



# REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

---

Seção: Artigos Científicos

## **A responsabilidade do Estado e a tutela do contratado em decorrência da prática do fato do príncipe**

*The responsibility of the State and the protection of the contracted part in consequence to the fact of the prince*

Olavo Sachetim Barboza

**Resumo:** O presente artigo analisa, no âmbito de Portugal, a responsabilidade do Estado frente ao exercício do fato do príncipe, bem como a tutela do contratado em decorrência deste ato de poder. Durante todo o estudo, exemplificativamente, serão abordados os atos caracterizados e definidores do fato do príncipe, os quais o diferenciam das figuras afins, bem como o seu enquadramento na legislação portuguesa. Serão trazidas, num segundo momento, as considerações se a instabilidade do contrato administrativo em decorrência do fato do príncipe se encaixa como responsabilidade civil do Estado ou indenização pelo sacrifício, pois, se for uma ou outra, a indenização devida ao contratado será a reparação do dano ou a compensação pelo sacrifício, assim como quem é o responsável pelo pagamento da indenização.

**Palavras-chave:** fato do príncipe; responsabilidade; tutela; indenização.

**Abstract:** The present article analyses, in Portuguese Law, the responsibility of the State with respect to the exercise of the fact of the prince, as well as the protection of the injured contracted part as a result of this act of power. The study, exemplarily, brings the characteristics and definitions of the fact of the prince, which differentiate it from similar figures, as well as its compliance with Portuguese legislation. In a second moment, it presents considerations whether the instability of the administrative contract as a result of the fact of the prince consists of civil State responsibility or indemnity for the sacrifice.

**Keywords:** fact of the prince; responsibility; guardianship; indemnity.

**Disponível no URL:** [www.revistas.usp.br/rdda](http://www.revistas.usp.br/rdda)

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i1p94-123>

**Artigo submetido em:** agosto de 2018 / **Aprovado em:** janeiro de 2019.

## A RESPONSABILIDADE DO ESTADO E A TUTELA DO CONTRATADO EM DECORRÊNCIA DA PRÁTICA DO FATO DO PRÍNCIPE

*Olavo Sachetim BARBOZA\**

*Sumário: 1 – Introdução; 2 – Fato do príncipe; 2.1 – O fato do príncipe na legislação portuguesa; 2.2 – Conceito e características do fato do príncipe; 2.3 – Efeitos provenientes do ato de poder; 2.4 – Das figuras afins; 3 – Da tutela do contratado e da responsabilidade do Estado em decorrência da prática do fato do príncipe; 3.1 – Fundamentos da tutela do contratado; 3.2 – Responsabilidade civil extracontratual do Estado versus indenização pelo sacrifício; 3.3 – Quantum indenizatório; 3.4 – Legislação portuguesa dual; 3.5 – O responsável pela indenização; 3.6 – Conclusão; 4 – Considerações finais; 5 – Referências Bibliográficas.*

### 1. Introdução

O tema do presente estudo cinge-se ao campo da tutela do contratado e da responsabilidade da Administração Pública frente àquelas situações em que o ato de poder desencadeia, por exemplo, a resolução do contrato administrativo de longa duração. De pronto, registra-se que serão objeto deste trabalho os contratos celebrados no âmbito de Portugal e do exercício do fato do príncipe pela Administração portuguesa e que, por via de consequência, não serão abordados as relações contratuais e os atos de poder que sejam atribuídos a União Europeia.

Face a isto, a investigação para melhor compreensão será dividida em dois momentos: o primeiro deles terá como objeto o instituto do fato do príncipe e, o segundo, se restringirá a tutela do contratado e a responsabilidade do Estado em decorrência do ato de poder que perturbe o contrato administrativo que fora celebrado anteriormente.

Destarte, a primeira parte pretende situar o fato do príncipe na legislação portuguesa, muito embora, grifa-se desde já, não há qualquer dispositivo legal que disciplina a figura de forma clara e precisa. Na sequência, é preciso empreender esforços para trazer o conceito e as características do fato do príncipe, pois, dada a ausência de dispositivo legal que define o instituto, divergências doutrinárias existem como, por exemplo, se seria ato contratual ou extracontratual.

Ponto subsequente para encerrar a primeira parte recai sobre a diferenciação (ou não) do fato do príncipe e das figuras afins – poder de modificação e resolução unilateral do contrato, e a Teoria da Imprevisão. Trata-se aqui de um embate doutri-

---

\* *Mestrando em Ciências Jurídico-Políticas / Menção em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Pós-graduado em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUCSP. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUC-Camp. Advogado.*

nário que precisa ser superado para que, na segunda parte, a atenção seja toda voltada para o estudo da devida responsabilidade do autor do ato de poder e/ou do Ente contratante e a tutela do contratado.

A última parte desta investigação se subdivide em diversos itens. O primeiro deles está ligado aos princípios que fundamentam a tutela do lesado, quais sejam, o princípio da igualdade perante os encargos públicos e o princípio da proteção da confiança.

Os tópicos posteriores, devido ao posicionamento que se adota no decorrer da pesquisa, apresentam-se encadeados e, assim, quando determinado ato for caracterizado como fato do príncipe, mostrar-se-á preciso verificar se o caso se trata ou de responsabilidade civil do Estado ou de indenização pelo sacrifício. Isto porque, se for um ou outro instituto, importante será analisar se a indenização devida ao contratado é a reparação do dano ou a compensação pelo sacrifício.

Por derradeiro, é de grande valia trazer a problemática de quem é o responsável pelo pagamento da indenização, se o Ente contratante ou se o Poder Público estranho a relação contratual ao qual é imputado o ato de poder, uma vez que o montante a ser indenizado variará em decorrência se o pagamento deve ser realizado por um ou por outro.

Portanto, no transcurso de todo o trabalho serão apresentados os embates doutrinários sobre o conceito do fato do príncipe, assim como sobre a responsabilidade do Estado e a tutela do contratado lesado, para que ao final se conclua com maior clareza o melhor sentido que deve ser dado aos objetos centrais de cada capítulo.

## **2. Fato do Príncipe**

O capítulo em estudo tem o condão de trazer as lições a respeito do fato do príncipe, sendo assim, necessário será impender diligência para localizar o ato de poder na legislação portuguesa para, a partir deste ponto, abordar o seu conceito e verificar a similaridade ou a diferença com as figuras das alterações das circunstâncias (Teoria da Imprevisão) e do poder de modificação e resolução unilateral da relação contratual.

