

# Update

## Público



Fevereiro 2026

### Calamidade e reação: o regime excepcional de contratação pública e execução de empreitadas após a tempestade “Kristin”

João Abreu Campos | [jac@servulo.com](mailto:jac@servulo.com)  
Mariana Trigo Pereira | [mtp@servulo.com](mailto:mtp@servulo.com)

A declaração da situação de calamidade, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 15-B/2026, de 30 de janeiro, prorrogada pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 15-C/2026, de 1 de fevereiro, e 24-A/2026, de 5 de fevereiro, decorrente do fenómeno meteorológico extremo que assolou, especialmente, a região centro de Portugal, usualmente designado por tempestade «Kristin», e dos fenómenos hidrológicos que se lhe sucederam, fazia antecipar um regime jurídico de carácter igualmente excepcional que permitisse a premente reposição da normalidade, bem como a célere recuperação e revitalização das zonas afetadas.

Nessa sequência, no dia 13 de fevereiro foi publicado o Decreto-Lei n.º 40-A/2026, de 13 de fevereiro, que estabelece um regime excepcional e temporário de simplificação administrativa e financeira destinado à reconstrução e reabilitação de património e infraestruturas localizadas nos concelhos afetados pela tempestade «Kristin», abrangendo designadamente, medidas de gestão e agilização contratual e orçamental, do urbanismo e do ambiente, medidas de apoio à atividade económica, e, ainda, outras intervenções necessárias ao restabelecimento das condições de vida das populações e ao funcionamento das infraestruturas<sup>1</sup>.

Na presente análise, detemo-nos, em especial, sobre o *regime excepcional de simplificação administrativa*, e, de um modo particular, sobre as medidas especiais de contratação pública, de autorização de despesa e de execução de contratos de empreitada de obras públicas, adotadas através deste Decreto-Lei.

---

<sup>1</sup> Cfr. artigo 1.º.

### a) O regime especial de contratação pública

Após reconhecer-se a necessidade de agilização do processo de reconstrução das zonas e infraestruturas afetadas determinou-se que o procedimento pré-contratual mais adequado para o efeito será **o ajuste direto**. O que se comprehende, considerando que os danos causados pela tempestade «Kristin» e pelos fenómenos hidrológicos que se lhe sucederam reclamam uma atuação particularmente célere. Resta saber se as circunstâncias em que é permitido, de forma excepcional, o recurso a este procedimento conseguem assegurar o desiderato anunciado no preâmbulo pelo legislador e se serão suficientes para fazer face às exigências de dimensão catastrófica que o País reclama.

#### (i) O ajuste direto excepcional

As entidades adjudicantes que pretendam celebrar contratos públicos destinados à realização das **intervenções necessárias à reconstrução e reabilitação das áreas afetadas e à prestação de apoio às populações**, podem promover procedimentos de ajuste direto ao abrigo dos artigos 112.º a 127.º do CCP<sup>2</sup>, nos termos previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40-A/2026.

A interpretação sistemática do diploma – e coerente com o delineado no respetivo preâmbulo –, parece permitir a adoção de “procedimentos de ajuste direto, independentemente do seu valor” e, assim, independentemente dos limiares previstos para a aplicação das diretivas europeias.

A solução projetada pouco parece acrescentar face à solução que resulta já da lei geral, perante uma situação de urgência imperiosa oriunda da situação de calamidade, justificativa de ação imediata<sup>3</sup>. Isto porque, no caso de uma situação de urgência imperiosa, podem as entidades adjudicantes promover um ajuste direto, por critério material, *independentemente do valor do contrato* (mesmo que este seja superior aos limiares europeus, conforme previsto na alínea c) do n.º 2 do artigo 32.º da Diretiva 2014/24/UE).

A adoção de procedimentos de ajuste direto por urgência imperiosa ao abrigo da lei geral, apesar de comportar um dever especial de fundamentação, permite às entidades adjudicantes beneficiar de um regime mais adequado à celeridade que uma situação de calamidade exige, nomeadamente, das regras que imporiam um procedimento concorrencial, de dispensa de redução a escrito do contrato<sup>4</sup> e de produção de efeitos materiais de contratos cujo valor seja superior a novecentos e cinquenta mil euros, durante o respetivo processo de fiscalização prévia do Tribunal de Contas<sup>5</sup>.

