

AICCOPN

Execução de obras públicas: novidades e
desafios

Tema: regime da suspensão dos trabalhos e
prorrogação dos prazos contratuais

Tópicos de apoio

5-2-2026

Licínio Lopes Martins
(FDUC/Cedipre)

I - Notas introdutórias

1. A relação do projecto de execução com a execução do contrato -> relação do artigo 43º com os artigos 361º, 362º, 363º e 376º do CCP

2. Especificidades quanto à elaboração da proposta pelos concorrentes nas empreitadas (e na concessão de obras públicas) -> a proposta deve ser constituída pelos elementos previstos no artigo 57º, nº 2, alíneas a), b) e c) e no artigo 60º, nº 4.

Artigo 57.º, n.º 2 (na versão introduzida ao CCP pela Lei nº 30/2021, de 21-5):

“2 - No caso de se tratar de procedimento de formação de contrato de empreitada ou de concessão de obras públicas, a proposta deve ainda ser constituída por:

a) Uma lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução;

b) Um plano de trabalhos, tal como definido no artigo 361.º, quando o caderno de encargos seja integrado por um projeto de execução;

c) Um cronograma financeiro, quando o caderno de encargos seja integrado por um projeto de execução, contendo um resumo dos valores globais correspondentes à periodicidade definida para os pagamentos, **subdividido pelas componentes da execução de trabalhos a que correspondam diferentes fórmulas de revisão de preços;**

d) Um estudo prévio, nos casos previstos no n.º 3 do artigo 43.º, competindo a elaboração do projeto de execução ao adjudicatário”.

3. Apresentação do plano de trabalhos - a noção e o regime do plano de trabalhos encontra-se previsto no artigo 361º -» o plano de trabalhos é um documento elaborado pelo empreiteiro em que este descreve o ritmo que se compromete a imprimir na execução da obra e com que meios a vai executar e como deverá proceder-se aos pagamentos

4. Vinculatividade do plano de trabalhos para o dono da obra -» o plano de trabalhos também é vinculativo para o dono da obra, sem prejuízo do poder unilateral de lhe introduzir modificações - artigos 311º, 370º a 380º.

5. O plano de trabalhos deve definir com precisão:

i) as datas de início e de conclusão da empreitada, a sua sequência;

ii) o escalonamento no tempo;

iii) o intervalo e o ritmo de execução das diversas espécies de trabalho, distinguindo as fases que porventura se considerem vinculativas e a unidade de tempo que serve de base à programação;

iv) indicar as quantidades e a qualificação profissional da mão-de-obra necessária, em cada unidade de tempo, à execução da empreitada;

v) indicar as quantidades e natureza do equipamento necessário, em cada unidade de tempo, à execução da empreitada;

vi) especificar quaisquer outros recursos que serão mobilizados para a realização da obra.

(cfr. o Caderno de Encargos-Tipo, aprovado pela Portaria nº 959/2009, de 21 de Agosto, sem carácter vinculativo para as entidades adjudicantes, estabelece as normas a que deve obedecer a elaboração do plano de trabalhos, artigos 6.º e segs.)

II - Regime geral da suspensão da execução e de prorrogação de prazos (extensivo à empreitada de obra pública)

1. O artigo 297.º, sobre a sobre a “Suspensão da execução”: *“A execução das prestações que constituem o objecto do contrato pode ser, total ou parcialmente, suspensa com os seguintes fundamentos:*

a) Impossibilidade temporária de cumprimento, designadamente em virtude de mora do contraente público na entrega ou na disponibilização de meios ou bens necessários à respectiva execução; ou

b) A exceção de não cumprimento”.

Artigo 298.º, sobre o “Recomeço da execução”

“1 - A execução das prestações que constituem objeto do contrato recomeça logo que cessem as causas que determinaram a suspensão, devendo o contraente público notificar por escrito o cocontratante para o efeito.

2 - A suspensão, total ou parcial, da execução das prestações objeto do contrato determina a prorrogação do prazo de execução das mesmas por período igual ao prazo inicialmente fixado no contrato para a sua execução, acrescido do prazo estritamente necessário à organização de meios e execução de trabalhos preparatórios ou acessórios com vista ao recomeço da execução.

3 - Na determinação do prazo acrescido a que se refere a segunda parte do número anterior devem ser considerados o objeto contratual em causa, as necessidades de mobilização de meios humanos e materiais do cocontratante e a duração do período de suspensão.

4 - A prorrogação prevista no n.º 2 não aproveita à parte a quem seja imputável o facto gerador da suspensão”.