Antes de mais, vale grifar que a figura do fato do príncipe (*fait du prince* em francês; *factum principis* em latim) teve sua origem na jurisprudência do Conseil d'Etat, com o intuito de não imobilizar o exercício dos poderes da Administração Pública. Conclui-se, assim, que o Ente não pode ficar sequestrado dos seus poderes normativos, legais ou regulamentares, em razão da sua atuação (por meio de atos de poder) afetar, ainda que de modo indireto, um instrumento contratual que já fora celebrado. Juntamente com este fato, outra de suas razões era, e ainda é, a tutela dos direitos do contratado particular, cuja lesão na sua esfera patrimonial advém do ato de império (MARTINS, 2010, p. 75).

Em outras palavras, o fato do príncipe é um instituto que assegura a Máquina Administrativa o exercício regular de seus poderes públicos, sem qualquer tipo de obstáculo; é um instrumento de bom governo, como também é visto como garantia da adequada tutela do contratado na sua esfera patrimonial. Sublinha-se, nesse linear, que o ato de poder corporiza o sentido primário do direito administrativo, bem como da função administrativa, qual seja, a satisfação da necessidade coletiva no que diz respeito a garantia e proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (PINTO, *O Facto do Príncipe e os Contratos Administrativos*, 2012, p. 13).

### *2.1. O fato do príncipe na legislação portuguesa*

Adentrando no ordenamento jurídico português, verifica-se a falha na legislação em não disciplinar, de forma expressa e precisa, a figura do fato do príncipe, bem como as suas possíveis consequências no campo da reparação ou compensação, institutos estes últimos que serão tratados na segunda parte do presente estudo ao ser aventada a caracterização da responsabilidade civil do Estado e da indenização pelo sacrifício.

Em razão da ausência de dispositivo legal que aborde de forma delimitada e clara o fato do príncipe, parte da doutrina (AMARAL, 2016, v. 2, p. 536; e ALMEIDA, 2007, p. 14) procura resolver a problemática com a aplicação conjunta do artigo 314º, nº 1, alínea 'a', e artigo 335, nº 2, do Código dos Contratos Públicos (CCP). Assim, com base na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, o contratante público, fora do exercício de seus poderes de conformação da relação contratual, exerce o ato de poder que repercute de modo específico num dado contrato, impondo a Administração o dever de pagar uma justa indenização ao contratado lesado.

A justa indenização, nos termos do artigo 334, nº 2, do CCP, ao qual o artigo 335 nos remete, corresponde aos danos emergentes e aos lucros cessantes, “devendo, quanto a estes, ser deduzido o benefício que resulte da antecipação dos ganhos previstos”. Tão só de forma abreviada, o estudo fez apontamento ao instituto da indenização a fim de lançar uma das perspectivas sobre um possível montante indenizatório devido ao particular, uma vez que a questão em comento será melhor abordada no tópico da responsabilização do Estado (item 3.3).

Retomando aos artigos 314 e 335, do CCP, registra-se que a doutrina tece inúmeras críticas como, exemplificativamente, a) o fato de estar em causa o mesmo contratante público, b) a situação do Ente atuar fora do exercício dos poderes de conformação da relação contratual, c) o caso das decisões serem tomadas pelo Ente Público corresponder as funções administrativas, ou as funções políticas e legislativas, d) a questão em saber se ao contratado é devida a justa indenização ou uma mera compensação, pelo fato da decisão ser tomada por outro Ente que não o contratante público etc (PINTO, 2012, p. 17).

Arguido, portanto, o ponto em localizar o ato de poder na legislação portuguesa, é hora do presente estudo trazer os pontos caracterizadores do *fait du prince*.

## *2.2. Conceito e características do fato do príncipe*

O conceito do fato do príncipe nasce do empenho cultivado pela doutrina e, após exame dos pontos de intersecção assinalados pelos doutrinadores de posição majoritária (ANDRADE, 2011, p. 225 e 229; KIRKBY, 2011, p. 73/79; AMARAL, 2016, v.2, p. 519 e 524; PINTO, 2012, p. 14; e SOUSA, e MATOS, 2009, p. 167/168), o ato de poder pode ser transcrito como sendo o exercício (a tomada de decisão/medida) lícito de poderes pelo Ente Público, mas em qualidade diversa da de parte contratante, ou pela Administração estranha a relação contratual, que perturbe os termos ajustados em contrato, de modo que suceda um dano específico e anormal.

A consequência da atuação lícita da Administração aponta para o dever de a Máquina Pública modificar ou resolver certo contrato em favor do contratado prejudicado. Assim, o fato do príncipe poderia ser enunciado, de forma muito abreviada, como sendo os “atos lícitos de poder público que impendem sobre contratos” (PINTO, 2012, p. 18).

Como informativo, Cláudia Pinto (PINTO, 2012, p. 47/49) traz em sua obra três correntes a respeito do enquadramento do fato do príncipe. Além da posição explanada acima, acresçam-se outras duas, uma, minoritária, que defende o enquadramento do fato do príncipe no plano estritamente contratual, de modo que o Poder Público expediria um ato tendo por base as prerrogativas de autoridade que detém sobre o contrato e, “de fora desse âmbito ficam as medidas gerais adotadas pelo legislador, remetidas para a teoria da imprevisão” (PINTO, 2012, p. 48); e, duas, a que defende o fato do príncipe em sentido amplo, isto é, integra tanto a corrente majoritária quanto a minoritária.

Consigna-se, antes de mais, que a Administração Pública não pode ficar sequestrada do exercício de seus poderes, mesmo quando a sua atuação afete uma relação contratual que já fora concretizada e que perdura em fase de execução, pelo simples fato de que os poderes administrativos são irrenunciáveis.

Dito de outra forma, o contrato administrativo celebrado pelo Poder Público não compromete o exercício dos poderes de autoridades, pelo contrário, ao contratar a Administração mantém suas prerrogativas exorbitantes com intuito de preservar a prossecução do interesse público e, além disso, também não abdica (mesmo porque não pode) de seus poderes gerais – atos praticados no exercício da função administrativa (poder regulamentar), e da função político-legislativa (ANDRADE, 2011, p. 225).