Aliás, a interpretação de que o regime excepcional de simplificação administrativa permite a adoção de ajustes diretos *independentemente do seu valor*, suscita preocupação quanto aos contratos cujo valor seja superior aos limiares europeus, porque quanto a estes, as diretivas preveem pressupostos específicos para a adoção do ajuste direto por critérios materiais (por exemplo, nos casos em que se verifique uma situação de urgência imperiosa), não se extraindo do Decreto-Lei n.º 40-A/2026, pelo

<sup>2</sup> Código dos Contratos Públicos.

<sup>3</sup> Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.

<sup>4</sup> Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 95.º do CCP.

<sup>5</sup> Cfr. n.ºs 4 e 5 do artigo 45.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

menos de forma expressa, que o preenchimento de tais pressupostos tenha sido sequer equacionado pelo legislador – apesar das diversas referências a uma situação de urgência.

Face ao exposto, e admitindo-se que seria esse o objetivo, teria sido preferível que este diploma tivesse determinado, inequivocamente, que todos os contratos tendentes à reconstrução e reabilitação das áreas afetadas e à prestação de apoio às populações, se enquadram, por força da lei, numa situação de urgência imperiosa – dissipando, assim, quaisquer possíveis dúvidas sobre o preenchimento dos pressupostos europeus aplicáveis ao referido critério material, o que permitiria ainda às entidades adjudicantes beneficiar, sem quaisquer hesitações, das regras previstas no Código especialmente destinadas para o efeito.

Por sua vez, os contratos celebrados ao abrigo do regime excepcional em apreço cujo preço contratual seja igual ou superior a dez mil euros, **devem ser objeto de publicitação no portal dos contratos públicos**. Sucede que, essa publicitação era já obrigatória (inclusivamente para contratos de valor inferior ao limiar indicado) ao abrigo do artigo 127.º do CCP, em função da remissão prevista no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40-A/2026.

Como únicos desvios às regras gerais do CCP assinalamos que **não são aplicáveis as limitações à prerrogativa de escolha das entidades convidadas à apresentação de proposta**, previstas nos n.ºs 2 a 4 e 6 do artigo 113.º do CCP (disposições que, porém, só seriam aplicáveis a ajustes diretos promovidos ao abrigo do critério do valor). Ademais, **quando a caução seja legalmente exigível** (i.e., quando o preço do contrato seja igual ou superior a quinhentos mil euros), **podem as entidades adjudicantes dispensar a sua prestação**.

Não representando propriamente uma revolução no quadro geral do regime aplicável, ambas configuram vantagens relevantes para as entidades adjudicantes.

A não aplicação das limitações previstas nos n.ºs 2 a 4 e 6 do artigo 113.º do CCP confere maior flexibilidade na identificação das entidades a convidar, permitindo dirigir o convite a operadores económicos cuja capacidade técnica e experiência específica ofereçam garantias de execução, provadas em execuções anteriores, sem constrangimentos formais. Esta flexibilização é tanto mais relevante quando sabemos as dificuldades e constrangimentos graves que a conhecida falta de mão de obra e recursos disponíveis no setor mais demandado nesta fase irá causar.

Por outro lado, a possibilidade de dispensa da prestação de caução, contribuirá certamente para simplificar os encargos administrativos e financeiros envolvidos, permitindo alargar o universo de operadores económicos disponíveis para acudir às necessidades imediatas de intervenção.

Em conjunto, estas medidas podem favorecer a obtenção de propostas mais competitivas e adequadas, sobretudo no quadro de escassez que se antecipa que iremos vivenciar face à demanda por soluções rápidas e urgentes em todo o País, permitindo, ao mesmo tempo, a participação imediata de todos os que possam ser chamados a apoiar na missão de reconstrução.

## **(ii) O ajuste direto simplificado adotado em função da urgência**

As entidades adjudicantes que pretendam celebrar contratos públicos para fazer face a **casos de urgência absolutamente inadiável**, como seja a necessidade de salvaguarda de pessoas e bens, podem adotar procedimentos de ajuste direto simplificado, **desde que observados os seguintes**

**limites: (a) contratos de empreitada de obras públicas cujo preço contratual seja igual ou inferior a quinhentos mil euros** (em vez dos habituais dez mil euros) e **(b) contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual seja igual ou inferior a cem mil euros** (em vez dos usuais cinco mil euros).