1.1. Distinção entre impossibilidade de cumprimento e maior dificuldade de execução: no primeiro caso, o co-contratante tem direito à suspensão da execução da empreitada e à inerente e proporcional prorrogação de prazos; no segundo caso, estamos perante um risco próprio do contrato que corre por conta do empreiteiro

1.2. Causas taxativas da suspensão do contrato, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo

2. Prorrogação de prazo por alterações ao projecto (e ao plano de trabalhos), com fundamento em razões de interesse público, decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes – alínea c) do artigo 312.º do CCP.

3. A cláusula geral do artigo 302.º do CCP: o dono da obra pode ordenar a suspensão dos trabalhos, a título geral, com fundamento nos poderes de conformação da relação contratual

“...o contraente público pode, nos termos do disposto no contrato e no presente Código ()...:

c) Modificar unilateralmente as cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações previstas no contrato por razões de interesse público, com os limites previstos no presente Código” - alínea c) do artigo 302.º do CCP, sobre os “poderes do contraente público”

III - Regime de suspensão e de prorrogação/alteração de prazos especialmente previsto para a empreitada de obras públicas

1. Suspensão e prorrogação/alteração de prazos por decisão do contraente público (dono da obra)

1.1. Logo, na fase da consignação da obra

a) Artigo 359.º do CCP, sobre o “Prazo e auto de consignação”: “Na falta de estipulação contratual, a consignação deve estar concluída em prazo não superior a 30 dias após a data da celebração do contrato, no caso de consignação total ou da primeira consignação parcial, ou logo que o dono da obra tenha acesso aos prédios, com a faculdade de os entregar a terceiros, no caso das demais consignações parciais” (n.º 1)

b) Consequência se existir modificação das condições locais e suspensão do procedimento de consignação - artigo 360.º

“1 - Quando se verifique uma modificação relevante das condições locais existentes por comparação com os elementos da solução da obra ou com os dados que serviram de base à sua elaboração, a qual determine a necessidade de um projeto de alteração, o prazo referido no n.º 1 do artigo anterior é suspenso, salvo se for possível a realização de consignações parciais quanto às zonas da obra não afetadas pelo projeto de alteração, que, nesse caso, devem respeitar os prazos ali estabelecidos.

2 - A contagem do prazo referido no n.º 1 do artigo anterior só é retomada depois de terem sido notificadas ao empreiteiro as alterações introduzidas no projecto..”

1.1.1. Alterações substanciais ao projecto e consequências quanto à prorrogação do prazo final da empreitada

1.2. Ou nos 60 dias após a consignação, por erros e omissões

“Sem prejuízo do disposto no número anterior, o empreiteiro deve, no prazo de 60 dias contados da data da consignação total ou da primeira consignação parcial, reclamar sobre a existência de erros ou omissões só detetáveis nesse momento, sob pena de ser responsável por suportar metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento desses erros e omissões” - n.º 4 do artigo 378.º do CCP

1.2.1. Se se concluir que o projecto tem de ser alterado, por virtude da apresentação da lista de erros e omissões, originando a suspensão - parcial ou total - da execução da obra, com consequências na alteração dos prazos contratuais de execução

1.3. Na execução dos trabalhos, por virtude do surgimento de erros e omissões

“O empreiteiro suporta ainda metade do valor dos trabalhos complementares de **suprimento de erros e omissões** que, não sendo exigível que tivessem sido detetados nem na fase de formação do contrato nem no prazo a que se refere o número anterior, também não tenham sido por ele identificados no prazo de 30 dias a contar da data em que lhe fosse exigível a sua detecção” - n.º 5 do artigo 378.º do CCP.

1.3.1. Consequência igual à do ponto 1.2.1., caso ocorra a suspensão

1.4. Prorrogação dos prazos - parciais ou do prazo final - de execução da obra, com fundamento na realização de trabalhos complementares - artigos 374.º do CCP

“1 - Quando haja lugar à execução de trabalhos complementares, o prazo de execução da obra é proporcionalmente prorrogado de acordo com os prazos definidos nos termos do disposto no artigo 373.º

2 - O disposto no número anterior não é aplicável quando estejam em causa trabalhos complementares cuja execução não prejudique o normal desenvolvimento do plano de trabalhos”.

1.4.1. Caso se verifique a hipótese prevista no n.º 2 haverá lugar apenas à prorrogação do prazo da actividade que tenha por objecto a realização dos trabalhos complementares

1.5. Prorrogação de prazos com fundamento no regime do artigo 380.º do CCP

“Se da execução de trabalhos complementares ou de trabalhos a menos resultar inutilização de trabalhos já realizados em conformidade com o contrato ou com instruções do dono da obra...”

