹⁸ e também para que se lhe aplique a parte substantiva do CCP¹⁹.

2. DOS FUNDAMENTOS DO PODER DE RESOLUÇÃO UNILATERAL

2.1 DA RESOLUÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO

O artigo 334º do CCP reconhece expressamente as razões de interesse público como um dos fundamentos de e para a resolução unilateral do contrato. Com efeito, inscrevem-se necessariamente na órbita das funções do Estado a materialização das condições

¹² Sem prejuízo do crescente fenómeno de atribuição de prerrogativas de autoridade aos privados para a realização do interesse público.

¹³ São exemplos disso os inúmeros contratos administrativos celebrados entre as diversas entidades públicas.

¹⁴ Vide o artigo 3º.

¹⁵ Previstas no nº 1 do artigo 2º.

¹⁶ Previstas no nº 2 do artigo 2º.

¹⁷ Vide o nº 2 do artigo 3º.

¹⁸ Vide o nº 2 do artigo 338º

¹⁹ Parte III, a que correspondem os artigos 278º a 454º.

propiciadoras ao livre desenvolvimento da pessoa humana²⁰ na infinitude das suas irredutíveis dimensões. Propósito, aliás, intermediado pela Administração, que é chamada a executar, concretizando, os postulados de interesse público decorrentes escolhas feitas no âmbito da função política e/ou afirmadas normativa e inovatória ou primariamente através do exercício da função legislativa. Nesse sentido, à resolução do contrato pelo contraente público, está subjacente a ideia de “*que a administração deve poder, não obstante as cláusulas convencionais, pôr termo aos contratos que se tornaram inúteis ou desajustados à necessidade da colectividade, sob reserva de indemnização do co-contratante; ela não deve ser obrigada a continuar a receber prestações inúteis ou que já não correspondem à sua política actual*”²¹. É, pois, num quadro assim balizado que o contraente público deve permanentemente interpretar os ditames que decorrem, em cada momento, do interesse público, o qual “*é posto e não pressuposto, cabendo à administração um papel central na sua definição*”²², ou, dito ao contrário, *só a lei pode definir os interesses a cargo da Administração*²³. Nesse sentido, o contrato administrativo é, por excelência, um contrato dinâmico e, por isso, estruturalmente dialéctico. Numa primeira abordagem, o poder de, por razões de interesse público, resolver um contrato celebrado exactamente em nome da prossecução do interesse público, afigura-se um paradoxo. Todavia, assim não é. Porque, por uma parte, à celebração daquele deverá ser precedida por uma indagação e/ou avaliação das necessidades tributárias do interesse público e, por outra parte, a interpretação actualista deste poderá originar quer a verificação de novas necessidades quer a nova avaliação das circunstâncias, ao menos, contemporâneas do contrato. E isso sobretudo nos tempos

²⁰ Cujá dignidade constitui o substrato material do *princípio antrópico ou personocêntrico* - J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA - *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º*, Volume I, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 198.

²¹ ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ - *ob. cit.*, p. 663; PHILIPPE TERNEYRE - *ob. cit.*, p.145; ANDRÉ DE LAUBADÈRE - *Traité theorique et pratique des contrats administratifs* - Paris: LGDJ, 1956, pp. 157-158, 160.

²² J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA - *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 108º a 296º*, Volume II, 4ª Edição, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal / Coimbra Editora, 2010, p. 796.

²³ O que constitui, nas palavras de MARIA JOÃO ESTORNINHO, *o primeiro corolário do princípio da prossecução do interesse público* – Vide *A Fuga para o Direito Privado – Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Colecção Teses, Almedina, 1999, p. 169. Num sentido próximo, aponta SÉRVULO CORREIA, que fala num *princípio de legalidade objectiva*, que denota a necessidade da existência e da observância de um quadro normativo da acção administrativa que assegure a *prossecução do interesse público, a qual depende da previsão normativa dos actos associada à indicação de um fim quando através deles se exerça discricionariedade* – Vide JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Colecção Teses, Almedina, Coimbra, 1997, pp. 768-769.

presentes em que a crise económica – financeira mundial e a problemática da dívida pública obrigam os Estados a reequacionar as respectivas políticas de despesas públicas, e por maioria de razão, os encargos com as *public procurement*, podendo originar não apenas decisões de não adjudicação de contratos ou de adjudicação não acompanhadas de celebração do contrato mas também de modificação ou, no limite, resolução contratual. Por essa razão, a resolução contratual com fundamento vertido no artigo 334º do CCP, apresenta uma vertente objectiva, traduzida no emergir de novas necessidades, e uma vertente subjectiva²⁴, manifestada na reponderação ou reavaliação das circunstâncias pré-existentes ou contemporâneas da decisão de contratar²⁵. Acresce ainda que, como assinala PHILIPPE TERNEYRE, a evolução da própria noção de interesse público tende a compreender, na sua extensão, razões de *ordem técnica*, que, no fundo, mais não são do que uma *categoria de particular de motivos de interesse público*²⁶. A resolução por interesse público é, pois, no plano contratual, uma decorrência directa e imediata dos irrenunciáveis dos *poderes exorbitantes*²⁷, justificado funcionalmente por razões de prossecução do interesse público.

2.2 DA RESOLUÇÃO POR *FAIT DU PRINCE*²⁸

O CCP admite, no seu artigo 335º, nº 2, também a resolução do contrato quando a *alteração anormal e imprevisível das circunstâncias seja imputável a decisão do contraente público adoptada fora do exercício dos seus poderes de conformação da*

²⁴ Conquanto demonstrável ou objectivável em sede de fundamentação do acto de resolução.

²⁵ CARLA AMADO GOMES aponta como um dos requisitos que a causa *deva ser actual e não futura e hipotética* - CARLA AMADO GOMES, *A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos*, in Estudos de contratação pública – I, organizado pelo CEDIPRE, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p 555.

²⁶ PHILIPPE TERNEYRE, *ob. cit.*, p. 148.

²⁷ Aparentemente no sentido de que apenas os poderes de modificação de resolução unilaterais pela Administração, por serem independentes de previsão legal e de acordo das partes, poderem ser considerados exorbitantes em relação ao Direito Privado, vide MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Almedina, 1990, pp. 138 e 140.

²⁸ Teorizada, em 1902, e desenvolvida por Maurice Hauriou. *Factum principis* ou ainda *facto de príncipe*, em virtude do contexto histórico do seu surgimento, enquanto revelador de um poder absoluto, e da sua cristalização. Embora as expressões em causa estejam classicamente reservadas, na dogmática jurídica, para actos formalmente legislativos praticados pelo parlamento no quadro da oitocentista tripartição das funções do Estado, a atribuição de competências legiferantes ao Executivo (ou *Administração Executiva*, segundo ZIPPELIUS – *Teoria Geral do Estado*, 3ª Edição, Serviço de Educação da Fundação Calouste Gulbenkian, p. 414), que já tinha a seu cargo a função administrativa, fez com que aquele conceito passasse também a abranger actos legislativos ou não dos poderes públicos encarregues do exercício da função administrativa. Aos primeiros, aos actos (legislativos) dos órgãos legislativos que têm efeito na função administrativa, está reservada o conceito *factum principis strictu sensu*, enquanto que aos segundos, aos actos legislativos dos órgãos titulares da função administrativa que se projectam na esfera desta função, está reservado o conceito *factum principis lato sensu*.