Diz-se aqui em função político-legislativa, pois a interligação entre estes dois componentes ocorre em razão da função legislativa, por vezes, ter um conteúdo político (CADILHA, 2011, p. 301). Nessa senda, pode-se conceituar a função político-legislativa como sendo a atuação da Máquina Administrativa a fim de conservar a sociedade política e, também, de poder fazer livremente as escolhas dentre as opções consideradas preferíveis para que seja garantida a prossecução do interesse público. E mais, grifa-se que as leis são os resultados de uma política, cujo norte é traduzido nas suas disposições (CAETANO, 2015, p. 8).

Portanto, neste linear, o fato do príncipe ora pode ser enquadrado como ato praticado no exercício da função administrativa, ora no exercício da função político-legislativa.

A título elucidativo do que acima fora grifado, a disposição contida no artigo 199, da Constituição da República Portuguesa (CRP), sublinha que compete ao Ente contratante, enquanto tal, em sua função administrativa, exercer o poder regulamentar (KIRKBY, 2011, p. 437; MARTINS, 2010, p. 75; e PINTO, 2012, p. 71/72), o qual constitui atos normativos inovadores.

Assim sendo, há casos em que o poder regulamentar pode incidir desfavoravelmente sobre os elementos do contrato administrativo que já fora celebrado, ou seja, o exercício do poder regulamentar pelo Ente contratante, medida lícita, pode afetar o equilíbrio financeiro do contrato ou agravar de forma imprevisível as condições de execução do pacto celebrado com o particular impondo a sua resolução.

O mesmo pode-se dizer quando a Entidade faz uso do seu poder político-legislativo. A Administração, em suas funções política e legislativa, não sofre limitações do respectivo exercício em razão dos contratos celebrados como, a título de exemplo, o caso da adoção de novas medidas de segurança para construção que devem ser postas em prática pelos empreiteiros cuja obra esteja em execução (SOUSA, e MATOS, 2009, p. 166/167).

Para que não surjam dúvidas a respeito da corrente doutrinária que a presente pesquisa adota, necessário esclarecer que o trabalho guarda compatibilidade de entendimento com o posicionamento majoritária explanado no início deste tópico e, dando continuidade, os pontos essenciais caracterizadores do fato do príncipe a serem explorados neste momento são: a licitude, a extracontratualidade, e o autor do ato de poder.

A começar pela licitude, a ideia enquadrada no fato do príncipe é de que este é uma decisão lícita. E assim o é pois se trata de ato válido, cujo desenvolvimento sucedeu com observância aos ditames legais e ao direito, bem como pela existência da previsão legal de ressarcimento dos danos (CORREIA, 2011, p. 149), ou seja, exige-se da Entidade Pública sua respectiva competência para o exercício do ato de poder, a fim de que a sua atuação ocorra de forma regular e normal (MELLO, 2011, p. 651).

Vale ressaltar que a atuação lícita do Poder Público é toda aquela pautada na legalidade (sendo a lei, pressuposto e fundamento do ato administrativo), assim como, segundo Vieira de Andrade (ANDRADE, 2011, p. 41/42), a atividade administrativa, seja ela como padrão de validade, seja influenciando a interpretação e aplicação no âmbito administrativo e judicial das disposições legais, são regidas pelos princípios fundamentais materiais, como concretizadores do princípio da juridicidade. Estes princípios (quase todos) estão consagrados no artigo 266, da CRP, e nos artigos 3º ao 19º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Caso contrário, se o fato do príncipe fosse enquadrado como ato ilícito, a atuação da Administração Pública seria pautada no desrespeito ao princípio da legalidade e, também, na não observância ao princípio da juridicidade, o que teria implicações em outros tipos de responsabilidade que não aquela que é consequência do ato de poder lícito.

A título ilustrativo, o exercício do ato de poder lícito pela Entidade Pública tem como consequência a responsabilidade civil do Estado ou a indenização pelo sacrifício (há um dissenso sobre qual modalidade de responsabilidade resulta da atuação do fato do príncipe). Em viés oposto, se se estiver presente a ilicitude na atuação da Órgão Pública, não há que se falar em fato do príncipe e, ainda, a consequência da atuação ilícita é a responsabilização por atos ilícitos.

Encerrado o tópico da licitude do fato do príncipe, passa-se agora, de forma breve, ao domínio da extracontratualidade, o qual é visto como o campo em que o ato de poder é praticado.

O conceito que se extrai deste ponto caracterizador do fato do príncipe é que o exercício do ato de poder ocorrerá fora de certa relação contratual, e não com fulcro no contrato administrativo, embora sobre ele tenha impacto. O resultado deste ato de poder será a modificação ou extinção do contrato.

Ainda, conforme constatação em tópico futuro sobre a comparação entre o *fait du prince* e os poderes de conformação da relação contratual, a extracontratualidade é um dos pontos diferenciadores entre estas figuras.

Outro ponto que merece esclarecimento circunda a autoria do fato do príncipe. Isto porque, a identificação de quem pode exercer o ato de poder – se a Administração contratante, ou se o Poder Público estranho a relação contratual – influenciará diretamente na consequência da indenização ao contratado lesado. Serão tratados aqui, portanto, dois pontos: um, as pessoas coletivas públicas que podem praticar o ato e, dois, a tutela de mérito presente na relação entre os Entes Públicos.

Diante destes pontos, serão identificados os traços decisivos que caracterizam o Poder Público, ou seja, que façam com que assim o seja reconhecido. Hodiernamente, na ausência de dispositivo legal que qualifique uma pessoa coletiva como

Entidade Pública, a doutrina tem entendido que é necessária a conjugação de critérios: a criação de iniciativa pública, a finalidade de prossecução de interesse público e os poderes exorbitantes (OLIVEIRA, e DIAS, 2016, p. 56/57).

Apropriando-se das lições de Diogo Freitas do Amaral (AMARAL, 2016, v. 1, p. 618/619), que combina os critérios enunciados acima, pessoas coletivas públicas seriam todas aquelas “criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso dotadas em nome próprio de poderes e deveres públicos”. São pessoas coletivas públicas, portanto, o Estado, os institutos públicos, as entidades públicas empresariais, as associações públicas, as autarquias locais, as regiões autônomas e as entidades administrativas independentes (OLIVEIRA, e DIAS, 2016, p. 57; e AMARAL, 2016, v. 1, p. 620/621).

