

ASSUNTO:	Revisão extraordinária de preços nos contratos de empreitada de obras públicas
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_4517/2023
Data:	17-04-2023

Pela Senhora Presidente da Câmara Municipal foi solicitado que se esclareça a seguinte questão:

*“O Regime excecional e temporário no âmbito do aumento dos preços, com impacto nos contratos públicos, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio, nos termos e com os fundamentos constantes no seu preâmbulo.*

*No âmbito da sua concreta aplicação, designadamente no seu artigo 3.º n.º 3 al. b), quanto à contraproposta do dono de obra, é referido o seguinte: “Realizar a revisão de preços segundo a forma contratualmente estabelecida, sendo, para os casos de revisão por fórmula, os coeficientes de atualização (Ct) resultantes dos respetivos cálculos multiplicados por um fator de compensação de 1,1.*

*Ora aqui coloca-se a seguinte questão:*

*Se o fator de 1,1 se multiplica em prima facie pelo Ct, ou se apenas se deve aplicar ao resultado (valor final) da revisão ordinária?*

*Tal situação não é pacífica nem unânime na doutrina (sobre o assunto vide. Luís Verde de Sousa in. Revista de Direito Administrativo especial n.º 3, pp. 109 e ss.), sendo certo que segundo esta autor refere o seguinte:*

*“(…) tal opção determina que os coeficientes de atualização (Ct) resultantes dos respetivos cálculos são multiplicados por um fator de compensação de 1.1. Ao contrário do que numa primeira análise, se poderia pensar, este valor não determina apenas a majoração em 10% do valor da revisão de preços, obtido através da aplicação da fórmula contratual. Com efeito, o diploma prevê que o quid multiplicado pelo fator de compensação de 1.1 é o coeficiente de atualização (Ct) e não o valor final da revisão de*

*preços. Ora de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, o Ct é o coeficiente de atualização mensal a aplicar ao montante sujeito a revisão, obtido a partir de um somatório de parcelas com uma aproximação de seis casas decimais. É, pois, esse coeficiente - e não o valor obtido através da aplicação desse coeficiente ao montante sujeito a revisão - que será multiplicado por um fator de compensação de 1.1. Tal significa, na prática, que o empreiteiro terá direito a título de revisão extraordinária de preços a 10% do valor dos trabalhos sujeitos a revisão, a que se soma o valor que obteria através da aplicação da fórmula de revisão de preços prevista no contrato, acrescido de 10%. Temos muitas dúvidas, porém, que, quando se construir a solução prevista na alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º, tenha sido esse o resultado pretendido. Na verdade, o legislador não terá equacionado que o fator de compensação de 1.1, quando aplicável ao coeficiente de atualização mensal (e não ao montante sujeito a revisão) confere necessariamente 10% do valor sujeito a revisão e não apenas 10% do valor da revisão de preços obtida com a aplicação da cláusula contratual. Parece-nos, porém, que, sem uma intervenção do próprio legislador, os elementos disponíveis não se revelam suficientes para uma interpretação corretiva desta disposição.”*

*Assim, sem prejuízo da douta opinião do referido autor e considerando os impactos financeiros de uma interpretação errónea da referida disposição para ambas as partes, dono de obra e empreiteiro, somos a solicitar o entendimento dessa CCDR-N, por ser assunto transversal a vários municípios.”*

Cumpr, pois, informar:

I

O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio, determina:

“Artigo 3.º

*Revisão extraordinária de preços nos contratos de empreitada de obras públicas*

*1 - O empreiteiro pode apresentar um pedido de revisão extraordinária de preços desde que um determinado material, tipo de mão de obra ou equipamento de apoio: a) Represente, ou venha a*

*representar durante a execução, pelo menos 3 % do preço contratual; e b) A taxa de variação homóloga do custo seja igual ou superior a 20 %.*

*2 - O pedido a que se refere o número anterior deve:*

*a) Ser apresentado ao dono da obra, até à receção provisória da obra;*

*b) Identificar, de forma devidamente fundamentada, a forma de revisão extraordinária de preços de entre os métodos previstos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, na sua redação atual, que melhor se adegue à empreitada em execução.*

*3 - O dono da obra pronuncia-se no prazo de 20 dias, a contar da receção do pedido, sob pena de aceitação tácita, sobre a forma de revisão extraordinária de preços proposta, podendo, em caso de não aceitação do mesmo, exclusiva e alternativamente:*

*a) Apresentar, de forma devidamente fundamentada, uma contraproposta;*

*b) Realizar a revisão de preços segundo a forma contratualmente estabelecida, sendo, para os casos de revisão por fórmula, os coeficientes de atualização (Ct) resultantes dos respetivos cálculos multiplicados por um fator de compensação de 1,1;*