relação contratual. Infeliz na redacção, ambígua no sentido,²⁹ e de duvidosa técnica legislativa³⁰, o legislador parece, por um lado, fundar a resolução na *alteração anormal e imprevisível* das circunstâncias e, por outro lado, imputar àquela alteração à *decisão do contraente público*, tomada num plano extra-contratual. Ora, sendo, à partida, imprevisível, não pode, no final, ser imputável à vontade. Subjacente à consideração da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias está a *teoria das situações imprevistas* (que afectam *directa e imediatamente* o contrato) e, de certa forma, também a *teoria da imprevisão*³¹ que, como se sabe, assenta no sobrevir de circunstâncias, sobretudo de *ordem económica*³², *exteriores às partes*, mas de afectação indirecta do contrato). Assumem relevo as alterações que vão além das que possam ser consideradas comuns, típicas ou normais ao longo da vida de determinado tipo contratual - o qual é, regra geral, de execução duradoura - seja no plano objectivo ou dos efeitos provocados, seja no plano subjectivo ou da sua previsibilidade. A explicá-lo está, o facto de, por um lado, apenas as alterações anormais transcenderem o desenvolvimento regular de um contrato e, como tal, terem a potencialidade de produzir, para qualquer das partes, consequências dignas de tutela legal, e, por outro lado, só as alterações imprevisíveis

²⁹ Posição já defendida em 2007 por PEDRO GONÇALVES, para quem, à data, Projecto do CCP “*ganharia clareza se distinguisse, de forma taxativa, a figura do poder de modificação unilateral - modificação “imposta” pelo contraente público – em face da modificação por alteração das circunstâncias, argumentos, extensíveis às hipóteses de resolução do contrato com idênticos fundamentos – Vide PEDRO GONÇALVES, A relação jurídica fundada em contrato administrativo, in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 64, Julho/Agosto 2007, pp. 40 e 41.*

³⁰ Porquanto a *ratio* normativa parece ser a da salvaguarda indemnizatória do co-contraente, sendo que o legislador parece ter aproveitado para, sem razão, incluir no artigo quer o resultado da intervenção do contraente público quer o quadro de irradiação daquela decisão.

³¹ Que, no essencial, remete para os riscos ou fenómenos naturais, mas que, no plano dos efeitos, se autonomiza da teoria da força maior. Aquela teoria, tal como as de *fait du prince* e de *força maior*, são criações jurisprudenciais novecentistas cunhadas com o fito comum de permitir uma melhor gestão dos riscos da superveniência de um evento sempre imprevisto e imprevisível - Cfr. AYMERIC RUELLAN / ALBANE HUGÉ - *La partage des risques et la portée matérielle des théories de la force majeure, du fait du prince et l'imprévision*, Droit administratif., L'actualité juridique, Paris, a.62n.29 (11sept.2006), p.1597; Cfr. ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *ob. cit.*, pp. 92-93. Enquanto a *teoria da imprevisão* foi sistematizada pelo acórdão *Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux*, do Conselho de Estado de 30.03.1916, já a *teoria de força maior* deve o seu nome sobretudo à fórmula vertida nas conclusões do comissário do governo Latournerie diante do Conselho de Estado em 09.03.1928, no caso da *Compagnie des scieires africaines*. Por sua vez, a *teoria du fait du prince* remonta ao acórdão *Gáz de Montluçon*, do Conselho de Estado, de 09.04.1897. Ainda quanto aos vectores das teorias de *imprevisão*, de *situações imprevistas* e de *fait du prince*, vide ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Contratos Públicos – Subsídios para a dogmática administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro*, in Cadernos O Direito, nº 2, 2007, pp. 84-85.

³² Ainda que, remotamente, de origem natural ou humana, desde que não impossibilitem a execução do contrato, como sucede no caso dos eventos de *força maior* - Cfr. ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *ob. cit.*, Vol. 3, pp. 7, 10, 11 e 16 - mas que também não seja imputável titular de poderes exorbitantes, como sucede no segundo caso – eventos de *fait du prince*.

poderem justificar a necessidade de guarida jurídica das partes no quadro do princípio da protecção da confiança e da boa fé³³. Cotejando o nº 2 do artigo 335º, podemos concluir que o mesmo consagra, de forma autónoma, (a repercussão d) o *factum principis*^{34 35} como fundamento de resolução do contrato administrativo. Decorre de uma leitura aprofundada da norma do nº 2 do artigo 335º a existência de três aspectos que apontam no sentido da consagração da *fattispecie* resolutorio em causa³⁶. Assim, a decisão do contraente público impositiva e está vinculada ao princípio da legalidade. E pode ser proferida em conformidade ou em compatibilidade, mas sempre como consequência de um acto *infra - legal*³⁷, legal³⁸, ou supra legal³⁹, sejam ou não da sua autoria⁴⁰, os quais tanto podem afectar cláusulas contratuais como também as condições de execução do contrato⁴¹. Aquela decisão transcende, estrutural e funcionalmente, o

³³ Há muito cunhada na dogmática jurídica, a teoria da imprevisão tem, de forma aliás doutrinariamente pacífica, consagração legal no ordenamento jurídico português no nº 1 do artigo 437º do Código Civil. Nessa conformidade, se ao legislador não é exigível a perpetuação de conceitos doutrinários, é-lhe, todavia, exigível quer o respeito por instituto legal que, manifestamente não pretende alterar quer a omissão de intervenções feitas ao arrepio de conceitos há muito enraizados na ordenamento e comunidade jurídicas, sobretudo quando aquelas intervenções não trazem quaisquer subsídios válidos.

³⁴ Que tem, doutrinariamente, como pressupostos que o acto seja (i) imputável à administração contratante (o que implicaria a existência da responsabilidade contratual, dimensão, entretanto, superada quer pela teoria da dupla face do contraente público quer pela susceptibilidade do acto ser imputável à outra entidade pública distintas do contraente público); (ii) lícito; e (iii) imprevisível no momento do conclusão do contrato – Cfr. PHILIPPE TERNEYRE, *ob. cit.*, p. 151.

³⁵ No sentido de que o nº 2 do artigo 335º representaria a *resolução por alteração por alteração anormal ou imprevisível das circunstâncias* por causa *objectiva*, por contraposição a prevista no nº 1 deste artigo, que seria corresponderia a *resolução por alteração anormal ou imprevisível das circunstâncias* por causa imputável ao contraente público no exercício de poderes extra-contratuais, parece apontar JOSÉ CARLOS VIEIRA ANDRADE – *As Formas Principais...*, *ob. cit.*, pp. 88 e 97.

³⁶ (i) a existência de um elemento subjectivo ou volitivo; (ii) conexão do elemento subjectivo com o contraente público; (iii) adopção da decisão em ambiente extra – contratual; (iv) *alteração anormal e imprevisível das circunstâncias como resultado da convergência daqueles três aspectos*, que é, em simultâneo, um dado de facto para o contraente público.

³⁷ Todavia hierarquicamente superior, praticado ainda no âmbito da função administrativa.

³⁸ Facto (legislativo) do príncipe que se repercute na função administrativa e na execução do contrato. Vide, por exemplo, a Lei nº 14/2010, de 23 de Julho que revoga, sem adição de quais fundamentos, e com efeitos *ex tunc*, o DL nº 188/2008, de 23 de Setembro que, entre outros, prorrogava o contrato de concessão de exploração do terminal portuário de contentores de Alcântara. Todavia, na nossa óptica, o melhor enquadramento legal situar-se-á ao nível do Regime aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro.