As pessoas coletivas públicas então enumeradas são dotadas de personalidade jurídica (ANDRADE, Lições de Direito Administrativo, 2011, p. 74) e, por isso, possuem capacidade para adquirir direitos e contrair obrigações, e de serem sujeitos de uma relação jurídica (exemplificativamente, ser parte contratante) (CAETANO, 2015, p. 176). Destarte, o critério de personalidade jurídica possibilitará distinguir quando se estará diante da Administração contratante ou de Entidade estranha a relação contratual.

Embora apresentados os Entes Públicos tendo como suporte a personalidade jurídica coletiva, tão-só este ponto não será capaz de solver a problemática que surgirá adiante sobre a questão da indenização devida ao particular lesado.

Assim, os olhos precisam se voltar para o artigo 199, da CRP, o qual, em sua alínea ‘d’, disciplina que é de competência do Governo o exercício da tutela sobre a Administração indireta e a Administração autônoma. Isto é, a tutela em questão tem em seu cerne a ideia de que a pessoa coletiva pública exerce seus poderes de intervenção na gestão da outra pessoa coletiva pública, com o intuito de assegurar a legalidade e/ou o mérito de sua atuação (OLIVEIRA, e DIAS, 2016, p. 84).

Avançando um pouco sobre o tema do capítulo seguinte (indenização), caso se verifique que em dada situação esteja presente a tutela de mérito, isto é, o produtor do fato do príncipe exerce o controle de conveniência e de oportunidade das atuações da Entidade contratante (tutelada), a indenização ao particular que tenha seu contrato instabilizado pelo exercício do ato geral e abstrato daquele Poder Público deveria ocorrer a título integral nos termos dos artigos 314 e 335, do Código dos Contratos Públicos (KIRKBY, 2011, p. 439).

Encerrado o ponto a respeito da personalidade jurídica coletiva pública, é momento de verificar os efeitos sobre o contrato administrativo (direto, especial e anormal/significativo) que são de grande importância na conceituação do fato do príncipe.



### 2.3. Efeitos provenientes do ato de poder

São apresentados três efeitos oriundos do exercício do fato do príncipe: um, efeito direito, que é retirado da relação entre o ato e o objeto do contrato; dois, a especialidade do dano, a qual é vista quando considerada a comparação entre o particular contratado e os outros cidadãos; e três e último, o efeito anormal/significativo, resultante da análise da intensidade do ato sobre o contrato (CANOTILHO, 1974, pp. 271 e ss.; e PINTO, *O Facto do Príncipe e os Contratos Administrativos*, 2012, p. 83/97).

O primeiro deles, o efeito imediato do *fait du prince* justifica-se por incidir de forma direta sobre o contrato administrativo, embora a medida adotada pela Administração Pública seja de ordem geral, abstrata e não intencional.

Explica-se. O exercício do ato de poder pela Entidade não ocorre com o intuito de causar um dano específico e anormal ao contrato “X”, mas sobre ele tem um efeito direto no sentido de que seja demonstrada a relação de causalidade entre a prática do fato do príncipe e a instabilidade provocada no contrato administrativo “X”. Em outras palavras pode-se dizer que o Poder Público adotou uma medida de caráter geral, mas que sobre o contrato “X” teve impacto direto.

Vale a pena ressaltar a necessidade de demonstrar que entre a perturbação do contrato e o exercício do ato de poder (fato do príncipe) existe uma relação de causalidade, de modo que “estaremos em presença de um facto do príncipe quando o ato de poder impenda direta e especialmente sobre o contrato afectado, alterando os termos acordados e o seu equilíbrio econômico ou extinguindo-o” (PINTO, 2012, p. 83).

A instabilidade no contrato provocada pelo fato do príncipe é registrada quando as medidas operam diretamente sobre o contrato de forma que, “por si só, alteram o conteúdo das obrigações, a natureza, a quantidade, a qualidade ou os termos da execução das prestações das partes, assim determinando uma modificação intrínseca do contrato ou mesmo a sua extinção” (PINTO, 2012, p. 84).

Não há que se falar que a atuação lícita e não intencional da Administração Pública gere um efeito indireto, pois, se assim o fosse, não haveria como demonstrar a configuração do fato do príncipe, uma vez que neste caso a afetação de certo contrato ocorreria nos mesmos moldes da oneração dos demais administrados. Fala-se aqui, nesta hipótese, em ato de poder em sentido amplo, um encargo público, que compõe para o contratado a álea ordinária do ajuste celebrado (PINTO, 2012, p. 83).

Contudo, é dever fazer a observação de que há quem defenda a possibilidade do fato do príncipe ter sua operatividade de forma indireta, como, a título de exemplo, Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (SOUSA, e MATOS, 2009, p. 167/168).

Avançando, chama-se atenção aqui para a conseqüente perturbação do contrato oriunda da atuação do Poder Público por meio do fato do príncipe, que poderá desdobrar em uma de duas opções: uma, a alteração do contrato, em razão do ato de poder ter modificado a forma de execução do instrumento contratual, tornando mais pesados os encargos a serem suportados pelo contratado ou, até mesmo, aumentando os prejuízos e; duas, o fato do príncipe pode acarretar a resolução do contrato, uma vez que a conseqüência da atuação lícita da Administração Pública inviabilize a execução do objeto contratado.

A título ilustrativo sobre a instabilidade no contrato administrativo em decorrência do fato do príncipe, Cláudia Pinto traz dois exemplos que aclaram bem este ponto. O primeiro deles é de que o contrato celebrado pela Administração Pública possui cláusula de exclusividade a favor da concessionária para exploração da travessia rodoviária sobre o rio Tejo (Lisboa) e, se no interregno do cumprimento deste instrumento negocial for lançada uma outra concessão de uma nova travessia sobre o mesmo rio, conclui-se que este último procedimento concorrencial afetará direta e imediatamente o conteúdo daquele primeiro contrato e, pois, caracterizado estará o fato do príncipe (PINTO, 2012, p. 86).