1.5.1. O co-contratante tem direito à prorrogação do prazo que seja necessário para executar a “inutilização de trabalhos já realizados”, procedendo-se, para o respectivo cálculo, em conformidade com o artigo 373.º do CCP (mas não terá este direito se o contraente público ordenar a demolição de trabalhos defeituosos e a execução de novos trabalhos ou quando o co-contratante realize trabalhos não autorizados por aquele e que não aceite)

1.6. Com fundamento no artigo 365.º do CCP, sobre a “Suspensão pelo dono da obra”

“Sem prejuízo dos fundamentos gerais de suspensão previstos no presente Código e de outros previstos no contrato, o dono da obra pode ordenar a suspensão da execução dos trabalhos nos seguintes casos: a) Falta de condições de segurança; b) Verificação da necessidade de estudar alterações a introduzir ao projeto; c) Determinação vinculativa ou recomendação tida como relevante de quaisquer autoridades administrativas competentes”.

1.5.1. Suspensão por falta de condições de segurança, independentemente da sua origem (origem em facto natural, em facto de terceiro, de entidades administrativas exteriores ao contrato ou do próprio contraente público)

a) A suspensão determinará a prorrogação de prazos

b) E, nos dois últimos casos, o co-contratante terá direito a ser ressarcido (aliás, quando a causa da suspensão for imputável ao contraente público o empreiteiro terá direito à prorrogação dos prazos parciais ou do prazo final e ao ressarcimento de custos)

1.5.2. Suspensão pela necessidade de estudar alterações a introduzir ao projecto: se as alterações implicarem a suspensão da execução da obra haverá lugar à prorrogação dos prazos parciais ou do prazo final da execução

1.7. Suspensão e prorrogação de prazos por “achados arqueológicos” (ou achados equivalentes) que impeçam a continuidade da execução - artigo 364.º do CCP

1.8. E a autonomia pública contratual para prever outras situações que originem a suspensão, total ou parcial, da execução da empreitada, com as inerentes consequências nos prazos contratuais de execução, pois, “Sem prejuízo dos fundamentos gerais de suspensão previstos no presente Código e de outros previstos no contrato, o dono da obra pode ordenar a suspensão...” (cfr. o proémio do artigo 365.º do CCP)

2. Suspensão pelo co-contratante

2.1. Suspensão da execução, mas sem prorrogação de prazos - artigo 366.º

“1 - Nos contratos que prevejam um prazo de execução da obra igual ou superior a um ano, o empreiteiro pode suspender, uma vez em cada ano, no todo ou em parte, a execução dos trabalhos por um período não superior a 10 dias seguidos desde que o dono da obra não se oponha de forma expressa e não fiquem comprometidos os prazos parciais e o termo final de execução da obra.

2 - São da responsabilidade do empreiteiro os encargos acrescidos decorrentes da suspensão prevista no número anterior”.

2.2. Outras causas de suspensão pelo empreiteiro, com (possíveis) consequências na prorrogação de prazos

3 - Para além dos fundamentos gerais de suspensão previstos no presente Código e de outros previstos no contrato, o **empreiteiro pode suspender**, no todo ou em parte, a execução dos trabalhos nos seguintes casos:

a) Falta de condições de segurança;

b) Falta de pagamento de qualquer quantia devida nos termos do contrato, desde que tenha decorrido um mês sobre a data do respetivo vencimento.

4 - A suspensão pelo empreiteiro deve ser antecedida de comunicação escrita ao dono da obra, imediatamente após a verificação do evento que a fundamenta, com menção expressa do fundamento invocado e dos factos que o concretizam.

5 - No caso da alínea **b)** do n.º 3, a comunicação a que se refere o número anterior deve ser efetuada com antecedência não inferior a 15 dias relativamente à data prevista da suspensão e deve ser assegurado o normal desenvolvimento do plano de trabalhos, ficando prejudicada se, até ao termo do prazo ali referido, o dono da obra efetuar o pagamento das quantias em dívida.

6 - Quando a urgência ou a necessidade de suspensão imediata for incompatível com a exigência de prévia comunicação escrita, as comunicações referidas nos números anteriores podem ser efetuadas oralmente, devendo o empreiteiro formalizá-las por escrito nos cinco dias subsequentes.

2.3. Suspensão autorizada pelo dono da obra, desde que não comprometa o termo final de execução da obra - artigo 367.º do CCP

“O dono da obra pode ainda autorizar a suspensão da execução dos trabalhos se a mesma não comprometer o termo final de execução da obra e não implicar a assunção de novos encargos da sua parte”.

2.4. Suspensão por período excessivo - artigo 368.º do CCP

“Se a suspensão resultar de facto imputável ao empreiteiro e o dono da obra ordenar a manutenção da suspensão por mais tempo do que o que resultaria necessariamente do facto em causa, considera-se, para todos os efeitos, que o tempo de suspensão excedente não é imputável ao empreiteiro.