³⁹ Nomeadamente convenções internacionais, em sentido amplo – Cfr. PHILIPPE TERNEYRE, *ob. cit.*, pp. 157 e 158. Vide, quanto às diferentes naturezas de actos susceptível de serem reconduzidos ao *fait du prince* – Cfr. ANDRÉ DE LAUBADÈRE, *ob. cit.*, Vol. 3, pp., 35 e ss.

⁴⁰ Hipóteses em que o contraente público é um órgão do Estado com incumbências no âmbito da função administrativa mãe, em simultâneo, titular de competências legislativos, como sucede nos casos do Governo da República (artigos 182º, 198 e 199º da CRP) e dos Governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (artigos 227º e 231º, nº 1 da CRP).

⁴¹ Cfr. ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, pp. 528 a 531.

plano do contrato⁴², sendo, também por isso, dogmaticamente autónoma dos poderes conferidos em sede e para efeitos da conformação da relação contratual⁴³. Diferentemente do que sucede em sede de resolução por razões de interesse público, *que tem, ab initio, no contrato, o seu objecto directo e immediato*, aqui a resolução é somente uma consequência, directa ou indirecta, do *fait du prince*, seja pelo próprio contraente público investido na sua outra face⁴⁴ seja um terceiro titular de *ius imperii*, orgânico – funcionalmente ligado àquele ou não⁴⁵. Donde, estas nuances deverem projectar-se ao nível da eventual garantia dos interesses do co-contraente. Nesta perspectiva, a alteração a que se refere o n.º 2 do art. 335º seria, por um lado, *consequência do fait du prince*, e, nessa (e só nessa) medida, pode ser considerada o *fundamento*⁴⁶ da resolução contratual. Em todo o caso, o que importa, no e para a resolução por *facto do príncipe*, é que a decisão resolutória seja directa ou indirectamente, imediata ou imediatamente, consequência de uma decisão extra – contratual e tendencialmente imperativa.

2.3 DA RESOLUÇÃO POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS CIRCUNSTÂNCIAS

Contrariamente ao que sucede com a resolução com fundamentos referidos nos pontos anteriores, a *resolução por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias* assenta na superveniência, na fase de execução, de *circunstâncias independentes da vontade dos contraentes*⁴⁷, logo, imprevisíveis aquando da conclusão do contrato e que transcendem o *risco ordinário* do contrato, criando um *estado de imprevisão*⁴⁸. Aquela

⁴² Logo susceptível de ter implicações em matéria da responsabilidade civil extra-contratual.

⁴³ Vide, quanto ao confronto entre os poderes de modificação e de resolução unilaterais e o *fait du prince* CARLA AMADO GOMES, *ob. cit.*, pp. 534 e 557; MARK BOBELA-MOTA KIRKBY - *Contratos sobre o Exercício de Poderes Públicos*, Coimbra Editora, 2011, pp. 436-437.

⁴⁴ Caso em que se pode falar de *factum principis strictu sensu*.

⁴⁵ Hipótese em que tem cabimento falar de *factum principis lato sensu*, enquanto congregadora de *toda intervenção de poderes públicos que tenham por resultado afectar de uma maneira qualquer as condições jurídicas ou apenas as condições de facto nas quais um co-contratante da administração executa o seu contrato* – Cfr. ANDRÉ LAUBADÈRE; FRANCK MODERNE; PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, p. 516.

⁴⁶ Também neste sentido, todavia num plano da operatividade e não doutrinário, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, que, acrescenta, “*por se estar, nesse caso, perante uma situação de fait du prince imputável ao contraente público, justifica-se que sobre ele recaia o dever de suportar por inteiro a maior onerosidade que da alteração de circunstâncias resultou para a contraparte* - Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo Código dos Contratos Públicos*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 66, Novembro/Dezembro 2007, pp. 14 e 15.

⁴⁷ E que são, literalmente, extra – contratual, no sentido em que se situam fora do contrato.

⁴⁸ Menezes Cordeiro realça, por exemplo, como hipótese de “*puras alterações imprevisas*”, que, como tal determinam o reequilíbrio financeiro do contrato, quer as que caíam fora do âmbito das cláusulas de

alteração apresenta, entre outras, uma dimensão material⁴⁹ e uma dimensão temporal. Integram a primeira, todas aquelas não sejam naturais ao tipo contratual em causa e que, como tal, alteram de forma substancial o equilíbrio económico – financeiro do contrato, para lá do suportável pelas partes e do tolerado pela boa fé. Por sua vez, fazem parte da segunda as alterações que, à data do início da vigência do contrato, não sejam ou não possam ser, razoavelmente, previstas pelas partes⁵⁰. Reflexivamente, ficam de fora todas as alterações que possam ser reconduzidas aos riscos próprios do contrato ou que não mereça guarida à luz do princípio da boa fé. O contrato administrativo tem subjacente o princípio *pactum sunt servanda*, pelo que só excepcionalmente a *lógica do pacto* poderá ser quebrada. A resolução apenas será admissível se a alteração da *base negocial* não for acompanhada da consequente compensação financeira⁵¹ ou modificação objectiva mais alargada. Se, como consequência da alteração anormal das circunstâncias, a prestação obrigacional do co-contraente atingir um grau de onerosidade tão elevado que nem a modificação (unilateral ou não) nem a atribuição, pelo contraente público, de uma *compensação financeira*, com base em equidade,⁵² por forma a que seja mantido o nível do interesse público contratualizado, então poderá, *rectius*, deverá o contraente público libertar o co-contraente do dever do cumprimento contratual, mediante resolução do contrato⁵³, sem, todavia, haver lugar a quaisquer *indemnizações* ou *compensações*⁵⁴. A resolução por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, na medida em que está associada aos eventos que transcendem directa ou

adaptação previstas no contrato quer as que, estando no seio daquelas, as superam – *Cfr.* ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *ob. cit.*, pp. 108-109.

⁴⁹ No sentido de que a alteração das circunstâncias deva implicar uma dificuldade de ordem natural, resultante de uma circunstância exterior às partes e de carácter absolutamente anormal - vide ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, pp. 506, 507 e 509.

⁵⁰ Portanto, só a emergência de um estado de imprevisão, criado por riscos contratuais extra-ordinários, tem a potencialidade de, face ao princípio da boa fé, dispensar o co-contraente do cumprimento das obrigações.

⁵¹ Pois, nas palavras de AYMERIC RUELLAN / ALBANE HUGÉ, acerca das concessões, só uma mudança grave da economia do contrato nascida dum evento incerto na acepção consagrada pela teoria económica pode explicar que o risco seja posto a cargo principal ou exclusivo da autoridade pública concedente – *Cfr. La partage des risques et la portée matérielle des théories de la force majeure, du fait du prince et l'imprévision, ob. cit.*, p.1597.

⁵² Ou seja, sem pretensões de reequilíbrio económico – financeiro, como decorre do artigo 314º, nº 2.

⁵³ Nos termos do nº 1 do artigo 335º, solução, aliás, que já resultava da mobilização do artigo 437º do Código Civil.

⁵⁴ No sentido de que a resolução com o fundamento em *causa parece não ter, em geral, aplicação na situação em que o contraente público está colocado*, aponta PEDRO GONÇALVES, que, de seguida, acrescenta que *nos casos em que pudesse ter aplicação, a resolução por alteração das circunstâncias seria consumida pela resolução por imperativo de interesse público, não se justificando a distinção* – vide *A relação jurídica...*, *ob. cit.*, p. 42.

indirectamente a vontade dos sujeitos contratuais pode ser exercida por qualquer um dos contraentes, sem prejuízo do contraente público o poder exercer por acto administrativo, sem mobilização prévia da via judicial, ao contrário do que sucede com o co-contraente, que só o pode exercer através do apelo a via judicial ou em sede de arbitragem.