O segundo caso, utilizando-se do exemplo anterior, mas sublinhando que hipoteticamente inexistente a cláusula de exclusividade e, levando-se em consideração o fato de que a concessionária é remunerada por meio da exploração de um ativo de determinado serviço público, bem como de que o prazo de vigência do contrato é fixado em consideração ao tempo necessário para a amortização e remuneração do investimento realizado pela concessionária, se a Administração Pública, neste caso, deflagrar nova concessão de uma outra travessia próxima àquela sobre o rio Tejo, não será permitido falar de qualquer efeito direito e imediato sobre o contrato. O que ocorrerá é uma alteração das circunstâncias que, reflexa e indiretamente, vai impor a conformação do contrato (PINTO, 2012, p. 86/87).

Acresça-se que o efeito imediato do fato do príncipe não guarda relação com a individualização do ato, pois, como será tratado mais à frente no poder de conformação do contrato administrativo, a prática de determinado ato que não tem caráter geral e atinge tão só um único contratado revelar-se-á como figura da alteração unilateral do contrato, e não o exercício do ato de poder.

O fato do príncipe, além de causar um efeito imediato sobre o contrato administrativo, também deve guardar uma certa especialidade do dano, ponto este segundo que será analisado a partir deste momento.

O requisito da especificidade do dano traz em seu bojo a ideia da contraposição do dano geral e do dano especial. O ato de poder em comento não provoca um efeito normal e comum a todos os administrados de modo global, pelo contrário, o fato

do príncipe incide de modo mais oneroso na esfera jurídica do contratado (ou grupo de contratados) lesado, diferenciando-o dos demais.

Articulando de outra forma, o ato da Administração que tem como consequência os efeitos gerais tanto devem ser suportados pelo contratado (ou grupo de contratados) prejudicado como por todos os outros; a intensidade do dano para o lesado é a mesma que para todos. Diferentemente é o caso do efeito especial que, de forma específica perturba a relação contratual que fora estabelecida antes da sua edição; registra-se, antes de mais, que a especialidade do dano deve ser verificada em cada caso concreto, sendo impossível deixar consignado quais são as situações em que determinado dano é ou não é especial.

Nas palavras de Vieira de Andrade (ANDRADE, 2011, p. 354), danos ou encargos especiais são aqueles que “incidam sobre uma pessoa ou um grupo, sem afectarem a generalidade das pessoas”.

Marçal Justen Filho (JUSTEN FILHO, 2003, p. 385), ao lecionar que a especialidade do dano contém a ideia de que a medida estatal atinge o lesado de modo especialmente oneroso se comparado com os demais, ilustra o caso com o exemplo da mudança do sistema de trânsito. Veja-se que, a alteração do sistema de tráfego na cidade “Y” não concede a população local o direito a uma indenização, mas, em viés oposto, se esta modificação de circulação de veículos acarretar uma elevação dos custos para a execução de um contrato de transporte, a medida adotada pela Entidade Pública atribui ao contratado lesado o direito indenizatório, dada a particularidade do dano.

O efeito especial oriundo do exercício do ato de poder pela Entidade Pública não pode ser analisado levando-se em consideração apenas a quantidade numérica de pessoas, mas, também, será preciso analisar a questão relacionada aos encargos acrescidos aos cidadãos comuns e ao particular contratado.

Para considerar especial o dano, é preciso que o ato de poder incida de modo desigual sobre determinado cidadão ou certo grupo de cidadãos, a fim de que seja possível demonstrar que os encargos acrescidos na esfera do particular prejudicado sejam indenizáveis em decorrência do fato do príncipe. O princípio da igualdade deve ser violado. Fala-se, portanto, do critério de comparação entre os encargos acrescidos na esfera do lesado com aqueles somados ao domínio dos demais cidadãos.

Neste linear, J. J. Gomes Canotilho (CANOTILHO, 1974, p. 271 e 283) e Carlos Cadilha (CADILHA, 2011, p. 80) ensinam que sempre aplicará o princípio do ressarcimento de todos os danos nas situações em que os lesados (seja em que números forem) sofram qualquer prejuízo, desde que preenchidos os pressupostos da responsabilidade, mas que será especial o dano nas situações em que o princípio da igualdade for desrespeitado.

Assim, para verificar a caracterização do efeito especial, é preciso atentar para dois pontos: a quantidade de pessoas atingidas pelo ato emanado do Poder Público mais o sacrifício desigual suportado pelo cidadão ou pelo grupo de cidadãos perante todos os demais.

Por derradeiro, o último efeito, o efeito anormal, assim o é considerado quando o prejuízo sofrido pelo contratado lesado seja de um grau significativo, de grande intensidade, que ultrapasse os custos próprios da vida em sociedade.

Carlos Cadilha, nessa senda, ensina que o dano anormal será caracterizado pela sua gravidade, a qual tem grande relevância ressarcitória, de forma que o pagamento da indenização ao contratado lesado ocorrerá quando o dano exceda “os encargos anormais exigíveis como contrapartida dos benefícios emergentes da existência e funcionamento dos serviços públicos” (CADILHA, 2011, p. 80). Esse é também o sentido do artigo 2º, da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas de Direito Público (RRCEE).

Por derradeiro, a respeito do dano anormal, vale acrescentar as palavras de Vieira de Andrade, de que serão anormais os danos ou encargos que ultrapassarem “os custos da vida em sociedade (...) pela sua gravidade” (ANDRADE, 2011, p. 354).

Encerrado, portanto, o tópico referente aos efeitos do fato do príncipe, oportuno agora é tecer considerações sobre as figuras afins, com intuito de ver a diferença ou a semelhança com o ato de poder.

#### *2.4. Das figuras afins*

O capítulo em comento abordará a diferença ou similitude entre o fato do príncipe e o poder de conformação da relação contratual (poder de modificação e de resolução unilateral do contrato administrativo) e, ainda, a divergência ou correlação entre o fato do príncipe e a alteração das circunstâncias (Teoria da Imprevisão).

A relação do ato de poder com as figuras afins será abordada de forma que para cada figura – poder de modificação e rescisão unilateral, e alteração das circunstâncias – serão trazidas as características que a maioria dos doutrinadores exploram, isto porque o presente trabalho não pretende esgotar o conceito de cada instituto, bem como não há a intenção de aprofundar o estudo nesse sentido.

Fato do príncipe, embora possa ter como consequência a modificação ou extinção de um ajuste contratual celebrado pelo Poder Público, não se confunde com o poder de modificação e resolução unilateral do contrato administrativo (KIRKBY, 2011, p. 434/440; SOUSA, e MATOS, 2009, p. 167; PINTO, 2012, p. 54/61; MARTINS, 2010, p. 63/73 e 75/79; e ALMEIDA, 2010, p. 824/829). Não são a mesma figura.

