

As “modificações de *minimis*” no âmbito das prestações complementares*

Marco Real Martins
Advogado

Sumário: **1.** Considerações introdutórias sobre o problema (ainda persistente): a articulação entre o regime geral e o regime especial de modificação objetiva dos contratos públicos – em especial, as “modificações de *minimis*”; **2.** Posição adotada.

1. Considerações introdutórias sobre o problema (ainda persistente): a articulação entre o regime geral e o regime especial de modificação objetiva dos contratos públicos – em especial, as “modificações de *minimis*”

Como é sabido, o atual regime¹ da modificação objetiva dos contratos administrativos é dúplice, comportando:

- a) O regime *geral*, concentrado no artigo 313.º; e
- b) O regime *especial*, referente às *prestações complementares*, previsto no artigo 370.º (mas cuja regulamentação se estende até ao artigo 381.º), sistematicamente localizado no regime substantivo do contrato de empreitada de obras públicas, mas aplicável, por remissão², aos contratos de concessão, de aquisição e locação de bens móveis e de prestação de serviços.

* Este texto respeita a grafia estabelecida pelo novo Acordo Ortográfico.

¹ Salvo indicação expressa em contrário, todos os preceitos legais indicados no presente texto são do Código dos Contratos Públicos (“CCP”).

² O regime das prestações complementares (dos artigos 370.º a 381.º) é aplicável: (i) aos contratos de concessão, por remissão do artigo 420.º-A; (ii) aos contratos de aquisição de bens móveis, por remissão do artigo 447.º-A; (iii) aos contratos de locação de bens móveis, neste caso por *dupla* remissão, primeiro, do artigo 432.º para o regime dos contratos de aquisição de bens móveis, e, depois, do artigo 447.º-A; e (iv) aos contratos de prestação de serviços, por remissão do artigo 454.º.

A forma de articulação entre aqueles dois regimes (geral e especial) está sintetizada no n.º 5 do artigo 313.º: «O disposto no presente artigo [313.º] *não prejudica, em relação às modificações que tenham por objeto a realização de prestações complementares, o regime especial do artigo 370.º*» (destaques nossos).

A redação atual desta norma³ acima transcrita, introduzida no CCP pela Revisão de 2021 – para clarificar a infeliz redação dada na Revisão de 2017⁴ –, manteve-se inalterada na Revisão de 2022⁵, quando, porventura, razões de clareza teriam justificado a sua reformulação, ou melhor, a sua clarificação – particularmente quanto a um pequeno mas relevante aspeto, a saber, o campo de aplicação potencial das designadas “modificações de *minimis*” (“*small-scale modifications*”⁶) no âmbito das *prestações complementares*.

Com efeito, pela nossa parte, entendemos que a redação deste normativo, não obstante o seu propósito clarificador, só aparentemente é unívoca⁷, prestando-se

³ Na redação dada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que operou a Revisão de 2021 do CCP.

⁴ A Revisão de 2017 do CCP foi operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

⁵ A Revisão de 2022 do CCP foi operada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07 de novembro.

⁶ Cfr. STEEN TREUMER, *Contract changes and the duty to retender under the new EU public procurement directive*, in “Public Procurement Law Review”, 2014/3, p. 151.

⁷ Ainda que largamente preferencial – não obstante a falta de clareza que entendemos ainda persistir e que justifica o singelo contributo que se pretende dar no presente texto – face à redação dada pela Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que operou a Revisão de 2017 do CCP, onde então se preceituou o seguinte: «A modificação dos contratos especialmente regulados no título ii da parte iii

a diferentes interpretações, todas com acolhimento na sua letra, e que podemos sintetizar do seguinte modo⁸:

- 1) *A primeira*: o regime especial (precisamente porque é *especial*⁹) é sempre primeiramente aplicável, só podendo ser mobilizado o regime geral se e quando os pressupostos do regime especial não se verificarem; repare-se que, nesta interpretação, não se afasta a possibilidade de aplicação do regime geral quando a modificação

fica sujeita aos limites aí previstos.». Referindo-se à redação “*enigmática*” desta norma (na formulação da Revisão de 2017) e à sua interpretação, PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Visão geral sobre a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, in “A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021”, AAFDL, 2021, pp. 38-39.