3. DA FORÇA JURÍDICA DO ACTO DE RESOLUÇÃO UNILATERAL

3.1 DA FORÇA JURÍDICA DO ACTO DE RESOLUÇÃO POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO E POR *FAIT DU PRINCE*

Decorre do que vem dito que, tendo o poder – dever em apreço fundamento jurídico – material em normas cimeiras e imperativas de Direito Público, o mesmo apenas pode manifestar-se adequado às finalidades que lhe estão subjacentes se e quando o contraente público actua na veste de prevalência / supremacia ou autoridade. Analisando o artigo 302º do CCP, verifica-se, à partida, que quer o regime jurídico quer os limites dos *poderes exorbitantes* detidos pelo contraente público, decorrem não apenas do contrato mas sobretudo de *lei*⁵⁵, CCP inclusive. Mais: verifica-se igualmente que, em face do artigo 307º, e ao contrário do que sucede com as declarações típicas de uma relação contratual comum - quais sejam as referentes à interpretação, validade e execução dos contratos, com valor de *meras declarações negociais*⁵⁶ - as declarações do contraente público concretizadoras do poder de resolução unilateral do contrato, incluindo a baseada em alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, revestem a *natureza de acto administrativo*⁵⁷. Ora, à luz do disposto nº 2 do artigo 149º do CPA, o acto administrativo é dotado de força jurídica de executoriedade, sendo, por conseguinte, susceptível da imposição coactiva pela Administração, sem recurso prévio à via judicial^{58,59}. No mesmo sentido, de forma inequívoca, aponta quer o nº 1 do artigo 309º, ao prescrever que “*os actos administrativos do contraente público relativos à*

⁵⁵ Em sentido amplo, compreendendo igualmente a constituição.

⁵⁶ Vide o nº 1 do artigo 307º.

⁵⁷ Vide o nº 2 do artigo 307º.

⁵⁸ Sem prejuízo quer do controlo judicial, *a posteriori*, da legalidade do acto, em conformidade do *princípio da juridicidade da administração* (GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA) que rege a actuação dos entes públicos, quer das consequências que jurídicas que possam advir para aqueles.

⁵⁹ Ao contrário do que sucede na hipótese de resolução do contrato por iniciativa do co – contraente, que é apenas é susceptível de exercício através da via judicial ou com recurso à arbitragem, nos termos do nº 3 do artigo 332º do CCP.

*execução do contrato constituem título executivo*⁶⁰, quer o n° 2 daquele artigo ao excepcionar, por exemplo, o acto administrativo de resolução do contrato da proibição da imposição coerciva pelo contraente público⁶¹. Portanto, o contraente público está não apenas habilitado a pôr termo à relação contratual como também tem, nesse caso, o dever de garantir que a sua decisão tenha efeitos práticos⁶². Ao co-contratante, restará, em consequência, quanto ao acto de resolução, o recurso à via judicial, mormente à acção administrativa especial e à tutela cautelar⁶³.

3.2 DA FORÇA JURÍDICA DA RESOLUÇÃO POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS CIRCUNSTÂNCIAS

O legislador assinalou com as notas de executividade e da executoriedade o acto de resolução contratual pelo contraente público não em função do concreto fundamento mobilizado para a resolução mas sim a partir da comum prevalência ou supremacia contratual do contraente público. Isso mesmo decorre do facto desta matéria ter sido objecto unitário⁶⁴. Ora, a atribuição de força de acto administrativo à resolução do contrato por *alteração anormal e imprevisível das circunstâncias*, extravasa o limite teleológico do acto administrativo em matéria de execução contratual⁶⁵. É que, na hipótese em causa não está em jogo, ao menos de forma directa, o interesse público, nem está em causa a observância de imposições decorrentes do *fait du prince*, os únicos casos em que ao co-contratante deve estar subtraído a faculdade de paralisar o propósito resolutivo. Antes, aqui, a resolução assenta unicamente numa avaliação de alteração não imputável, não existindo, por essa razão, fundamento bastante para que o contraente público faça uso de prerrogativas autoritárias que lhe devem assistir em situações em que estejam em causa o *ius imperii*. Acresce, por último, que, ao nível da força gradativa dos actos jurídicos do contraente público em matéria contratual

⁶⁰ O que dispensa o recurso à qualquer acção (judicial) declarativa.

⁶¹ Pelo que o contraente público também não necessita de recorrer à acção (judicial) executiva de modo a que a resolução produza efeitos no plano fático.

⁶² Como afirma RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *o acto administrativo contratual tem a sua razão de ser no âmbito do contrato administrativo, uma razão prática e de eficiência – Cfr. O Acto administrativo..., ob. cit., p. 16.*

⁶³ Ainda que potencialmente de diminuto efeito prático, caso malogre a tutela cautelar.

⁶⁴ Vide os artigos 309, n°s 1 e 2° *in fine*, e do artigo 307°, n° 2, al, d).

⁶⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA considera a declaração de resolução do contrato no caso em apreço “*reveste a natureza de uma mera declaração negocial*– Cfr., deste autor, *Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo Código dos Contratos Públicos*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n° 66, Novembro/Dezembro 2007), pp. 14 e 15.

administrativos⁶⁶, o acto resolutivo com base no *estado de imprevisão*, deveria ser qualificado de mera declaração negocial⁶⁷, ou, ao menos, com o atributo de executividade, enquanto *possibilidade reconhecida aos actos administrativos de receberem uma execução, desde que eficazes, sem dependência de qualquer outra pronúncia*⁶⁸, mas não o da executoriedade, *enquanto possibilidade de execução coactiva pelos próprios órgãos da administração*⁶⁹ ou, no caso, pelo contraente público.

4. DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO UNILATERAL

Podem ser diversas as consequências consoante os planos da resolução e os fundamentos invocados⁷⁰. Em qualquer dos casos, a resolução contratual pressupõe lógica e cronologicamente uma adjudicação (logo, a existência do adjudicatário) como também a existência de contrato (logo, a presença do co-contraente), ocorrendo, em consequência, já na fase de produção de efeito⁷¹. Portanto, não estamos na fase pré-contratual onde pontificam meros *candidatos ou concorrentes*, eventualmente titulares do direito a indemnização pelos encargos comprovadamente incorridos com a elaboração da proposta (danos emergentes)⁷², nem tão pouco de *adjudicatários*, titulares do direito a indemnização pelos encargos comprovadamente incorridos com a

⁶⁶ Acto declarativo, actos administrativo com executividade, acto administrativo com executoriedade

⁶⁷ A semelhança do que o CCP prevê, no artigo 333º, nº 3. Nesse sentido, vide, entre outros, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Contratos administrativos...*, *ob. cit.*, pp. 14 e 15; JOSÉ CARLOS VIEIRA ANDRADE – As Formas Principais..., *ob. cit.*, p. 89; *A propósito do Regime do Contrato Administrativo no “Código dos Contratos Públicos”*, in Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Cood. Diogo Freitas do Amaral, Carlos Ferreira de Almeida, Marta Tavares de Almeida, Vol. 1, Almedina, 2008, p. 349.