*c) Incluir determinados materiais e mão de obra com revisão calculada pelo método de garantia de custos, aplicando-se aos restantes a fórmula constante do contrato, sem qualquer majoração.*

*4 - Se não houver acordo sobre a forma de revisão extraordinária em causa, os preços são revistos com base na contraproposta do dono da obra, ou, se esta não existir, nos termos das alíneas b) e c) do número anterior.*

*5 - A forma, de revisão extraordinária de preços aplica-se a todos os materiais, tipos de mão de obra ou equipamentos de apoio existentes na obra.*

*6 - A revisão extraordinária de preços é aplicada a todo o período de execução da empreitada.*

*7 - A correção das revisões de preços já apuradas segundo a forma de revisão de preços estabelecida no contrato é efetuada no mês seguinte à determinação da forma de revisão de preços.*

*8 - A revisão extraordinária de preços prevista no presente artigo afasta a aplicação da revisão ordinária prevista nas cláusulas específicas constantes do contrato ao abrigo do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro, na sua redação atual."*

(destaque acrescentado)

Centra-se o presente pedido de esclarecimento na interpretação do disposto na alínea b) do n.º 3 da reproduzida norma.

Resulta do artigo 9.º do Código Civil que na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.

Interpretar a lei é atribuir-lhe um significado, determinar o seu sentido, a fim de se entender como aplicar a um caso concreto.

Porém, e segundo a mesma norma, *“a interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.”*

Daí que, tal como já temos referido, o sentido da lei não pode ser apreendido fazendo unicamente uso da sua letra, já que as palavras se prestam a equívocos ou imprecisões, não raras vezes traindo ou obscurecendo a *voluntas legis*, o *pensamento legislativo*, obrigando-nos a que este seja reconstituído.

Assim, a interpretação da lei, partindo embora do seu texto, das palavras, da interpretação literal ou gramatical, exige o recurso a outros meios, a designada interpretação lógica ou racional.

Estes elementos lógicos agrupam-se em três categorias: *a) elemento histórico que atende à história da lei (trabalhos preparatórios, elementos do preâmbulo ou relatório da lei e occasio legis [circunstâncias sociais ou políticas e económicas em que a lei foi elaborada]; b) o elemento sistemático que indica que as leis se interpretam umas pelas outras porque a ordem jurídica forma um sistema e a norma deve ser tomada como parte de um todo, parte do sistema; c) elemento racional ou teleológico que leva a atender-se ao fim ou objectivo que a norma visa realizar, qual foi a sua razão de ser (ratio legis).* – cf. acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 0701/10, de 29/11/2011.

II

Na norma em apreço refere-se que “*para os casos de revisão por fórmula, os coeficientes de atualização (Ct) resultantes dos respetivos cálculos [são] multiplicados por um fator de compensação de 1,1*”, pelo que recorrendo na interpretação do preceito citado ao elemento gramatical, à letra da lei, parece-nos que se deve concluir que o fator de 1,1 se multiplica *prima facie* pelo Ct, e não apenas ao resultado (valor final) da revisão ordinária.

Neste sentido parece pronunciar-se o IMPIC, nas suas “perguntas frequentes”<sup>1</sup> acerca da *Revisão extraordinária de preços (Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio)* esclarecendo acerca deste assunto:

*“12. Se o contraente público (v.g. dono de obra) não elaborar uma contraproposta, o que acontece?”*

*O contraente público, sendo feita uma proposta de revisão extraordinária de preços por parte do cocontratante, tem o prazo de 20 dias para atuar, sob pena de aceitação tácita da proposta apresentada pelo cocontratante, obviamente partindo do pressuposto que os critérios de elegibilidade se encontram preenchidos e que a proposta apresentada se encontra fundamentada.*

*Assim, neste prazo, para que não exista deferimento tácito, deve o contraente público pronunciar-se num dos seguintes sentidos:*

*a) Aceitar expressamente a proposta apresentada, por a considerar devidamente fundamentada e adequada à estrutura de custos da obra;*

*b) Discordar da proposta, apresentando uma contraposta com uma fórmula que entenda ser a mais adequada à estrutura de custos da obra;*

*c) Discordar da proposta e considerar que se passa a aplicar o disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei 36/2022, ou seja, aplica-se a revisão por fórmula estabelecida no contrato, sendo os coeficientes Ct multiplicados pelo fator de compensação de 1,1.*

---

<sup>1</sup> <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/perguntas-frequentes/revisao-extraordinaria-de-precos>

*d) Discordar da proposta e considerar que se passa a aplicar o disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei 36/2022, ou seja, identificando os materiais ou mão de obra que sejam revistos pelo método de garantia de custos, sendo aplicada aos restantes a fórmula constante do contrato sem qualquer majoração.”*

Acerca do que se entende por revisão de preços normais e previsíveis, numa análise histórico-normativa dos diplomas até então vigentes, no Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, n.º P000671999 de 14-10-1999<sup>2</sup>, pode ler-se o seguinte:

*“Verdadeiramente, poderemos, afinal, dizer que a revisão normal vela pela manutenção da justiça contratual, mas já não se alicerça na teoria da imprevisão.*

*Aliás, a consagração na lei desta revisão normal de preços foi a sequência natural da evolução operada nos contratos, em particular nos contratos de concessão de serviços públicos.*

*“Instruídos pela experiência, a Administração e os seus co-contratantes entenderam prevenir-se nos próprios contratos contra as consequências da modificação das condições económicas. Para esse fim foi rapidamente adoptada a prática de inserir nos contratos cláusulas de variações de preços ou das tarifas em função da evolução de parâmetros tais como o custo das matérias-primas, da electricidade, dos salários, etc... Os preços e as tarifas fixadas evoluíam desde então em função da própria evolução económica”.*

*Ela está, portanto, baseada numa certa evolução previsível, mas não antecipadamente quantificável, de preços, e que pode, por isso, ser configurável em cláusulas insertas nos contratos. Tem por escopo a realização do equilíbrio das prestações dos contraentes, considerando um género de contrato cuja execução é, normalmente, demorada, e cujo preço é fortemente influenciado por certos factores de produção.*

*Enfim, à revisão de preços pode-se ligar uma ideia genérica de manutenção da “própria razão de ser do assentimento legal à força obrigatória dos contratos, que está na realização da Justiça através do mecanismo da livre composição de interesses diferentes”.*

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/-/752433626CB69FA28025829700388093>

Para Ana Gouveia Martins<sup>3</sup> a *ratio* do instituto da revisão ordinária de preços é a salvaguarda do justo equilíbrio contratual, o que postula o seu funcionamento em clima de inflação e deflação, contribuindo para reduzir os riscos do empreiteiro, que acaba por se traduzir num benefício para a entidade adjudicante, na medida em que se incute nos interessados, num procedimento pré-contratual, uma confiança que permitirá evitar o empolamento das suas propostas.

Tal como resulta do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio, existe o recurso generalizado às fórmulas-tipo de revisão de preços nos contratos públicos que, pela sua natureza, não são suscetíveis de traduzir suficientemente os impactos nos custos dos trabalhos concretos e mais específicos incluídos no âmbito desses contratos, das variações anormalmente intensas e rápidas dos preços dos diversos fatores, em resultado da crise global na energia, da pandemia da doença COVID-19 e da guerra na Ucrânia.

Nesta conformidade, entendeu-se necessário estabelecer medidas excecionais e temporárias de revisão de preços em resposta ao aumento de custos com matérias-primas, materiais, mão de obra e equipamentos de apoio, com impacto em contratos públicos, especialmente nos contratos de empreitadas de obras públicas, adequando-se a forma de revisão de preços existente no contrato à estrutura de custos real da empreitada, de forma a criar um mecanismo de revisão que acomode as alterações dos preços dos materiais, mão de obra e equipamentos de apoio.

Importa, assim, avaliar, nos casos de revisão por fórmula a que alude a alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio, se, para chegamos ao valor adequado à correção dos preços face às variações económicas extraordinárias do mercado durante a execução do contrato, se deverá multiplicar o fator de 1,1 *prima facie* pelo Ct, ou se se deve aplicar essa correção ao resultado final.

---

<sup>3</sup> *In A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras públicas*, Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia, Volume II, Cimbra Editora, 2010, pag. 89.

Em suma, interpretar a lei mediante a conjugação do elemento literal, as palavras, com o elemento lógico e racional ou teleológico, atendendo à *ratio* da norma, sendo, porém, que *não pode ser considerado compreendido entre os sentidos possíveis da lei, aquele pensamento legislativo (espírito, sentido) que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.* – Cf. J. Baptista Machado, in *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, 2002, pp. 189.

Porém, como o mesmo autor refere, “[s]ó *quando razões ponderosas, baseadas noutros subsídios interpretativos, conduzem à conclusão de que não é o sentido mais natural e directo da letra que deve ser acolhido, deve o intérprete preteri-lo*”.

Acrescenta ainda que a interpretação corretiva só deverá ocorrer “*se a fórmula verbal foi sumamente infeliz, a ponto de ter falhado completamente o alvo. Mas, ainda neste último caso, será necessário que do texto “falhado” se colha pelo menos, indiretamente, uma alusão àquele sentido que o intérprete venha a acolher como resultado da interpretação.*” – *in ob. cit.*

Assim, e na ausência de outras fontes interpretativas, estamos em crer que se deverá concluir que na situação prevista na alínea b) do n.º 3 do art.º artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 36/2022, de 20 de maio, aplicando-se a revisão de preços conforme fórmula estabelecida no contrato, os coeficientes Ct são multiplicados pelo fator de compensação de 1,1.