⁸ Tendo como referencial específico, como se antecipou, a contraposição entre o regime especial (das prestações complementares) e *um dos segmentos* do regime geral, o previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º do CCP, referente às designadas “*modificações de minimis*”. Clarificando: o nosso propósito é o de perceber se o regime das “*modificações de minimis*” pode ser mobilizado quando esteja em causa uma prestação complementar (definida à luz do critério enunciado no n.º 1 do artigo 370.º do CCP, é dizer, uma prestação não prevista no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução) *de valor reduzido* (isto é, de valor inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º, consoante o caso, e inferior a 10 % ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15 % do preço contratual inicial), *mas cuja realização não possa ser ordenada por não preencher os pressupostos fixados no n.º 2 do artigo 370.º do CCP*.

⁹ A relação que se estabelece entre regimes *especiais* (e não excepcionais) e regimes *gerais* encontra-se em nossa opinião particularmente bem explicitada por INOCÊNCIO GALVÃO TELES (*Introdução ao Estudo do Direito*, 10.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 143), ensinando que o fundamento da distinção está no facto de as normas jurídicas poderem ter “*aplicação mais ou menos extensa, abrangendo todas as relações de determinada categoria ou limitando-se a um sector dentre elas*”, de tal forma que o regime geral “*toma um grupo de relações e regula-o na sua plenitude*”, ao passo que o regime especial “*reporta-se a uma zona mais ou menos restrita, existe para particulares relações da vida ou para certas classes de pessoas ou coisas, como um “lus” próprio que procura ajustar-se, quanto possível, às peculiares exigências da matéria regulada*”, “*assumindo fisionomia específica [face ao regime geral]*”. Mais esclarece que o regime especial não tem natureza de exceção, pois ele “*não está para com o Direito geral na relação que existe entre exceção e regra, é antes um seu complemento, uma sua especificação*. O Direito especial visa desenvolver o Direito geral em certo ou certos sentidos”. Também sobre o tema, entre muitos, BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, 7.ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 1994, p. 95.

contratual consubstancie uma verdadeira prestação complementar (cfr. n.º 1 do artigo 370.º), desde que, portanto, (i) os pressupostos para a ordenação (cfr. n.ºs 2 e 4 do artigo 370.º) das prestações complementares não se verifiquem e (ii) se verifiquem os pressupostos do regime geral¹⁰;

- 2) *A segunda*: a relação entre o regime geral e o regime especial é de *plena alternatividade*, podendo recorrer-se a qualquer um deles, desde que os respetivos pressupostos se verifiquem: neste entendimento, mesmo que estejamos perante prestações complementares que preenchem todos os pressupostos dos n.ºs 2 e 4 do artigo 370.º para poderem ser ordenadas, o contraente público pode *sempre livremente optar* por mobilizar os fundamentos do regime geral do artigo 313.º¹¹;

¹⁰ É o entendimento de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA (*Teoria Geral do Direito Administrativo*, Almedina, 9.ª ed., p. 624): “[...] a relação que se estabelece entre o regime do artigo 313º e o regime do artigo 370º é a normal relação que se estabelece entre regimes comuns e regimes especiais: o artigo 313º estabelece o regime comum [...] sem prejuízo do regime especial do artigo 370º, que como, no entanto, apenas tem por objeto regular as modificações que tenham por objeto a realização de prestações complementares no âmbito dos tipos específicos de contratos a que se referem, só se sobrepõe ao regime comum do artigo 313º, com o alcance de o afastar, dentro do seu âmbito de aplicação, que apenas diz respeito a esse tipo específico de modificações e em relação a esses tipos específicos de contratos, e desde que se preencham os respetivos pressupostos”, concluindo de forma cristalina que “os limites previstos no artigo 313º só não se aplicam à introdução de modificações que tenham por objeto a realização de prestações complementares [...] na condição de que se preencham os pressupostos previstos no artigo 370º. Na falta de preenchimento desses pressupostos, a introdução de tais modificações poderá ter, ainda assim, lugar dentro dos limites do artigo 313º, na medida em que, se a observância desses limites permite modificações de outro tipo, também permite modificações que tenham por objeto prestações complementares”.