⁶⁸ Vide ROGÉRIO EHRARDT SOARES, *Direito Administrativo, Lições ao Curso Complementar de Ciências Jurídico – Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no ano lectivo de 1977/78*, Coimbra Editora, 1978, p. 199.

⁶⁹ ROGÉRIO EHRARDT SOARES, *ob. cit.*, p. 203

⁷⁰ Assim, no plano contratual, a resolução por incumprimento do co – contraente, dita também resolução sancionatória, traduz a efectivação de uma responsabilidade administrativa e pode originar responsabilidade civil extra-contratual por parte do co – contraente.

⁷¹ Pense-se, a título de excepção, nas hipóteses dos contratos com eficácia diferida, em que a resolução do contrato antecede à fase de execução propriamente dita, *rectius*, antes do início da execução das prestações contratuais.

⁷² Vide os artigos 76º, nº 1, nas hipóteses de recusa, pelo concorrente, da adjudicação notificada extemporaneamente, e 79º, nº 4, nas situações de não adjudicação decorrentes da necessidade de alteração dos aspectos fundamentais das peças do procedimento, por circunstâncias imprevistas, e por alteração superveniente das circunstâncias referentes aos pressupostos da decisão de contratar. Já aos concorrentes que não teriam vencido o concurso, a protecção pelo interesse contratual negativo pressuporá sempre, *in casu*, entre outros a verificação do requisito da casualidade. Com essa nota, PAULO MOTA PINTO, *Responsabilidade por violação de regras de concurso para celebração de um contrato*, in Estudos de contratação pública - II, CEDIPRE, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 293.

elaboração da proposta e com a prestação da caução (danos emergentes)⁷³, ou do interesse ao cumprimento por parte do contraente público⁷⁴, mas sim de *contraentes*, que, além de terem incorrido em danos emergentes, são titulares de direitos de âmbito mais alargado, pelo que importa proceder à análise das consequências que a resolução acarreta na esfera daqueles.

4.1 DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO POR INTERESSE PÚBLICO

4.1.1 RESPONSABILIDADE CONTRATUAL POR FACTO LÍCITO

Na medida em que o poder de resolução unilateral da administração é uma *prerrogativa exorbitante*, que destrói a *lógica do consenso* a sua contrapartida será, em princípio, e em nome *no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos*⁷⁵, o direito do co-contraente à uma indemnização. Ao nosso ver, a resolução do contrato por razões de interesse público situa-se (e deve situar-se) no plano contratual. É certo que já não se está na presença de uma situação de incumprimento pelo co-contraente. Todavia, não é menos certo que também não se esteja num plano extra – contratual onde pontifiquem factores fático – jurídicos a que o contraente público se encontra vinculado no quadro de relação jurídica de *conformidade* legal. Estamos, pois, verdadeiramente no quadro de uma relação jurídica de *compatibilidade*, em que ao contraente público, na margem de discricionariedade que lhe assiste⁷⁶, reinterpreta as necessidades resultantes do interesse público, bem como a adequação da sua prossecução através do contrato, e conclui pela necessidade de pôr termo àquele, optando pela via de resolução⁷⁷. Ora, sendo este, ainda, um plano contratual, a responsabilidade (civil) emergente terá (necessariamente) a natureza contratual⁷⁸⁻⁷⁹. Porém, ela poderá ser acompanhada de

⁷³ Vide o nº 3 do artigo 105º.

⁷⁴ Vide o nº 4 do artigo 105º.

⁷⁵ Art. 266º, nº 1, *in fine*, da CRP.

⁷⁶ Ainda que sempre balizada pelo princípio da juridicidade.

⁷⁷ Hipótese concebível, sobretudo, nos casos em que tentativas de revogação do contrato não logram obter sucesso – Vide os artigos 330º, alínea b) e 331º.

⁷⁸ É também no terreno da responsabilidade contratual (sem falta) que o JEAN – DAVID DREYFUS situa a decisão do Conselho de Estado Francês de 21.12.2007, a qual refere “*se o Estado pôs fim unilateralmente aos seus compromissos contratuais por um motivo de interesse geral, em virtude especialmente de custos elevados e à fraca rentabilidade sócio – económica do projecto de ligação por ramais pendulares, seus co-contraentes estão todavia no direito de obter reparação do prejuízo resultante da resolução unilateral dos seus contratos particulares pelo Estado, mesmo na ausência de toda a falta deste último, fora de qualquer estipulação contratual que não constitua obstáculo*” – Cfr.

responsabilidade (civil) extra – contratual, nomeadamente por facto ilícito, se e quando a resolução for ilícita e desde que verificados os respectivos requisitos geradores do direito a indemnização⁸⁰. A *permanente e eficaz disponibilidade do interesse público contratualizado*⁸¹, que justifica a prevalência dos poderes do contraente público através das dimensões de *imperatividade, executividade* e, por vezes, *executoriedade* de determinados actos administrativos em matéria contratual, é acompanhada, na perspectiva de equilíbrio contra - prestacional, da protecção patrimonial o interesse do co-contraente, nomeadamente por via indemnizatória. Assim, no plano da responsabilidade (civil) contratual, a resolução do contrato por imperativos de interesse público cria, para o contraente público, a obrigação de indemnizar o co-contraente não apenas pelos *danos emergentes*, associados ao interesse contratual negativo⁸², mas também pelos *lucros cessantes*, envolvendo interesse contratual positivo⁸³, este justificado pelo facto de que, resolvendo o contrato, não mais é possível ao co-contraente obter os interesses a que se propôs com a celebração do contrato, impendendo, *ipso facto*, sobre o contraente público o dever de proporcionar àquele a satisfação integral dos interesses antes prosseguidos⁸⁴. Contudo, aos lucros cessantes, *deve ser deduzido o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos*⁸⁵. Além da obrigação do pagamento da indemnização nos termos que vem exposto, impondrá também sobre contraente público o dever de pagar juros moratórios⁸⁶ nos casos em que

JEAN – DAVID DREYFUS, *L'engagement de la responsabilité contractuelle de l'État du fait de l'abandon d'un projet de desserte ferroviaire*, Droit administratif. L'actualité juridique, Paris, a.64n.9 (10mars2008), p.483. Também em defesa da natureza contratual (sem *falta*) da responsabilidade emergente, na hipótese do *exercício regular das suas prerrogativas extra – contratuais de poder público*, vide PHILIPPE TERNEYRE, *ob. cit.*, p. 149.

⁷⁹ Sem prejuízo de, caso o CCP fosse omissivo nessa matéria, o co-contraente não ficar desprovido de guarida, pois, sempre poderia lançar mão do instituto da regime da responsabilidade civil extra - contratual *por facto lícito* previsto no art. 16º da Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro.

⁸⁰ Conforme previsto no regime aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31.12.2007

⁸¹ Vide RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *ob. cit.*, p. 17.

⁸² JOSÉ CARLOS VIEIRA ANDRADE, *A propósito do Regime...*, *ob. cit.*, p. 361.

⁸³ JOSÉ CARLOS VIEIRA ANDRADE, *A propósito do Regime...*, *ob. cit.*, p. 361.

⁸⁴ A tutela do co-contraente seria igualmente obtida através do recurso ao instituto da responsabilidade civil extra – contratual pública por facto lícito ou por sacrifícios, prevista no artigo 16º do Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Pessoas Colectivas, aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro, alterado pela Lei nº 31/2008, de 17 de Julho (RRCEEP).