Isto porque, a iniciar pelo fato do príncipe, uma vez que suas características já foram traçadas, é possível afirmar que este ato de poder: resulta da adoção de uma medida geral e abstrata, seja do exercício da função administrativa, ou da função política ou, ainda, da função legislativa; pode ser oriundo tanto do Ente contratante como do Poder Público estranho à relação contratual; é praticado num plano extracontratual; repercute sobre o contrato administrativo já celebrado, e não sobre o objeto que fora contrato; atende ao interesse público visto sobre uma visão mais lata e abrangente; a indenização nem sempre será um encargo do Ente Público contratante.

Mantendo a sequência acima, a fim de comparar os dois institutos para concluir que são figuras distintas, o poder de modificação e resolução unilateral do contrato é visto como dever-poder (poder instrumental), sempre destinado à satisfação do interesse público subjacente à contratação (ANDRADE, 2008, p. 346), uma vez que: decorre sempre de ato administrativo praticado no âmbito da função administrativa, por ser prerrogativa de autoridade atribuída somente ao contratante Público no domínio daquela relação contratual; o poder exorbitante é praticado no campo contratual; o poder de conformação tem sua repercussão sobre o objeto contratado; o poder de modificação e de resolução unilateral atende ao interesse público contratual; e o reequilíbrio financeiro e a justa indenização são sempre um encargo da Entidade contratante.

Mark Bobela-Mota Kirkby (KIRKBY, 2011, p. 437), em anotação ao artigo 314, sublinha que o CCP associou a figura do fato do príncipe a expressão “alteração anormal e imprevisível das circunstâncias” que repercute de modo específico numa dada situação contratual, ou seja, de modo inovador o CCP distinguiu a figura do fato do príncipe da alteração do poder de modificação unilateral dos contratos administrativo. Já Ana Gouveia Martins (MARTINS, 2010, p. 75), por seu turno, leciona que o fato do príncipe possui contornos indefinidos e, por isso, há a discussão doutrinal se esta figura se reporta ao exercício do poder de modificação unilateral ou, ainda, se seu desenho é outro.

Esclarecido, assim, que o instituto do fato do príncipe não guarda semelhança com o poder de conformação da relação contratual, e não expendendo maiores esforços sobre esta última figura por não ser o foco da presente pesquisa, passa-se a análise da correlação ou não entre o fato do príncipe e a Teoria da Imprevisão (alterações das circunstâncias).

De início, registra-se que os dos dois institutos – fato do príncipe e Teoria da Imprevisão – não se confundem, dada a característica peculiar que cada um carrega consigo como adiante se verá (PINTO, O Facto do Príncipe e os Contratos Administrativos, 2012, p. 61/68; KIRKBY, 2011, p. 440/445; ALMEIDA, 2010, p. 835/837; MARTINS, 2010, p. 79/88; GOMES, 2008, p. 541/545).

Enquanto o fato do príncipe tem origem na atuação do Poder Público, a Teoria da Imprevisão decorre de fatos naturais, de fatos jurídicos, e de fatos econômicos. Outro ponto, é que a Teoria da Imprevisão se limita aos atos imprevistos, ao passo que o fato do príncipe pode decorrer de fatos imprevistos ou previsíveis, “conquanto não especificamente nos contratos” (PINTO, 2012, p. 65).

Ainda, os atos de poder caracterizam-se “pela sua anormalidade e especialidade, na medida em que escapam à regra e não geram um efeito normal e comum a todos os administrados” (PINTO, 2012, p. 65).

Em terceiro lugar, enquanto o fato do príncipe tem como consequência a compensação em favor do contratado, sem a repartição dos riscos entre as partes contratantes (ou seja, a maior onerosidade que resultou da alteração das circunstâncias em desfavor o contratado deve ser suportada por quem praticou o ato de poder), a alteração imprevisível e anormal das circunstâncias, por sua vez, para os casos de modificação do contrato, pode conferir a compensação financeira, segundo critério de equidade nos termos do nº 2, do artigo 314, do CCP, e, para os casos de extinção da relação contratual pode dar lugar a uma indenização em favor de qualquer uma das partes.

Soma-se em quarto lugar que, por um lado, o fato do príncipe compõe a álea administrativa (o aumento dos encargos está diretamente ligado a atuação do Ente público e, por isso, ele deve ser responsabilizado) e, por outro lado, a alteração das circunstâncias refere-se a álea econômica, posto que nenhuma das partes da relação contratual deu causa à alteração.

Por derradeiro, diferentemente do fato do príncipe, a figura da Teoria da Imprevisão pode ser invocada tanto pelo Ente contratante quanto pelo contratado, exigindo o legislador, em regra, que a modificação ou extinção da relação contratual ocorra em razão de uma decisão judicial ou arbitral.

Após os apontamentos trazidos com relação as figuras afins, necessário agora é adentrar a segunda parte do tema proposto: a tutela do contratado e a responsabilidade do Estado contratante ou do Poder Público estranho a relação contratual, conforme o caso, em virtude da prática do ato de poder.

### **3. Da tutela do contratado e da responsabilidade do Estado em decorrência da prática do fato do príncipe**

Atentando-se ao fato de que a perturbação do contrato em decorrência da prática do fato do príncipe imputada a Administração Pública cria ao particular lesado uma posição jurídico-subjetiva indenizatória relevante (CANOTILHO, 1974, p. 285 e ss.), o tópico em testilha se desenvolverá, primeiramente, em atenção ao princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos e ao princípio da proteção da confiança, os quais são vistos como fundamentos da tutela do contratado.

Na sequência, será explorada a figura da responsabilidade do Estado, isto é, verificará se a responsabilidade da Administração decorrente do fato do príncipe deve ser enquadrada como responsabilidade civil extracontratual do Estado ou como indenização pelo sacrifício e, ainda, como últimas considerações serão analisados o quantum indemnizatur, e quem tem o dever de indenizar o lesado – se o Ente contratante ou se a Entidade distinta.