O recurso ao conceito indeterminado de *urgência absolutamente inadiável* não se afasta muito daquele que já é o regime geral de ajuste direto por razões de urgência imperiosa e revestir-se-á dos mesmos problemas já vivenciados pelas entidades adjudicantes nestas circunstâncias. A sua redação certamente inculcará nas entidades adjudicantes um grau acrescido de incerteza quanto ao seu preenchimento, como tem sido já tradição no recurso ao artigo homônimo do Código – o que se dispensaria, face à elevada pressão que, neste momento, recai sobre os órgãos competentes para a decisão de contratar dessas entidades. Aliás, considerando que a decisão de contratar de um ajuste direto simplificado está implícita na respetiva decisão de adjudicação, fica por esclarecer se devem as entidades adjudicantes fundamentar a urgência absolutamente inadiável da respetiva contratação – e em que momento –, ou se a mera remissão para o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 40-A/2026 constitui fundamentação suficiente.

Mas, a especificidade deste regime face ao vertido no CCP não se limita ao (aumento do) valor dos contratos a celebrar. Conforme é sabido, o ajuste direto simplificado previsto na lei geral é um procedimento de contratação pública em que a decisão de adjudicação é tomada diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente, com dispensa de quaisquer formalidades (como a redução a escrito do contrato ou a publicitação do contrato no portal dos contratos públicos). Porém, o regime excepcional de contratação pública em apreço – que se pretendia expedito perante uma urgência absolutamente inadiável –, veio introduzir duas formalidades dispensadas pelo CCP.

Primeiro, a adoção de um ajuste direto simplificado para a celebração de **(a) contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual seja igual ou superior a cinco mil euros ou (b) contratos de empreitada cujo preço contratual seja igual ou superior a dez mil euros**, **obriga à redução a escrito dos principais termos da execução contratual (i.e., objeto, preço e prazo de execução do contrato), antes do seu início**. O regime não regula, porém, como devem as entidades adjudicantes compatibilizar esta obrigação com o facto de a decisão de adjudicação – a qual tem como subjacente a decisão de contratar – poder ocorrer diretamente sobre uma fatura.

Segundo, **todos os contratos celebrados ao abrigo de ajuste direto simplificado, cujo preço contratual seja igual ou superior a dez mil euros devem ser objeto de publicitação no portal dos contratos públicos**, ficando dispensados dessa publicitação os contratos de valor inferior.

Por fim, **também não são aplicáveis as limitações previstas nos n.ºs 2 a 4 e 6 do artigo 113.º do CCP**.

#### **b) O regime especial de autorização de despesa**

O regime da despesa pública constitui um dos principais obstáculos formais e burocráticos na promoção de procedimentos pré-contratuais em Portugal. Pese embora não se tenham dispensado certas autorizações legalmente exigidas no que à despesa pública concerne, nem sequer delegado a competência para algumas dessas autorizações nos órgãos máximos das entidades adjudicantes em

causa, previu-se no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 40-A/2026, o deferimento tácito de um conjunto de pedidos de autorização relacionados com os procedimentos de formação de contratos a celebrar ao abrigo do regime excepcional em apreço, a saber:

- (i) Os **pedidos de autorização da tutela financeira e setorial**, quando exigíveis por lei e referentes ao respetivo programa orçamental, incluindo os reforços aprovados, **consideram-se tacitamente deferidos, na ausência de pronúncia, logo que decorridos cinco dias após remessa**, por via eletrónica, à respetiva entidade pública com competência para os autorizar;
- (ii) As **despesas plurianuais que resultem do Decreto-Lei n.º 40-A/2026 consideram-se tacitamente deferidas se**, após apresentação do pedido de autorização através de portaria de extensão de encargos junto do membro do Governo responsável pela área das finanças, sobre o mesmo **não recair despacho de indeferimento no prazo de oito dias**, competindo ao membro do Governo responsável pela área setorial os normais procedimentos de publicação;
- (iii) As **alterações orçamentais que envolvam reforço**, por contrapartida de outras rubricas de despesa efetiva do agrupamento 02 «Aquisição de bens e serviços», do respetivo programa orçamental, a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 13-A/2025, de 10 de março (que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2025), ou aquele que lhe venha a suceder, **são autorizadas pelo membro do Governo responsável pela respetiva área setorial, e consideram-se tacitamente deferidas no prazo de cinco dias** (com exceção dos reforços do agrupamento 02 por contrapartida do agrupamento 01 - Despesas com pessoal);
- (iv) Nos casos devidamente justificados, quando seja necessária a utilização de verbas da reserva setorial para o cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 40-A/2026, esta considera-se **tacitamente deferida decorridos cinco dias após apresentação do respetivo pedido**.