¹¹ Parece ser este o entendimento de PEDRO COSTA GONÇALVES (*A reforma de 2021 do CCP em matéria de contratos reservados e de modificações objetivas de contratos*, in “Comentários ao Código dos Contratos Públicos 4.ª ed., I Volume, AAFDL, 2021, pp. 64-65), ao sustentar que a realização de prestações complementares como fundamento de modificação do contrato “é autónoma em relação às anteriores, pelo que os referidos contratos podem ser objeto de modificação em razão do valor [artigo 313.º, n.º 3, alínea a)], por circunstâncias imprevisíveis [artigo 313.º, n.º 3, alínea b)] e ainda para a realização de trabalhos complementares, conforme previsto no n.º 5 do artigo 313.º: aqui se estipula precisamente que “o disposto no presente artigo não prejudica, em relação às modificações

que tenham por objeto a realização de prestações complementares, o regime especial do artigo 370.º, o que significa que estamos em presença de *uma outra possibilidade de modificação*, que não põe em causa (“não prejudica”) as demais possibilidades fundadas no artigo 313.º. Além da clareza da norma nesse sentido, isso mesmo resulta do artigo 72.º da Diretiva 2014/24 que enuncia, de forma separada, todas as possibilidades aqui referidas de modificação de contratos.” (destaque no original).

Do mesmo modo, ainda que o tema tenha apenas sido abordado topicamente na sua obra, parece também ser este o entendimento de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO (*Direito dos Contratos Públicos*, Volume 2, *Regime Substantivo*, AAFDL, 2022, p. 194, nota de pé de página n.º 385): “[e]ntendemos que o n.º 5 do artigo 313.º tem apenas o sentido de ressaltar que a inclusão de prestações complementares nos contratos harmonizados pelas diretivas pode ocorrer por via do regime previsto a esse propósito no artigo 370.º (e nos preceitos do regime específico de cada contrato, que [...] para ele remetem), *não prejudicando* a possibilidade de mobilização dos fundamentos gerais do artigo 313.º, desde que preenchidos os pressupostos destes” (realces nossos). Os segmentos em realce da frase precedente (“*pode*” e “*não prejudicando*”) parecem induzir o entendimento de que, para o Autor, as modificações relativas a prestações complementares tanto podem mobilizar os fundamentos do regime especial como os fundamentos do regime geral, desde que os pressupostos respetivos se verifiquem. Importa salientar, porém, que releva aguardar por um tratamento *ex professo* deste tema pelo Autor para confirmar ou infirmar o entendimento aqui por nós expresso sobre as suas palavras, atendendo, como referido, à abordagem sumária do tema na referida obra. Este parece também ser o entendimento de PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (*A revisão de 2021 do Código dos Contratos Públicos*, pp. 130-133, e *Visão geral...*, ob. cit., p. 39): “[o] regime especial previsto nos artigos 311.º e seguintes responde adicionalmente a necessidades de interesse público que se fazem sentida na execução de empreitadas [e nos demais contratos administrativos, por expressa remissão para o regime das empreitadas, como acima vimos, como o Autor também refere]; ele não serve para prejudicar a aplicação do regime geral previsto nos artigos 311.º e seguintes, que também é aplicável a este tipo contratual [e aos demais contratos administrativos, por expressa remissão para o regime das empreitadas]”. Assim, o regime geral previsto nos artigos 311.º e segs. “*acresce* aos demais regimes aplicáveis a tipos especiais de contratos, que dele também beneficiam, sem jamais ser por eles substituído” (destaques no original).