### *3.1. Fundamentos da tutela do contratado*

Dando início aos pontos arguidos na inicial deste capítulo, o princípio da igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos é visto como uma refração do princípio da igualdade disciplinado no artigo 13, da Constituição da República portuguesa, o qual dispõe que todos são iguais perante a lei (CANOTILHO, 2007, p. 431; CANOTILHO, e MOREIRA, 2014, p. 338 e ss; CORREIA, 1998, p. 456; MEDEIROS, 1992, p. 237/238; CORREIA, 2011, p. 146; SOUSA, e MATOS, 2008, p. 41; e DI PIETRO, 2005, p. 266). Destarte, a Administração Pública não pode favorecer ou desvaliar qualquer administrado em proveito ou detrimento de outrem; o Estado deve obediência, também, ao princípio da impessoalidade (MELLO, 2011, p. 83).

Desse modo, a parte central do princípio da igualdade perante os encargos públicos é de que as obrigações acrescidas ao contratado, como resultado das situações em que a coletividade possa ser beneficiada, por esta razão, (os encargos) têm que ser equitativamente repartido entre toda a sociedade de modo geral. Dito de outra forma, o prejuízo advindo do ato de poder da Administração Pública, cuja atuação ocorreu em prol do interesse público coletivo, não pode ser suportado pelo contratado lesado, mas por toda a coletividade que dele se favoreceu.

Ocorrendo a alteração das circunstâncias que afete a igualdade perante os encargos públicos, a sua consequência é o reestabelecimento do status quo, seja pela alteração ou extinção do contrato. E mais, a alteração das circunstâncias em decorrência do fato do príncipe deve ter provocado efeito especial e anormal, uma vez que é o dano deste porte que se apresenta como fundamento para aplicabilidade do princípio da igualdade.

O outro princípio que serve como alicerce para a proteção do contratado diante da configuração do fato do príncipe – o princípio da tutela da confiança (ANDRADE, 2008, p. 359/360) – advém desde o direito romano e é perspectivado sob a relação contratual estabelecida, o que significa dizer que o contrato celebrado entre a Administração Pública e o particular carrega em seus pilares o respeito ao princípio da boa-fé da Administração, bem como ao da segurança jurídica.

A preservação da tutela da confiança do contratado se justifica no fato de que muitas vezes o particular, para que possa executar o objeto de interesse público, precise fazer vários ajustes em sua estrutura que geram custos que devem ser arcados

por ele próprio como, exemplificativamente, realizar altos investimentos e aumentar a equipe que dará cumprimento ao contrato. Casos assim põem o contratado em uma posição diferente da situação dos demais particulares com o Poder Público, implicando sua proteção na relação contratual estabelecida, pois o privado não celebra o negócio para obter prejuízos.

Destarte, pode-se dizer que o contratado confia no Ente Público contratante, na sua boa-fé; acredita que a Administração cumprirá fielmente o contrato, de modo que ele (contratado) apresente ânimo para realizar todas as modificações necessárias em sua estrutura a fim de melhor atender o bem comum almejado. Caso contrário, se a confiança do particular não pudesse ser protegida, dificilmente a Administração encontraria alguém com quem contratar, pois, neste caso, o contratado teria que assumir todo o risco do negócio (CORDEIRO, 2005, p. 414).

Atenta-se que o princípio da proteção da confiança, na atualidade, tem sido visto como uma especial manifestação do boa-fé. Isto porque, a boa-fé paira no seio da sociedade a fim de conformar a visão das relações jurídicas no Estado democrático, pelo fato deste se mostrar preocupado com a correção dos desequilíbrios e injustiças instaurados. Significa, isto, que “a consagração da boa-fé corresponde, pois, à superação de uma perspectiva positivista do direito, pela abertura a princípios e valores extralegais e pela dimensão concreto-social e material do jurídico que perfilha” (PINTO, 2012, p. 124; no mesmo sentido: OLIVEIRA, e DIAS, 2016, p. 120).

Nessa senda, a prática de um ato pela Administração Pública, seja ela Entidade contratante, seja ela Órgão Público terceiro, quando põe o contratado em situação que ele não aceitaria contratar com a Máquina Pública, isto é, quando “altera” os fundamentos que levaram as partes a celebrar o instrumento negocial colocando o particular em situação pior, surge o dever do Ente indenizar o dano.

Adiantando um pouco a matéria que será tratada no item 3.5, em virtude da existência de uma Administração descentralizada, em que é possível que cada Ente Público adquira direitos, contraia obrigações, e celebre contratos, então se ao Poder Público distinto do contratante é atribuído o fato do príncipe, e tal ato conseqüentemente quebra a confiança e boa-fé que as partes contratantes depositaram ao firmar o instrumento negocial, conclui-se que é dever daquele Órgão Público terceiro indenizado o particular prejudicado.

Por fim, atenta-se que o princípio de proteção da confiança não incide sobre a execução do contrato, mas, sim, sobre os termos pactuados, sobre a relação bônus-encargo, de forma que a partir do momento em que as regras contratuais são modificadas com a conseqüente oneração do contratado, surge o dever do Poder Público reestabelecer a equação econômica inicialmente definida pelo instrumento contratual. Existe, portanto, um núcleo duro e intangível presente no contrato ad-



ministrativo (equação econômico-financeira) que é protegido pelo princípio *pacta sunt servanda*.

Destarte, quanto ao princípio da igualdade dos encargos públicos e do princípio da proteção da confiança, nas situações em que o direito patrimonial conferido a um particular em decorrência da assinatura de um contrato administrativo sofrer perturbação pela produção do fato do príncipe, a Administração Pública deverá indenizar os prejuízos causados (MARTINS, 2010, p. 78; e PINTO, 2012, p. 135/140).

São estes princípios, portanto, que servem de base para fundamentar a proteção do contratado lesado diante da produção do fato do príncipe que tem repercussão no contrato firmado.

Superado este ponto, é hora de verificar se a responsabilidade do Poder Público frente a prática do fato do príncipe.

### *3.2. Responsabilidade civil extracontratual do Estado versus indenização pelo sacrifício*

Neste momento as pesquisas centrar-se-ão no campo de dois institutos, a responsabilidade civil extracontratual do Estado e a indenização pelo sacrifício, os quais serão analisados em separados e comprados, haja vista que são estes os desenhos que a doutrina portuguesa mais diverge a respeito da caracterização da responsabilidade da Administração Pública como consequência do ato de poder.