2.4.1. Direito à resolução do contrato pelo empreiteiro, por virtude do período excessivo?

3. Prorrogações “graciosas”? - n.º 2 do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6-1, com a epígrafe “Prorrogações”

“2 - Se a prorrogação de prazo se dever a factos imputáveis ao empreiteiro, este não tem direito a qualquer acréscimo de valor da revisão de preços em relação ao prazo acrescido, devendo esta fazer-se pelo plano de pagamentos que, na data da prorrogação de prazo, se encontrar em vigor”.

3.1. Uma faculdade discricionária do contraente público

4. Outras possíveis situações de suspensão e de prorrogações de prazo - artigo 314.º do CCP

4. 1. “a) A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do artigo 312.º seja imputável a decisão do contraente público, adoptada fora do exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual, que se repercute de modo específico na situação contratual do co-contratante (para as empreitadas de obras públicas esta consequência encontra-se “consumida” pelo regime do artigo 354.º, na medida em que é imputável ao dono da obra);

ou

4. 2. b) O contrato seja modificado por razões de interesse público, nos termos da alínea c) do artigo 312.º (para as empreitadas de obras públicas esta consequência encontra-se igualmente “consumida” pelo regime do artigo 354.º, na medida em que é imputável ao dono da obra).

4. 3. Os demais casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias conferem direito à modificação do contrato ou a uma compensação financeira, segundo critérios de equidade” (este regime, do n.º 2 do artigo 314.º, também é aplicável às empreitadas de obras públicas)

5. E os casos de força maior

III - Consignação e início de execução

1. **Regra geral quanto ao regime:** o regime da consignação da obra consta do contrato, mas sem prejuízo do regime (imperativo) do CCP - artigo 355.º

2.º **A regra geral da consignação total e excepções (legais) a esta regra** - artigo 358.º

3.º **Prazo supletivo de consignação (total ou parcial):** a consignação deve estar concluída em prazo não superior a 30 dias após a data da celebração do contrato - n.º 1 do artigo 359.º

4.º **A formalização em auto da consignação total ou de cada uma das consignações parciais** - n.º 2 do artigo 359.º

5. **Ocorrências justificativas da suspensão da consignação:** “modificação relevante das condições locais existentes por comparação com os elementos da solução da obra ou com os dados que serviram de base à sua elaboração..., salvo se for possível a realização de consignações parciais quanto às zonas da obra não afectadas pelo projecto de alteração, que, nesse caso, devem respeitar os prazos ali estabelecidos” - n.º 1 do artigo 360.º

5.1. Dever de elaborar auto de suspensão

6. **Início do prazo de execução:** o prazo de execução da obra começa a contar-se da data da conclusão da consignação total ou da primeira consignação parcial ou ainda da data em que o dono da obra comunique ao empreiteiro a aprovação do plano de segurança e saúde, nos termos previstos na lei, caso esta última data seja posterior (**nota: o prazo fixado no contrato para a execução da obra não começa a correr antes que o dono da obra comunique à entidade executante a aprovação do plano de segurança e saúde** - n.º 4 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29-10, que aprova o regime do plano de segurança e saúde)

7. Causas específicas de resolução pelo empreiteiro – artigo 406.º, n.º 1, alíneas a) a e) (igualmente sem prejuízo dos fundamentos gerais de resolução)

“Sem prejuízo dos fundamentos gerais de resolução do contrato e de outros neste previstos e do direito de indemnização nos termos gerais, o empreiteiro tem o direito de resolver o contrato nos seguintes casos:

a) Se não for feita consignação da obra no prazo de seis meses contados da data da celebração do contrato por facto não imputável ao empreiteiro;

b) Se, havendo sido feitas uma ou mais consignações parciais, o retardamento da consignação ou consignações subsequentes acarretar a interrupção dos trabalhos por mais de 120 dias, seguidos ou interpolados;


c) Se, avaliados os trabalhos complementares e os trabalhos a menos, relativos ao contrato e resultantes de atos ou factos não imputáveis ao empreiteiro, ocorrer uma redução superior a 20 % do preço contratual;

d) Se a suspensão da empreitada se mantiver:

i) Por período superior a um quinto do prazo de execução da obra, quando resulte de caso de força maior;

ii) Por período superior a um décimo do mesmo prazo, quando resulte de facto imputável ao dono da obra;

e) Se, verificando-se os pressupostos do artigo 354.º, os danos do empreiteiro excederem 20 % do preço contratual”.



FIM
Obrigado pela Vossa Atenção!
Licínio Lopes Martins