Se bem entendemos aquilo que estes Autores referem (desde já se consignando que, evidentemente, algum errado entendimento por nós assumido sobre as suas palavras só a nós é imputável), os mesmos sustentam, em suma, que as modificações relativas a prestações complementares tanto podem mobilizar os fundamentos do regime especial como os fundamentos do regime geral, de forma indistinta e livre, desde que os pressupostos de ambos os regimes se verifiquem em concreto. A ser efetivamente assim, cremos que esta *plena alternatividade* ente regime geral e regime especial não atende à “normal relação que se

- 3) *A terceira*: o regime especial é *sempre o único* aplicável às modificações contratuais que consubstanciem prestações complementares (na aceção do n.º 1 do artigo 370.º), pelo que, quando os pressupostos para a ordenação destas (cfr. n.ºs 2 e 4 do artigo 370.º) não se verifiquem, *não é possível recorrer ao regime geral para operar tal modificação contratual*, por este regime não ser aplicável às prestações complementares, caso em que resta ao contraente público a promoção de um novo procedimento de formação de contrato para o efeito (como expressamente se previa no anterior n.º 5 do artigo 370.º – nas duas redações que este normativo conheceu¹² –, revogado pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio)¹³;
- 4) *A quarta*: o regime especial é *tendencialmente o único* aplicável às modificações contratuais que consubstanciem prestações complementares [assumindo como ponto-de-partida, por isso, a tese 3) acima], sem prejuízo de *uma parte* do regime geral poder ser *alternativamente* aplicável, a saber, o regime das designadas “*modificações de minimis*”, previstas na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º e no n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE; porém, *fora desse âmbito restrito (das modificações de reduzido valor)*, não é de aplicar o regime geral quando estiverem em causa prestações complementares relativamente às quais não se verifiquem todos os pressupostos que possibilitem a ordenação

estabelece entre regimes comuns e regimes especiais” bem explicitada por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA na obra citada na nota de pé de página n.º 10 e referida *ex professo* na nota de pé de página n.º 9.

¹² Estabelecia o n.º 5 do artigo 370.º, desde a redação originária do CCP e até à sua Revisão de 2017, o seguinte: «Caso não se verifique alguma das condições previstas no n.º 2, os trabalhos a mais devem ser objecto de contrato celebrado na sequência de procedimento adoptado nos termos do disposto no título I da parte II.». Com a Revisão de 2017 do CCP, operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o n.º 5 do artigo 370.º passou a prever que: «Os trabalhos complementares que excedam os limites previstos no presente artigo devem ser adjudicados na sequência de novo procedimento.».

¹³ Parece ser este o entendimento de LICÍNIO LOPES MARTINS e Bernardo de Azevedo, transmitido na *Conferência de Encerramento do XIV Curso de Pós-Graduação em Contratação Pública*, realizada no dia 26 de novembro de 2022, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, subordinada ao tema: *A revisão de 2022 do Código dos Contratos Públicos e das Medidas Especiais*. Uma vez mais se consigna que, evidentemente, algum errado entendimento por nós assumido sobre as palavras destes Autores – para mais, transmitidas oralmente – só a nós é imputável.

destas, restando ao contraente público, nesse cenário, a promoção de um novo procedimento de formação de contrato para o efeito, à semelhança do referido em 3);

- 5) *A quinta*: o regime especial (precisamente porque é especial), é sempre primeiramente aplicável para as modificações fundadas em prestações complementares, o que *não prejudica a mobilização do regime geral quando*: (i) os pressupostos do regime especial não se verifiquem e os pressupostos do regime geral se verifiquem – o que constitui uma mera consequência da “normal relação que se estabelece entre regimes comuns e regimes especiais”, como bem nota MÁRIO AROSO DE ALMEIDA¹⁴ – e, (ii) em caso de verificação *simultânea* dos pressupostos do regime especial e do regime geral, *sempre que estejamos perante modificações de valor reduzido* (“modificações de *minimis*”), previstas na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º e no n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE; neste último caso, de âmbito restrito, o contraente público pode *livremente* optar por recorrer ao fundamento geral previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º para a contratação de prestações complementares que *poderia também adquirir pelo regime especial do 370.º*.