⁸⁵ Solução que, quanto a nós, visa afastar situações de enriquecimento sem causa, *lato sensu*, que decorreriam do facto de, tratando-se de contratos de execução duradoura, as contrapartidas que sejam antecipadas, e que seriam neutralizadas, até o termo final do contrato, pelas subsequentes contra – prestações co – contraente, deixariam de ter contra-prestações, passando a constituir um benefício injustificado.

⁸⁶ Enquanto *interesses dos interesses* ou *capitalização dos interesses* - PHILIPPE TERNEYRE, *ob. cit.*, p. 315.

a indemnização não seja paga no prazo de 30 dias após o apuro definitivo do respectivo montante⁸⁷.

4.1.2 RESPONSABILIDADE EXTRA - CONTRATUAL POR FACTO ILÍCITO

A resolução por interesse público pode ser também fonte geradora de responsabilidade civil extra – contratual por facto ilícito. Impondo-se, inelutavelmente, ao co-contratante, nem por isso a resolução está subtraída ao controlo judicial, ainda que *a posteriori*. Aliás, o interesse público subjacente à decisão de resolução deve ser, nos termos do nº1 do artigo 334º, *devidamente fundamentado*, exactamente para que seja susceptível de controlo judicial, nos limites do respeito, pelo julgador, do princípio da separação (e interdependência) dos poderes (e das funções) Estado. Ou seja, tratar-se-á de um *controlo que se limita à constatação da existência de um tal motivo e não se estende à apreciação do seu valor*⁸⁸. E nos casos em que o tribunal conclua pela inexistência de interesse público que fundamente a resolução, *rectius*, pela ausência de demonstração de existência do interesse público, e, *ipso facto*, pela ilicitude da resolução, emerge para o particular o direito a indemnização por responsabilidade civil extra-contratual por facto administrativo ilícito^{89,90}.

Um caso especial de resolução do contrato por interesse público previsto no CCP é o que decorre do artigo 422º do CPP, a propósito dos contratos de concessões (de obras públicas e de serviços públicos). Nos termos do nº 1 daquele artigo, o concedente (contratante público ou investido de poderes de *imperatividade*), *pode resgatar a concessão, por razões de interesse público, após o decurso do prazo fixado no contrato ou, na sua falta, decorrido um terço do prazo de vigência do contrato*. Acresce, ainda, que, diferentemente do que sucede com o regime geral da resolução do contrato por razões de interesse público, no caso das concessões, a resolução ou resgate está sujeita

⁸⁷ Vide o nº 3 do artigo 334º, norma que aponta também no sentido de que o pagamento de indemnização não é condição prévia da resolução contratual.

⁸⁸ Cfr ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, 2 vol, p. 667.

⁸⁹ Nos termos, ao menos, do nº 1 do artigo 7º do RRCEEP, desde que verificado os demais pressupostos da responsabilidade civil extra – contratual, nomeadamente o dano, o nexo de causalidade entre o facto ilícito e o dano, e a culpa, esta última entendida em termos objectivos e sindicável no contexto da prática do acto resolutório.

⁹⁰ Podendo abranger os danos morais ou de imagem. Para essa hipótese, desde que o dano de imagem tenha um *carácter directo e certo*, vide *L'Arrêt n° 293260 du Conseil d'Etat Français, de 21.12.2007*, (comentado por David Dreyfus, *L'engagement de la responsabilité contractuelle de l'État du fait de l'abandon d'un projet de desserte ferroviaire*) in *Droit administratif. L'actualité juridique*, Paris, a.64n.9 (10mars2008), p. 482.

ao pré – aviso, cujo prazo, supletivo, não pode ser inferior a seis meses⁹¹. Já ao nível da tutela patrimonial do concessionário, este tem direito a uma indemnização nos exactos termos assinalados para a resolução por motivos de interesse público, em geral⁹².

4.2 DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO POR *FAIT DU PRINCE*

4.2.1 RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA – CONTRATUAL POR FACTO LÍCITO

Por sua vez, o *facto do príncipe* representa *a se* um risco extra – contratual, logo, a responsabilidade que dela advém tem, necessariamente, natureza extra – contratual⁹³. Para efeitos de protecção dos interesses do co-contratante, o CCP estende à resolução contratual por *facto do príncipe* do contratante público as garantias indemnizatórias previstas para a resolução por interesse público. Trata-se, todavia, de uma solução desequilibrada, de excessiva generosidade e de discutível fundamentação, por não considerar as várias dimensões do *fait du prince* (do próprio contratante público), sobretudo no contexto da crise do Estado Pós – Social e do desequilíbrio das finanças públicas. É que, como tem sido pertinentemente assinalado na doutrina, o *fait du prince* comporta várias dimensões⁹⁴, as quais não tiveram ressonância normativa no CCP. Aliás, mesmo que se atenda, como parece fazer o CCP, apenas às *decisões* extra – contratuais do contratante público, o modo e o espaço do exercício dos poderes de extra-contratuais, logo também o grau de imputação, e a intensidade de afectação da relação contratual não são unívocos, pelo que também não deveria ser unívoca a solução legal. Assim, quanto a nós, a amplitude da indemnização prevista no n.º 2 do art. 335º, deveria

⁹¹ Vide o n.º 2 do artigo 422º.

⁹² Vide a cristalina semelhança entre os conteúdos dos artigos 334º, n.º 2 e 422º, n.º 5.

⁹³ Aparentemente no mesmo sentido, vide JOSÉ CARLOS VIEIRA ANDRADE, que, reconduzindo o *fait du prince* à *soberania político – legislativa*, atribui à responsabilidade dele decorrente, com a consequente *indemnização pelo sacrifício*. No entanto, realça esse Autor, que o CCP equipara-o a *alteração das circunstâncias imputável ao contratante público (...)* pelo que *tem efeitos semelhantes aos de uma modificação unilateral por interesse público*. Cfr. As Formas..., *ob. cit.*, p. 94. No sentido oposto, vide ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, p. 553 ss; PHILIPPE TERNEYRE, *ob. cit.*, pp. 164 ss, que confina o *fait du prince* aos actos extra-contratuais do próprio contratante público.

⁹⁴ Vide, entre outros, MARK BOBELA-MOTA KIRKBY, *ob. cit.*, pp. 437 e 438; CARLA AMADO GOMES, *ob. cit.*, pp. 534-537; LOURENÇO B. MANOEL DE VILHENA DE FREITAS, O Poder de Modificação Unilateral do Contrato Administrativo pela Administração (E as Garantias Contenciosas do seu Co-contratante perante este Exercício), AAFDL, Lisboa, 2007, p. 115.

ser restrita aos casos em que a decisão extra-contratual do contraente público decorresse *sponte sua* e tivesse como objecto directo, exclusivo ou não, o contrato⁹⁵.

Ao contrário, se e quando a resolução for decorrência indirecta e eventual da decisão extra-contratual de iniciativa do contraente público, o *quantum* indemnizatório não deveria ser total, pelo menos não deveria incluir os lucros cessantes⁹⁶, o qual poderia ser obtido em sede da responsabilidade civil extra – contratual nos termos do art. 16º RRCEEP, desde que verificados os respectivos pressupostos. Nos demais casos, nomeadamente aqueles em que o *facto de príncipe* subjacente à resolução provier de uma entidade orgânico – funcionalmente distinta do contraente público, o *quantum indemnizatório*, a cargo deste, deverá abranger apenas os danos emergentes. Já a indemnização por lucros cessantes deveria ser obtida, contra ao autor do *facto do príncipe*, através do regime da responsabilidade civil extra – contratual *por actos lícitos* ou *por sacrificio* previsto no art. 16º do RRCEEP, sem prejuízo do contraente público poder ser *demandado in solidum*.