Mais se prevê que o valor global dos contratos celebrados, por cada ministério, ao abrigo do regime em apreço, **não pode exceder o valor máximo de vinte milhões de euros, salvo autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças**.

Por sua vez, **a aquisição de serviços cujo objeto sejam estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria**, bem como de quaisquer trabalhos especializados, destinados a suportar tecnicamente ou a aconselhar a atividade de reconstrução e reabilitação das áreas afetadas e de prestação de apoio às populações, **fica dispensada da autorização prevista no artigo 16.º da Lei do Orçamento do Estado para o ano 2026**.

Nada se previu, porém, quanto às autorizações e limitações impostas pelo artigo 15.º da Lei do Orçamento do Estado para o ano 2026, quanto à celebração de contratos de prestação de serviços.

### c) O regime especial de execução das empreitadas de obras públicas

#### (i) O regime excepcional de prorrogação dos prazos de execução

Ao abrigo do regime previsto no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 40-A/2026, **o empreiteiro** que celebre um contrato de empreitada de obras públicas ao abrigo do presente decreto-lei **pode modificar unilateralmente o plano de trabalhos dos demais contratos de empreitadas de obras públicas de que é parte, alterando os prazos parciais e o prazo global contratualmente previstos**, na estrita medida do necessário e quanto, por comprovada insuficiência de mão-de-obra ou equipamentos, se revele objetivamente impossível o cumprimento pontual do contrato celebrado ao abrigo do presente decreto-lei e de todos ou parte dos demais contratos.

Trata-se de uma *faculdade* de exercício unilateral e, aparentemente, *potestativo*, que assiste aos empreiteiros que celebrem contratos de empreitada ao abrigo do regime especial impresso por este diploma, apenas se exigindo, no n.º 2 do artigo 19.º, que a modificação unilateral dos planos de trabalhos dos demais contratos de empreitadas de obras públicas em que é parte, alterando os prazos parciais e/ou o prazo global contratualmente previstos, seja:

- (i) antecedida de uma **comunicação escrita ao dono da obra**, com uma antecedência **não inferior a 5 (cinco) dias** da data pretendida para a entrada em vigor das alterações pretendidas (i.e. da data de entrada em vigor do Plano de Trabalhos Modificado);
- (ii) que essa comunicação escrita seja acompanhada de elementos que permitam demonstrar a **comprovada insuficiência de mão-de-obra ou equipamentos**, que permita sustentar, de forma objetiva, a impossibilidade do cumprimento pontual do contrato celebrado ao abrigo do presente decreto-lei e de todos ou parte dos demais contratos;
- (iii) que essa comunicação escrita seja acompanhada, ainda do Plano de Trabalhos Modificado e do Plano de Pagamentos adaptado ao novo plano de trabalhos, **do qual não pode resultar um aumento do preço contratual**.

Por sua vez, no n.º 3 do artigo 19.º, estabelece-se que **a prorrogação de cada contrato** ao abrigo deste regime especial de prorrogação **não pode ser superior a três meses, nem implicar a perda financiamento através de fundos europeus ou prejuízo para as condições técnicas e de segurança de execução da obra**.

Por fim, estabelece-se no n.º 4 do artigo 19.º que **o exercício da faculdade prevista neste artigo não confere ao empreiteiro o direito a qualquer compensação**, designadamente, pelos **custos de maior permanência em obra**.

Trata-se, em suma, de um regime absolutamente excepcional e extraordinário, ao abrigo do qual qualquer empreiteiro que celebre um contrato de empreitada de obras públicas ao abrigo deste diploma – independentemente do valor deste contrato de empreitada – **pode, aparentemente, impor ao dono da obra um plano de trabalhos modificado**, ao abrigo do qual **prorroga, unilateralmente, e segundo uma programação imposta pelo próprio, os prazos parciais de execução e o prazo de conclusão**, com o limite máximo de três meses.