De acordo com este último entendimento – que, de certo modo, faz a síntese entre as teses 1), 2) e 4), ou, porventura mais corretamente, corresponde a uma mera derivação da tese 1) (de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA) com um *plus*¹⁵, a saber: só há a alternatividade entre regimes especial e geral quando estejam em causa “prestações complementares de valor reduzido”, isto é, prestações complementares de valor inferior aos limiares comunitários «e inferior a 10 % ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15 % do preço contratual inicial» –, de acordo com este último entendimento, dizia-se, apenas existe uma verdadeira alternatividade entre o regime geral e o regime especial das modificações contratuais objetivas

¹⁴ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral...*, ob. cit., p. 624; cfr. nota de pé de página n.º 10.

¹⁵ Sendo de reconhecer, porém, que tal *plus* corresponde a uma entorse à normal relação que se estabelece entre norma geral e norma especial (*lex specialis derogat legi generali*), na medida em que se admite a aplicação do regime geral (ou melhor, *de parte* do regime geral: apenas do segmento deste positivado na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º) mesmo quando estejam em causa modificações (também) reconduzíveis ao regime especial do artigo 370.º. Todavia, justifica-se neste caso, cremos, um desvio a essa regra, fundado na vocação de âmbito generalizado deste concreto fundamento de modificação objetiva dos contratos previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º.

quando se verifique uma sobreposição de âmbitos¹⁶: quando a modificação consubstancie uma prestação complementar (na aceção e com os pressupostos previstos no artigo 370.º) que se contenha *igualmente* dentro dos limites de valor previstos na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º; apenas aí pode o contraente público optar livremente por fundar essa modificação neste último segmento do regime geral relativo às “modificações de *minimis*”, não obstante os pressupostos aplicativos do regime especial também se verificarem.

Perfilhamos o último entendimento acima expandido, pelas razões que seguidamente enunciaremos.

2. Posição adotada

Se resulta claro do n.º 5 do artigo 313.º que o regime geral não prejudica a aplicação do regime especial (nem poderia ser de outra forma¹⁷), o inverso não é verdadeiro: mantém-se a dúvida, cremos, sobre se as prestações complementares devem ser regidas apenas e só pelo regime especial do 370.º, ou se, pelo contrário, qualquer modificação referente a prestações complementares que não encontre acolhimento naquele regime pode beneficiar do regime geral para poder ser efetivada, desde que os respetivos pressupostos se verifiquem.

ANA GOUVEIA MARTINS sintetiza esta dúvida da seguinte forma (embora sem lhe dar resposta firme): “...suscitam-se delicados e intrincados problemas de articulação do regime das prestações complementares com o regime geral”, isto pelo facto, nomeadamente, de o n.º 3 do artigo 313.º admitir modificações de valor inferior aos limiares comunitários «e inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15 % do preço contratual inicial», questionando se “[p]oderão prestações complementares [...] ser introduzid[a]s com fundamento nestas disposições [do regime geral, o 3 do artigo 313.º]? Duas soluções se delineiam. Poderá sustentar-se que toda e qualquer modificação que tenha «por objeto a realização de prestações complementares» (nº 5 do art. 313º) terá que se alicerçar nos pressupostos previstos no art. 370.º, reservando as hipóteses previstas no n.º 3 do artigo 313.º para as modificações com outro conteúdo e alcance, solução que teria a vantagem da segurança

¹⁶ Afirmação que parte da premissa, aqui assumida e tida como correta, de que o regime da alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º é de vocação expansiva, sendo aplicável, desde logo por força do efeito paramétrico exercido pelo Direito Comunitário (cfr. n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE), *em todos os casos em que as modificações sejam de baixo valor*, incluindo, portanto, no caso das prestações complementares (de baixo valor).