Não acompanhamos, pois, a tese aparentemente no sentido de que, tendo o CCP confinado o *fait du prince* ao próprio contraente público, a tutela do co-contraente, nos casos de actos legislativos, com incidência específica reflexa no contrato, provenientes de terceiros, que não se encontrem numa relação de superintendência nem de tutela de mérito com o contraente público (por exemplo: governo - administração autónoma deveria ser equacionada através das soluções previstas para a modificação ou, no limite, resolução do contrato com base na *teoria da imprevisão*⁹⁷. Antes, esta deverá, quanto a nós, constituir o último reduto para a salvaguarda da tutela patrimonial do co-contraente, nomeadamente evitando que o mesmo continue a realizar prestações inoportáveis. De resto, a protecção aquela em sede da resolução contratual não sancionatória deve fazer-se no quadro da complementariedade entre a responsabilidade civil do contraente público previsto no CCP e a deste e dos demais sujeitos, a quem o ordenamento jurídico atribui a competência para a prática de actos qualificados como

⁹⁵ Inclusive ao arripio do eventualmente clausulado em contratos sobre o exercício dos poderes públicos, em virtude da *irrenunciabilidade* contratual dos poderes públicos. Vide, no sentido oposto, MARK BOBELA-MOTA KIRKBY, *ob. cit.*, p. 437.

⁹⁶ Também no sentido da teoria do *fait du prince* implicar o pagamento de indemnização integral, designadamente danos emergentes e lucros cessantes, vide ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, p. 556.

⁹⁷ MARK BOBELA-MOTA KIRKBY, *ob. cit.*, p. 438 - 440.

fait du prince, no quadro do RRCEEP aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31 de Dezembro.

4.2.2 RESPONSABILIDADE EXTRA – CONTRATUAL POR FACTO ILÍCITO

Porém, a resolução por *fait du prince* quando for *a se* ilícita⁹⁸ ou tiver como fundamento um facto normativo ou legislativo ilícito⁹⁹, pode criar para o co-contratante o direito de ser indemnizado com base em responsabilidade civil extra – contratual por facto ilícito¹⁰⁰. É que, nestas situações, o desvalor jurídico do acto normativo regulamentar ou legislativo extra – contratual, a que o contratante público está vinculado em nome do princípio da legalidade¹⁰¹ pode ser fonte geradora do dever de indemnizar, que acrescerá a obrigação de indemnizar por facto lícito a cargo do contratante público.

Se não, vejamos: quando um acto, legislativo ou normativo, extra – contratual lícito implicar, para o contratante público, a obrigação de resolver o contrato, teremos uma responsabilidade civil extra – contratual por facto lícito, a que corresponde ao vertido no artigo 335º, nº 2 e indemnizável nos termos do previsto nos nºs 2 e 3 do artigo 334º; se, posteriormente, o facto (legislativo ou normativo) extra – contratual¹⁰² vier a ser declarado ilícito, caberá, igualmente ao co-contratante, o direito a ser indemnizado com esse fundamento, sob pena da ordem jurídica assinalar, com igual consequência jurídica, situações a que ela própria atribui desigual (des) valor jurídico, não se curando, aqui e agora, de indagar acerca da legitimidade passiva, nem tão pouco do seu carácter singular ou plural ou mesmo da natureza solidária ou não desta última.

⁹⁸ Por vício próprio, ainda que decorrente da errónea interpretação do *fait du prince* ou da situação jurídica ou fática criada por este, o direito a indemnização que assiste o particular será considerado, não em sede das consequências da teoria do *fait du prince* mas sim na da *responsabilité pour faute* da administração. Nesse sentido, ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, p. 520.

⁹⁹ Que seria a sua causa indirecta todavia imediata. Vide o nosso *A Responsabilidade Civil por Facto Legislativo Inválido na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro - Pressupostos e Insuficiências*, 2010, p. 18, publicado no site do Instituto de Ciências Jurídico – Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, na secção Artigo dos Alunos: <http://www.icjp.pt/artigos-e-trabalhos/3>.

¹⁰⁰ Mais precisamente por facto administrativo (normativo ou não) inválido ou por facto legislativo inválido, respectivamente, nos termos dos artigos 7º e ss, e 15º do RRCEEP.

¹⁰¹ Vide, entre outros, aos artigos 3º, nº2, e 266º, nº 2, ambos da CRP, artigo 3º, nº 1 do CPA.

¹⁰² Que, por não ter sido objecto de impugnação por parte do co-contratante, tenha eventualmente acelerado o pagamento da indemnização nos termos do 334º, nºs 2 e 3, ex vi do artigo 335º, nº 2.

4.3 DAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA RESOLUÇÃO POR ALTERAÇÃO ANORMAL E IMPREVISÍVEL DAS CIRCUNSTÂNCIAS

Por último, a resolução pelo contraente público por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, situa-se, na nossa perspectiva, no plano extra – contratual e não acarreta qualquer tutela patrimonial para as partes. É que, verificando-se aquela alteração, a resolução, para garantia do interesse público, liberta o co-contraente da obrigação (agora mais onerosa) de cumprir o contrato, pelo que não lhe assiste qualquer indemnização por não haver uma imputação subjectiva ao contraente público nem compensação financeira porquanto *a resolução consequente* não desequilibra o contrato¹⁰³⁻¹⁰⁴, antes, cessa-o, fazendo desaparecer o desequilíbrio superveniente e não imputável ao contraente público. Face à posição de sujeição em que se encontra o co - contraente – desde logo porque, de forma injustificada, o legislador atribuiu ao acto resolutivo do contraente público a natureza jurídica de acto administrativo¹⁰⁵ com atributos da executividade e da excoerência – resta-lhe apenas a via impugnatória para aferir da proporcionalidade da decisão do contraente público, nomeadamente em confronto com as alternativas modificação contratual e compensação financeira, cuja medida ou amplitude é determinada não pela culpa¹⁰⁶, que não existe, mas sim pelos critérios de equidade¹⁰⁷.

¹⁰³ Que, por ser a *ultima ratio*, pressupõe, obviamente, que esteja afastada a hipótese da modificação (objectiva) do contrato.

¹⁰⁴ Como assinalam ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, “*Le fait qu’une sujétion imprévue a pu excéder la commune <<prévision>> des parties n’implique pas nécessairement que la commune <<intention>> de celles-ci ait été que cette sujétion ouvre automatiquement au cocontractant un droit à indemnité*” – vide ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, p. 505.

¹⁰⁵ Propenso a pender no sentido contrário, com base em argumentos de natureza sistemático – formal do CCP, parece estar MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, que considera a declaração de resolução do contrato no caso em apreço “*reveste a natureza de uma mera declaração negocial unilateral receptícia, nos termos gerais do art. 436º, nº 1, do Código Civil* - Cfr., deste autor, *Contratos administrativos e poderes ...*, *ob. cit.*, pp. 14 e 15. A tese em causa merece o nosso acolhimento, mas unicamente no plano de *iure condendo*, pois, foi outra a solução consagrada no CCP. Na verdade, ao assistir razão àquele autor, no plano de *iure condito*, então, igual conclusão teria de ser retirada para os casos de resolução por *interesse público* (334º) e por *fait du prince* (335º, nº 2), autonomizados no Capítulo VIII do Título I da Parte III do CPP, mas não no Capítulo IV. Aliás, não vislumbramos neste último capítulo, nomeadamente nos artigos referentes aos poderes do contraente público (302º), à natureza dos actos exteriorizadores daqueles poderes (307º) e à respectiva força jurídica (309º), quaisquer referências expressas aos fundamentos dos poderes de resolução unilateral por forma a que se conclua que uns, ao contrário de outros, foram objecto de qualificação formal.