Sem prejuízo da falta de clareza deste regime, que não explica nem estabelece – com prejuízo evidente para a pacífica e célere resolução de litígios emergentes da execução dos contratos de empreitada de obras públicas em que venha a ser exercida esta faculdade –, uma tramitação autónoma para pronúncia do dono da obra e para **o exercício do juízo que é evidentemente pressuposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 19.º do diploma**, parece manifesto dever reconhecer-se que não só **esse juízo existe e é legalmente pressuposto, como o mesmo compete aos donos da obra**, que **poderão opor-se ao exercício desta faculdade e à prorrogação dos prazos parciais e/ou de conclusão**, se:

- (i) não estiverem preenchidos os pressupostos previstos no n.º 1 do artigo 19.º: é o que sucede, por exemplo, se não estiver comprovada a *"insuficiência de mão-de-obra ou equipamentos"* ou se não se revelar *"objetivamente impossível o cumprimento pontual do contrato celebrado"* ao abrigo deste diploma *"e de todos ou parte dos demais contratos"*;
- (ii) se a medida da prorrogação exceder em três meses o prazo de conclusão da obra;
- (iii) se existir risco de perda de financiamento através de fundos europeus ou mero prejuízo para as condições técnicas e de segurança de execução da obra.

Para esse efeito, na falta de estipulação legal expressa, é de equacionar que os donos da obra possam opor-se ao exercício desta faculdade mediante comunicação dirigida ao empreiteiro ou, para usar um lugar paralelo na execução das empreitadas de obras públicas, mediante resolução fundamentada, como se refere, por exemplo, o n.º 4 do artigo 327.º do CCP.

Face à não regulação destas matérias neste diploma, é de antecipar que na falta de acordo das partes sobre a aplicabilidade deste regime, sobre a admissibilidade do exercício desta faculdade num determinado caso e/ou sobre a efetiva vigência do plano de trabalhos modificado proposto/“imposto” pelo empreiteiro, se verifique um quadro de absoluta indefinição quanto aos prazos contratuais aplicáveis e, sobretudo, de elevada litigiosidade na execução dos contratos de empreitada cujos prazos se pretendem prorrogar, o que, ao invés de simplificar, poderá trazer dificuldades acrescidas na gestão de execução contratual.

Tal indefinição deixará os empreiteiros potencialmente expostos ao risco de lhes serem aplicadas penalidades contratuais por atrasos na execução dos trabalhos, por os donos da obra poderem considerar vigente o plano de trabalhos contratual em detrimento do plano de trabalhos modificado apresentado ao abrigo deste regime excepcional, assim como deixará os donos da obra potencialmente expostos a suspensões de execução dos trabalhos ou mesmo abandonos da obra por parte dos empreiteiros que entendam não lhes serem devidas quaisquer penalidades.

Por este motivo, em benefício da segurança jurídica e da boa eficiência na execução dos contratos de empreitadas de obras públicas, teria sido preferível que este diploma tivesse consagrado uma solução expressa para os casos de divergência entre as partes (e, em particular, de discordância dos donos da obra) sobre a admissibilidade do exercício desta faculdade, nos casos referidos *supra*.

Face ao exposto, parece que a unilateralidade e a potestatividade aparentemente pressupostas no estabelecimento deste regime excepcional são, na verdade, meramente aparentes, dependendo antes e sempre de um juízo efetivo e valorativo por parte das partes, antecipando-se como um ponto gerador de futuras tensões na gestão da obra. O mesmo é dizer que, na prática, é de antecipar que uma gestão

prudente e de leal cooperação entre empreiteiros e donos de obra, faça depender a utilização desta faculdade de um acordo das partes.

### **(ii) O regime excepcional de suspensão total ou parcial dos prazos de execução**

Por sua vez, no artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 40-A/2026, prevê-se outro mecanismo, desta vez de **suspensão total ou parcial dos prazos de execução**, de que podem beneficiar os empreiteiros que celebrem contratos de empreitadas de obras públicas que tenham **por objeto a construção ou conceção-construção de equipamentos críticos, de unidades de saúde, de estabelecimentos de ensino, de apoio social e de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e militares**.