¹⁷ Cfr. nota de pé de página n.º 9.

da distinção. Ou, pelo contrário, deverá entender-se que o n.º 3 do artigo 313.º constituiu uma base habilitante para qualquer tipo de modificação, inclusive de modificações fundadas na necessidade de prestações complementares [...]”¹⁸.

Pela nossa parte, e como acima antecipámos, perfilhamos um entendimento intermédio [5] *supra*: o regime especial é sempre primeiramente aplicável para as modificações fundadas em prestações complementares, o que *não prejudica a mobilização do regime geral quando*: (i) os pressupostos do regime especial não se verifiquem e os pressupostos do regime geral se verifiquem, e, (ii) em caso de verificação *simultânea* dos pressupostos do regime especial e do regime geral, *sempre que estejamos perante modificações de valor reduzido* (“modificações de *minimis*”), previstas na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º e no n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE; neste último caso, atendendo à vocação de âmbito generalizado deste fundamento de modificação objetiva dos contratos, é de entender que o contraente público pode livremente optar por recorrer ao fundamento geral previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º para a contratação de “prestações complementares de reduzido valor” que poderia também adquirir pelo regime especial do 370.º.

Antes de atender especificamente aos dados de direito positivo que sustentam este entendimento (cfr. *infra*), é de salientar que o mesmo tem uma vantagem prática inequívoca: dispensa o contraente público de ter de demonstrar o preenchimento de todos os exigentes pressupostos aplicativos das prestações complementares (em especial os do n.º 2 do artigo 370.º).

Além disso, e em segunda linha, esta tese permitiria sustentar a invocação do “comportamento lícito alternativo”¹⁹ do contraente público na circunstância, não rara²⁰, de alguma instância de controlo questionar o (não) preenchimento dos pressupostos que estiveram na base da ordenação de determinadas prestações complementares: neste caso, tendo sido possível ao

¹⁸ Cfr. ANA GOUVEIA MARTINS, *O regime da modificação dos contratos após a revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021*, in “A Revisão do Código dos Contratos Públicos de 2021”, AAFDL, 2021, p. 234.

¹⁹ Tratando *ex professo* o tema, no ramo do Direito em que o mesmo surgiu e onde tem tido objeto de desenvolvimentos doutrinários (o Direito Penal), JOÃO LUÍS URBANO CURADO NEVES, *Comportamento lícito alternativo e concurso de riscos seguido de concurso de riscos e imputação subjectiva*, AAFDL, 2019 (reimpressão da edição de 1988).

²⁰ A comprovação desta asserção é fácil: basta ver, por exemplo, o número significativo de Auditorias e Acórdãos do Tribunal de Contas a criticar o recurso aos anteriormente designados “trabalhos a mais”.

contraente público recorrer ao regime das “modificações de *minimis*” para efetivar a contratação das prestações complementares (situação hipotética alternativa, na qual o contraente público havia contratado as prestações complementares por via da alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º), o resultado (a contratação das prestações complementares) sempre seria o mesmo, havendo, assim, uma ausência de conexão determinante entre a conduta e o resultado, o que poderá sustentar a não responsabilização do contraente público.

Independentemente das vantagens de ordem prática atrás aduzidas, o entendimento 5) – que, como reconhecemos, é largamente tributário do entendimento 1) sustentado por MÁRIO AROSO DE ALMEIDA²¹, só lhe aditando o referido *plus* de alternatividade entre regime geral e regime especial para “prestações complementares de valor reduzido” – é, em termos de direito positivo, o mais correto.

Por um lado, pensamos que esta é a melhor interpretação no espírito do sistema, pois a interpretação contrária impediria modificações contratuais de baixo valor permitidas pelo regime geral [cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º], só por serem referentes a prestações complementares, mas para as quais não se devessem considerar preenchidos todos os (exigentes) pressupostos aplicativos das prestações complementares do n.º 2 do artigo 370.º.