¹⁰⁶ Mesmo que entendida em moldes objectivos, na perspectiva juspublicista.

¹⁰⁷ Por força da aplicação analógica do disposto no nº 2 do artigo 314º. Também no sentido de que o co-contraente tem direito de receber uma ajuda da administração - vide ANDRÉ LAUBADÈRE / FRANCK MODERNE / PIERRE DEVOLVÉ, *ob. cit.*, pp. 609 e 610 - que a fundamenta quer nas considerações de

5. CONCLUSÕES

- i. O interesse público é o *quid specificum* da função administrativa do Estado e fundamento do poder de resolução contratual pelo contraente público;
- ii. A resolução unilateral constitui uma garantia legal da prossecução do interesse público e deve ser operada no quadro do Estado de Direito;
- iii. O CCP ignorou a autonomia dogmática existente entre o poder de resolução por interesse público, o *fait du prince* e a situações de *estado de imprevisão* potenciando ambiguidades incompatíveis com o princípio jus – constitucional da segurança jurídica;
- iv. O interesse público e por *fait du prince* justificam que o acto de resolução tenha a natureza de acto administrativo resolutório os atributos de *executividade* e de *executoriedade*, mas extensão daquela natureza e daquela força jurídica ao acto de resolução no quadro da imprevisão carece de fundamento material;
- v. Enquanto a tutela do co-contraente, por resolução por interesse público, exige o direito a indemnização integral, por responsabilidade contratual, já a resolução consequente por ou *du fait du prince* deveria originar sempre para o contraente público o dever extra – contratual de indemnizar apenas por danos emergentes, podendo, todavia, ser extensível aos lucros cessantes, consoante a posição do contraente público face ao *fait du prince* (e do respectivo autor), em sede responsabilidade civil extra – contratual por facto lícito ou por sacrifício;
- vi. À protecção patrimonial do co-contraente decorrente da prática de actos lícitos referidos em v. deverá acrescer o dever de ser indemnizado, em sede de responsabilidade civil extra – contratual por actos ilícitos, desde que verificados os respectivos requisitos, caso o acto de resolução seja qualificado de inválido;
- vii. Finalmente, o poder de resolução dos contratos administrativos, fora dos quadros da culpa, previsto no CCP afigura-se adequado à garantia da prossecução dos interesses comunitários definidos primariamente no âmbito das funções político – legislativas do Estado, mas a protecção jurídico – patrimonial conferida ao co - contraente vai além dos limites justificáveis pelo interesse público, sobretudo no contexto da crise do Estado Pós – Social.

equidade que explica a partilha de encargos de que não é responsável quer na necessidade da intervenção daquele para permitir o funcionamento do serviço público.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Mário Aroso de - *Contratos administrativos e poderes de conformação do contraente público no novo Código dos Contratos Públicos*, in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 66, Novembro/Dezembro 2007, pp. 3-16;
- ANDRADE, José Carlos Vieira - *A propósito do Regime do Contrato Administrativo no “Código dos Contratos Públicos”*, in Estudos Comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, Cood. Diogo Freitas do Amaral, Carlos Ferreira de Almeida, Marta Tavares de Almeida, Vol. 1, Almedina, 2008, pp. 339-363;
- CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital - *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º, Volume I, 4ª Edição Revista*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007;
- *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 108º a 296º, Volume II, 4ª Edição*, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal / Coimbra Editora, 2010;
- CORDEIRO, António Menezes - *Contratos Públicos – Subsídios para a dogmática administrativa, com exemplo no princípio do equilíbrio financeiro*, in Cadernos O Direito, nº 2, 2007;
- CORREIA, José Manuel Sérvulo - *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Colecção Teses, Almedina, Coimbra, 1997;
- DEVOLVÉ, Pierre / LAUBADÈRE, André / MODERNE, Franck - *Traité des contrats administratifs*, 2ª ed. - Paris: LGDJ, 1983-1984, 2 vol.;
- DIAS, Gilberto - *A Responsabilidade Civil por Facto Legislativo Inválido na Lei 67/2007, de 31 de Dezembro - Pressupostos e Insuficiências*, 2010, publicado no site do Instituto de Ciências Jurídico – Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, na secção Artigo dos Alunos: <http://www.icjp.pt/artigos-e-trabalhos/3> ;
- DREYFUS, Jean - David - *L'engagement de la responsabilité contractuelle de l'État du fait de l'abandon d'un projet de desserte ferroviaire* in droit administratif. L'actualité juridique, Paris, a.64n.9 (10mars2008), pp. 481-484;

- ESTORNINHO, Maria João - *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Almedina, 1990;
– *A Fuga para o Direito Privado – Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*, Colecção Teses, Almedina, 1999;
- FREITAS, Lourenço B. Manoel de Vilhena de - *O poder de modificação unilateral do contrato administrativo pela Administração (E as Garantias Contenciosas do seu Co-contratante perante este Exercício)*, Lisboa, AAFDL, 2007;
- GOMES, Carla Amado - *A Conformação da Relação Contratual no Código dos Contratos Públicos*, in Estudos de contratação pública – I, CEDIPRE, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, pp. 519-567;
- GONÇALVES, Pedro - *A relação jurídica fundada em contrato administrativo*, in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 64, Julho/Agosto 2007, pp. 36-46;
- *Cumprimento e Incumprimento do Contrato Administrativo*, in Estudos de contratação pública - I, organizado pelo CEDIPRE, organização de Pedro Gonçalves, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, PP. 569-626;
- *O contrato administrativo: uma instituição do direito administrativo do nosso tempo*, Coimbra, Almedina, 2003;
- HUGÉ, Albane / RUELLAN, Aymeric - *La partage des risques et la portée matérielle des théories de la force majeure, du fait du prince et l'imprévision*, in Droit administratif. L'actualité juridique, Paris, a.62n.29 (11sept.2006), pp. 1597-1602;
- KIRKBY, Mark Bobela-Mota - *Contratos sobre o Exercício de Poderes Públicos*, Coimbra Editora, 2011;
- LAUBADÈRE, André de - *Traité theorique et pratique des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, Vol. 3, 1956;
- / LAUBADÈRE, André / DEVOLVÉ, Pierre - *Traité des contrats administratifs*, 2ª ed., Paris: LGDJ, 1983-1984, 2 vol;
- MOREIRA, Vital / CANOTILHO, J. J. Gomes - *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 1º a 107º, Volume I*, 4ª Edição Revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007;

- / CANOTILHO, J. J. Gomes - *Constituição da República Portuguesa Anotada, Artigos 108º a 296º, Volume II*, 4ª Edição, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal / Coimbra Editora, 2010;

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de - *O acto administrativo contratual*, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, nº 63, Maio/Junho 2007, pp. 13-17;

RUELLAN, Aymeric; HUGÉ, Albane - *La partage des risques et la portée matérielle des théories de la force majeure, du fait du prince et l'imprévision*, in *Droit administratif. L'actualité juridique*, Paris, a.62n.29 (11sept.2006), pp. 1597-1602;

ZIPPELIUS, Reinhold – *Teoria Geral do Estado*, 3ª Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.