Nestes casos, os empreiteiros podem suspender, de forma parcial ou total, os trabalhos de um ou vários dos demais contratos de empreitadas de obras públicas de que é parte, **na estrita medida do necessário e quanto, por comprovada insuficiência de mão-de-obra ou equipamentos, se revele objetivamente impossível o cumprimento pontual do contrato celebrado ao abrigo do presente decreto-lei e de todos ou parte dos demais contratos**.

Trata-se, portanto, de um expediente mais gravoso que a faculdade de prorrogação aparentemente “potestativa” dos prazos parciais e de conclusão dos contratos de empreitada prevista no artigo 19.º, que permite aos empreiteiros que celebrem contratos de empreitada que tenham por objeto a construção ou conceção-construção das infraestruturas referidas no n.º 1 do artigo 20.º, suspender, aparentemente, também de forma unilateral e potestativa, de forma parcial ou até total, um ou vários dos contratos de empreitadas de obras públicas de que seja parte, apenas se exigindo que:

- (i) A suspensão seja antecedida de uma **comunicação escrita ao dono da obra, não inferior a 5 (cinco) dias** relativamente à data prevista da suspensão e com menção expressa do fundamento invocado e dos factos que o concretizam (cfr. n.º 2 do artigo 20.º);
- (ii) Que essa comunicação escrita seja acompanhada de elementos que permitam demonstrar:
  - a) **que a suspensão “proposta” pelo empreiteiro é na “estrita medida do necessário”**, i.e., que o período de suspensão “proposto” e/ou os trabalhos e/ou os contratos cuja execução o empreiteiro pretende suspender são os absolutamente necessários a permitir assegurar-lhe a execução dos contratos de empreitada de obras públicas que tenham por objeto a execução das infraestruturas referidas no n.º 1 do artigo 20.º;
  - b) **a comprovada insuficiência de mão-de-obra ou equipamentos**, que permita demonstrar, de forma objetiva, a impossibilidade do cumprimento pontual do contrato celebrado ao abrigo do presente decreto-lei e de todos ou parte dos demais contratos.

Por sua vez, no n.º 3 do artigo 20.º, estabelece-se que a suspensão total ou parcial nos termos deste artigo **não pode ser superior a seis meses por contrato, nem implicar a perda de financiamento através de fundos europeus ou prejuízo para as condições técnicas e de segurança de execução da obra**.

Por fim, estabelece-se no n.º 4 do artigo 20.º que a suspensão total ou parcial ao abrigo deste regime excepcional **não confere ao empreiteiro o direito a qualquer compensação, designadamente, pelos custos de maior permanência em obra.**

Tal como já se referiu a respeito do regime excepcional de prorrogação dos prazos de execução previsto no artigo 19.º deste diploma, este regime excepcional de suspensão dos prazos de execução configura um regime absolutamente excepcional e extraordinário, ao abrigo do qual qualquer empreiteiro que celebre um contrato de empreitada de obras públicas que tenha um dos objetos a que se refere o n.º 1 do artigo 20.º – e independentemente do valor deste contrato de empreitada – **pode, aparentemente, impor ao dono da obra, de forma unilateral e potestativa, a suspensão total ou parcial da execução do respetivo contrato de empreitada.**

Os mesmos problemas de falta de clareza do diploma a que fizemos referência *supra* têm aqui, também, plena aplicação. Uma vez mais, não se explica nem se estabelece – com prejuízo para as boas relações contratuais e para a célere resolução de litígios emergentes da execução dos contratos de empreitada de obras públicas em que venha ser usado este expediente (ou, até, para a sua prevenção) –, uma tramitação autónoma para pronúncia do dono da obra e para o **exercício do juízo que é manifestamente pressuposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 20.º do diploma.**

É, contudo, inequívoco que, também para este mecanismo, **esse juízo existe e que é legalmente pressuposto** – deste dependendo a efetiva suspensão da execução dos contratos de empreitada, que sempre deverá ser formalizada e consignada em auto, nos termos gerais previstos no artigo 369.º do CCP –, **como também nos parece possível antecipar que**, sem prejuízo da indeterminação legal resultante deste regime ínsito ao artigo 20.º deste Decreto-Lei, os **donos da obra poderão opor-se à suspensão parcial ou total da execução dos contratos**, se:

- (i) não estiverem preenchidos os pressupostos previstos no n.º 1 do artigo 20º: é o que sucede, por exemplo, se:
  - a. não estiver em causa a celebração de um contrato de empreitada que tenha por objeto um dos referidos nessa norma;
  - b. se não estiver comprovada a “*insuficiência de mão-de-obra ou equipamentos*” ou se não se revelar “*objetivamente impossível o cumprimento pontual do contrato celebrado*” ao abrigo deste diploma “*e de todos ou parte dos demais contratos*” ou;
  - c. se não estiver demonstrada que a suspensão “*proposta*” pelo empreiteiro é na “*estrita medida do necessário*”;
- (ii) se a suspensão total ou parcial previstas excederem seis meses, por contrato;
- (iii) se existir risco de perda de financiamento através de fundos europeus ou mero prejuízo para as condições técnicas e de segurança de execução da obra.

Para esse efeito, na falta de estipulação legal expressa, é de equacionar, uma vez mais, que os donos da obra possam opor-se ao exercício desta faculdade mediante comunicação dirigida ao empreiteiro ou, novamente, usando como lugar paralelo o disposto no n.º 4 do artigo 327.º do CCP mediante

resolução fundamentada. Será, pois, através deste instrumento que os donos da obra poderão exteriorizar o juízo que a lei pressupõe atribuir-lhes, através deste regime excepcional.

Contudo, face à indeterminação legal aqui verificada, é uma vez mais de antecipar que, na falta de acordo das partes sobre a aplicabilidade deste regime, sobre a admissibilidade do exercício desta faculdade num determinado caso e/ou sobre a efetiva suspensão da execução dos trabalhos, se verifique um quadro de litigiosidade na execução dos contratos de empreitada cujos prazos os empreiteiros pretendam considerar suspensos, com os riscos para as partes acima assinalados, reclamando assim acordos expressos entre as partes para evitar dissídios perturbadores da execução.

Por este motivo, somos forçados a concluir que, em benefício da segurança jurídica e da boa eficiência na execução dos contratos de empreitadas de obras públicas, teria sido preferível – mais ainda no quadro da suspensão da execução de contratos de empreitada, que a experiência revela ser tantas vezes litigiosa – que este diploma tivesse consagrado uma solução expressa para os casos de dissídio entre as partes (e, em particular, de discordância dos donos da obra) sobre a admissibilidade do exercício desta faculdade, nos casos referidos *supra*.

### **(iii) O regime excepcional de habilitação dos empreiteiros e de adiantamento de preços**

Através do Decreto-Lei n.º 40-A/2026, e para a execução de contratos de obras públicas destinados à realização das intervenções necessárias à reconstrução e reabilitação das áreas afetadas e à prestação de apoio às populações, as empresas habilitadas por **alvará de empreiteiro de obras públicas podem realizar as obras de classe imediatamente superior à do respetivo alvará** (cfr. n.º 7 do artigo 3.º).

É, contudo, no **regime dos adiantamentos de preço**, previsto no n.º 9 do artigo 3.º deste diploma, que o legislador mais inova e onde os efeitos desta medida excepcional podem ter mais impacto.

Prevê-se agora que no âmbito da execução contratos celebrados ao abrigo do regime previsto no presente decreto-lei, o **contraente público possa efetuar adiantamentos de preço** por conta de prestações a realizar ou de atos preparatórios ou acessórios das mesmas, **sem observância dos pressupostos previstos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 292.º do CCP**, considerando-se os adiantamentos realizados imputados aos pagamentos contratualmente previstos segundo fórmula a acordar pelos cocontratantes no momento da realização de cada adiantamento.

Quer isto dizer, portanto, que **mesmo no decurso da execução** dos contratos de empreitada de obras públicas celebrados ao abrigo deste diploma, **podem ser concedidos adiantamentos de preço**, mesmo que não estejam contratualmente previstos, numa derrogação clara e manifesta da regra geral prevista no n.º 4 do artigo 292.º do CCP, segundo a qual só são admitidos adiantamentos contratualmente previstos, sendo proscrita a possibilidade de as partes, durante a fase de execução contratual, acordarem em regime de pagamentos que implique a realização de adiantamentos inicialmente não previstos<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Salvo havendo fundamento de modificação do contrato que justifique uma alteração desse regime e desde que sejam sempre respeitados os limites de modificação previstos no Código.