Mais: sem prejuízo dos casos de revisão de preços (artigo 300.º) e de reequilíbrio financeiro (artigo 282.º, que também pode ser efetuado pela revisão de preços), é de reconhecer que serão raras (e até difíceis de equacionar em abstrato, sobretudo nas empreitadas de obras públicas) as modificações contratuais objetivas que impliquem um agravamento do preço contratual que não sejam reconduzíveis às... prestações complementares. Também por esse motivo, não será limitar o campo de aplicação do regime geral, *mas antes alargá-lo a um campo em que ele não seria primeiramente aplicável* (por ter aí aplicabilidade o regime especial), ou seja, possibilitar a mobilização do regime geral relativo às “modificações *ad minimis*” [da alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º] mesmo quando se verifiquem os pressupostos do regime especial [cfr. segmento (ii) da tese 5), cfr. ponto 1 do presente texto].

Por outro lado, tal como resulta do considerando 107) da Diretiva 2014/24/UE, entendemos que a intenção legislativa é clara no sentido de uma *admissão generalizada de quaisquer modificações contratuais de valor reduzido*: «As modificações do contrato que resultem numa pequena alteração do valor do contrato até determinado valor *deverão ser sempre possíveis* sem necessidade de iniciar um novo procedimento de contratação.» (realces nossos).

²¹ Cfr. nota de pé de página n.º 10.

Finalmente, releva chamar à colação a aparente *alternatividade* existente entre, por uma banda, (i) o regime da alínea b) n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE, referente ao “nosso” regime especial das prestações complementares do artigo 370.º, e, por outra banda, (ii) o regime das designadas “modificações de *minimis*” fundadas no critério meramente quantitativo previsto no n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE, dos 10 % para os contratos em geral e 15 % para as empreitadas, e desde que de valor inferior aos limiares, *alternatividade* essa o que do nosso ponto de vista é inculcada pelo trecho “Além disso” empregue na parte inicial n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE, habilitando-se, assim, a modificação dos contratos em todos os casos para além dos casos identificados no n.º 1 do mesmo artigo, e, para o que ora releva, possibilitando a modificação contratual inclusivamente nos casos em que não sejam preenchidos os pressupostos para a ordenação das prestações complementares da alínea b) do n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE.

A explicitação deste último argumento ganha, em termos de clareza de exposição, com a reprodução (anotada ao jeito de “guia de leitura”, através de comentários intercalares em destaque) das partes mais relevantes do referido normativo comunitário:

«Artigo 72.º

Modificação de contratos durante o seu período de vigência

1. Os contratos e os acordos-quadro podem ser modificados sem novo procedimento de contratação, nos termos da presente diretiva, em qualquer dos seguintes casos:

[...]

b) Se houver necessidade de obras, serviços ou fornecimentos complementares por parte do contratante original que não tenham sido incluídos no contrato inicial, caso a mudança de contratante

i) não possa ser efetuada por razões económicas ou técnicas, como requisitos de permutabilidade ou interoperabilidade com equipamento, serviços ou instalações existentes, adquiridos ao abrigo do contrato inicial, e

ii) seja altamente inconveniente ou provoque uma duplicação substancial dos custos para a autoridade adjudicante.

Todavia, o aumento de preço não pode exceder 50 % do valor do contrato original. Em caso de várias modificações sucessivas, esse limite aplica-se ao valor de cada modificação. Tais modificações sucessivas não podem ter por objetivo a não aplicação das disposições da presente diretiva;

[*nota*: este regime corresponde grosso modo ao regime especial do 370.º do CCP]

c) Se se verificarem todas as seguintes condições:

i) a necessidade de modificação decorre de circunstâncias que uma autoridade adjudicante diligente não possa prever,

ii) a modificação não altera a natureza global do contrato,

iii) o aumento de preço não ultrapassa 50 % do valor do contrato ou acordo-quadro original. Em caso de várias modificações sucessivas, esse limite aplica-se ao valor de cada modificação. Tais modificações sucessivas não podem ter por objetivo a não aplicação das disposições da presente diretiva;

[*nota*: este regime corresponde grosso modo ao regime da alínea b) do n.º 3 do artigo 313.º do CCP]

[...]

e) Se as modificações, independentemente do seu valor, não forem substanciais na aceção do n.º 4.

[...]

2. Além disso, e sem que seja necessário verificar se se encontram preenchidas as condições previstas no n.º 4, alíneas a) a d), os contratos podem igualmente ser modificados sem necessidade de novo procedimento de contratação, nos termos da presente diretiva, caso o valor da modificação seja inferior a ambos os seguintes valores:

i) os limiares estabelecidos no artigo 4.º, e

ii) 10 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de serviços e fornecimentos, e 15 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de empreitada de obras.

[...]

[*nota*: este regime corresponde grosso modo ao regime da alínea a) do n.º 1 do artigo 313.º do CCP]

4. A modificação de um contrato ou de um acordo-quadro durante o seu período de vigência é considerada substancial, na aceção do n.º 1, alínea e), quando tornar o contrato ou o acordo-quadro materialmente diferente do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente. Em qualquer caso, sem prejuízo dos n.ºs 1 e 2, uma modificação é considerada substancial se se verificar uma ou mais das seguintes condições:

a) A modificação introduz condições que, se fizessem parte do procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos ou a aceitação de outra proposta, ou teriam atraído mais participações no concurso;

b) A modificação altera o equilíbrio económico do contrato ou do acordo-quadro a favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista no contrato ou acordo-quadro inicial;

c) A modificação alarga consideravelmente o âmbito do contrato ou do acordo-quadro;

d) O adjudicatário ao qual a autoridade adjudicante atribuiu inicialmente o contrato é substituído por um novo adjudicatário, em casos não previstos no n.º 1, alínea d).

[...]».

Repare-se que a Diretiva prevê, cremos, uma mera *alternatividade apenas* entre as situações do n.º 1 e do n.º 2 do seu artigo 72.º (veja-se o trecho “Além disso” empregue na parte inicial n.º 2 do artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE). Vale o mesmo que dizer,

fazendo o paralelo com o CCP, que se verifica uma *relação de alternatividade*: entre, por um lado, (i) no caso do n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva, o regime da alínea b) n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva, referente ao “nosso” regime especial das prestações complementares do artigo 370.º do CCP, e, por outro lado, (ii) o regime das designadas “modificações de *minimis*” fundadas no critério meramente quantitativo previsto no n.º 2 do mesmo artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE.

Por sua vez, já *não existe uma verdadeira alternatividade entre as situações do n.º 1 do artigo 72.º* [que incluem casos heterógenos, reconduzíveis, nomeadamente, (i) na alínea b) do n.º 1 do artigo 72.º Diretiva, ao artigo 370.º do CCP, (ii) na alínea c) do n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva, à alínea b) do n.º 3 do artigo 313.º do CCP]: as várias situações previstas no n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva são aplicáveis conforme o seu específico âmbito de aplicação vertido na previsão de cada uma das alíneas que o integram [incluindo da alínea b) do n.º 1 do artigo 72.º Diretiva, reconduzível ao artigo 370.º do CCP, o que está em linha com o previsto no n.º 5 do artigo 313.º do CCP]. Por esse motivo, *nenhuma outra situação de modificação do regime geral do artigo 313.º do CCP* [incluindo da sua alínea b), que se reconduz, como vimos, à alínea c) do n.º 1 do artigo 72.º da Diretiva], para além da alínea a) do n.º 1 do artigo 313.º do CCP (cfr. n.º 2 do artigo 72.º Diretiva), *pode ser aplicável às modificações derivadas de prestações complementares*.

Esta pensamos ser, por isso, a melhor interpretação do n.º 5 do artigo 313.º do CCP.