Ademais, por força da expressa exclusão da aplicação dos pressupostos previstos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 292.º do CCP, podem ser concedidos adiantamentos de preço:

- a) **Sem que o valor dos adiantamentos esteja sujeito a qualquer limite do preço contratual** (recorda-se que o limite estabelecido no CCP é de 30% do preço contratual); abre-se a porta, portanto, à negociação, mesmo que em plena execução do contrato, à concessão de adiantamentos de 50%, 70%, 90% ou, em tese, até 100% do preço contratual;
- b) **Sem que o empreiteiro tenha de prestar qualquer caução** para garantir a execução dos trabalhos por conta dos quais tenha sido prestado o adiantamento (recorda-se que o CCP exige que o empreiteiro preste caução de valor *igual* ou *superior* aos adiantamentos efetuados);
- c) **Sem que tenham de ser realizadas as prestações ou prestados os atos preparatórios ou acessórios das mesmas** em montante igual ou superior aos valores adiantados, até ao final do ano económico no qual sejam efetuados os adiantamentos (recorda-se que o CCP exige precisamente o oposto, atenta a preocupação de assegurar uma correspondência entre os adiantamentos prestados em cada ano económico e a correspondência de trabalhos executados, por conta desses adiantamentos, pelo empreiteiro).

Por fim, determina-se ainda que os adiantamentos realizados consideram-se **imputados aos pagamentos contratualmente previstos segundo a fórmula a acordar pelas partes no momento da realização de cada adiantamento**, dispensando-se, assim, a pré-fixação contratual dos termos e das fórmulas de imputação e reembolso dos adiantamentos realizados, que passam a poder ser negociadas no decurso da execução e acordadas pelas Partes.

Trata-se, em suma, de um regime arrojado e disruptivo, especialmente favorável para os empreiteiros – numa opção do Governo que se pode entender enquanto medida de estímulo do setor da construção para a celebração destes contratos de empreitadas de obras públicas, para fazer face às necessidades de reconstrução manifestas identificadas nos concelhos abrangidos pelo diploma –, em que se admite a concessão indiscriminada de adiantamentos de preço a empreiteiros, sem quaisquer limitações de valor ou do momento para a sua realização, sem que os donos da obra tenham ou possam exigir a prestação de quaisquer garantias para a execução dos trabalhos que estes visam remunerar, com implicações práticas de difícil antecipação.

Por este motivo, não é de excluir, neste momento, a possível ocorrência de várias vicissitudes e constrangimentos na execução destes contratos de empreitada de obras públicas, com efeitos potencialmente lesivos para os donos de obra (e, por isso, para o interesse público), sem que, paralelamente, venha a ser estabelecido um regime sancionatório e de fiscalização especialmente agravado, apto a satisfazer os fins de prevenção geral de dissuasão de incumprimentos das regras fixadas neste diploma e nos contratos de empreitada que ao seu abrigo venham a ser celebrados.

Por fim, cumpre notar que as medidas *supra* descritas estão limitadas, territorialmente, aos concelhos de Abrantes, Águeda, Albergaria-a-Velha, Alcácer do Sal, Alcanena, Alcobaça, Alvaiázere, Ansião, Aveiro, Batalha, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Cantanhede, Castanheira de Pera, Castelo Branco, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Constância, Covilhã, Entroncamento, Estarreja, Ferreira do Zêzere, Figueira da Foz, Figueiró dos Vinhos, Fundão, Góis, Golegã, Idanha-a-Nova, Ilhavo, Leiria, Lourinhã, Lousã, Mação, Marinha Grande, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Murtosa, Nazaré, Óbidos, Oleiros, Ourém, Ovar, Pampilhosa da Serra, Pedrógão Grande,



Sérvulo & Associados | Sociedade de Advogados, SP, S.A.

Penacova, Penamacor, Penela, Peniche, Pombal, Porto de Mós, Proença-a-Nova, Rio Maior, Santarém, Sardoal, Sertã, Sever do Vouga, Soure, Tomar, Torres Novas, Torres Vedras, Vagos, Vila de Rei, Vila Nova da Barquinha, Vila Nova de Poiares e Vila Velha de Ródão, sem prejuízo da aplicação do disposto no artigo 20.º, cujo âmbito não está confinado à delimitação territorial da declaração de calamidade.

---