Outras figuras sobre a responsabilidade do Estado apresentadas pela doutrina, sem que sejam empreendidos grandes esforços e apenas a título de esclarecimentos, serão apontadas a seguir, as quais são: responsabilidade contratual sem culpa, responsabilidade do equilíbrio financeiro do contrato, e responsabilidade do Estado-legislador (por atos ilícitos).

A responsabilidade contratual sem culpa (PINTO, 2012, p. 102/105) não pode ser aceita para o caso em estudo, em razão da responsabilidade resultar do incumprimento de qualquer obrigação disciplinada no contrato administrativo. Adverte-se que o fato do príncipe é ato exercido tanto pelo Poder Público contratante quanto por uma Entidade distinta e, também, é praticado no campo extracontratual, isto é, o ato de poder não guarda relação com o cumprimento do contrato.

O segundo instituto, reposição do equilíbrio financeiro do contrato (PINTO, 2012, p. 105/108), também não merece ser aceito, pois, o reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro ocorre em virtude de a Administração Pública fazer uso dos poderes de conformação do contrato. O equilíbrio financeiro é fator que está presente no vínculo jurídico pactuado o que, por conseguinte, une especificadamente as partes contratantes.

Nota-se, que segundo entendimento da doutrina, o equilíbrio financeiro do instrumento negocial é regra de ordem pública, que vigora independentemente da exis-

tência de cláusula contratual que contemple esta questão, pelo fato de apresentar-se como uma garantia ao particular contratado naqueles casos em que suceda a alteração unilateral do contrato, por exemplo.

Em viés oposto a este segundo instituto – reposição do equilíbrio financeiro do contrato, o fato do príncipe, que tem sua origem no plano extracontratual, produz seus efeitos em contrato que já fora celebrado pela Administração Pública e, ainda, decorre do exercício de poderes públicos e não com suporte nos poderes de conformação da relação contratual.

A terceira e última figura, a responsabilidade do Estado-legislador (por atos ilícitos) (PINTO, 2012, p. 109/112), assim como os outros dois tipos de responsabilidade, não pode ser acolhida. Isto porque, apenas os atos legislativos integrariam as hipóteses de ato de poder e, também, por esta forma de responsabilidade depender da ilicitude. O fato do príncipe, por sua vez, compreende atos legislativos e outros e, soma-se que o ato de poder decorre apenas de atos lícitos.

Encerrados os breves comentários sobre os tipos de responsabilidade que menos se discute no seio português, é hora de explorar as figuras que a doutrina mais diverge sobre a caracterização da responsabilidade do Poder Público em decorrência da prática do fato do príncipe: responsabilidade civil extracontratual do Estado e indenização pelo sacrifício.

Iniciando pelo instituto da responsabilidade civil do Estado, de pronto, verifica-se a possibilidade e o dever de o Ente Público agir de modo diverso do qual agiu, a fim de evitar a lesão na esfera jurídica do particular contratado.

Ocorre que a Administração, ao exercer seus poderes, não o faz de modo a não evitar o dano e, assim, em razão da constatação do agravamento dos encargos a serem suportados pelo contratado, dos prejuízos oriundos da atuação do Poder Público, o dano deve ser reparado, preferencialmente, de modo in natura (PINTO, 2012, p. 124; AMARAL, 2016, v. 2, p. 547/548; e ANDRADE, 2011, p. 354/355).

Portanto, a ideia contida na figura da responsabilidade civil do Estado, é que a atuação da Administração decorre do exercício do poder público, lícito e justificado e que, direta e intencionalmente, provoca dano na posição jurídica subjetiva do lesado. A Entidade, mesmo com possibilidade de agir de modo diverso, assim não o faz. Por esta razão, o Ente Público tem o dever de reparar a lesão por meio da indenização dos danos patrimoniais ou pessoais, de modo que a reparação ocorra na medida da reconstituição do dano (ANDRADE, p. 354/355).

Neste momento, com os olhos voltados ao instituto da indenização pelo sacrifício, mostra-se primordial elencar os seus pressupostos caracterizados dispostos no artigo 16, do Regime de Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas de Direito Público (RRCEE), os quais são: 1- os atos lícitos praticados

pelo Estado e demais pessoas coletivas de direito público; 2- praticados por razões de interesse público; 3- que imponham encargos ou danos especiais e anormais; 4- e que guardem nexos causal entre a conduta e o encargo ou dano (CORREIA, 2011, p. 154).

A indenização pelo sacrifício é, assim, oriunda de um ato geral e não intencional do Poder Público que, por consequência, causa prejuízos especiais e anormais na esfera do particular e, por isso, devem ser compensados para garantir a igualdade dos cidadãos perante os encargos públicos.

O substrato extraído desta regra é que não são indenizáveis todo e qualquer dano, mas apenas aqueles dotados de especialidade e anormalidade. Fala-se, desse modo, do elemento-travão (CANOTILHO, 1974, p. 272 e 282/283; ANDRADE, 2011, p. 355; e CORREIA, 2011, p. 149), que em outras palavras significa que o instituto do ressarcimento é limitado, pois atinge tão-só os casos em que são indenizáveis os danos anormais, oriundos de um ato geral, que incidem significativamente sobre um determinado cidadão ou grupo de cidadãos, com intuito de não sobrecarregar o erário.

Portanto, no caso da indenização pelo sacrifício, a ação do Ente Público não é intencional, mas sim caracterizada por ser uma atuação geral, uma vez que é pautada naquilo que o interesse público reclama e, constatado um dano especial e anormal a um cidadão ou grupo de cidadãos que pode ser individualizado frente a uma sociedade toda, os prejuízos deverão ser indenizados.

Após arguidos estes pontos, no nosso entender, a responsabilidade civil extracontratual do Estado e a indenização pelo sacrifício são figuras que não se confundem. No entanto esta não é uma afirmação pacífica na seara portuguesa, uma vez que ainda hoje persiste a desarmonia doutrinária se os dois institutos são ou não são coincidentes.

Desse modo, parte da doutrina que entende que há distinção entre as duas figuras, utiliza o artigo 16, do atual RRCEE, para corroborar seu posicionamento. O dispositivo em questão “autonomizou a indemnização pelo sacrifício em relação às restantes espécies de responsabilidade civil extracontratual, dissociando-a do tipo de atividade pública exercida” (CORREIA, 2011, p. 147) e, ainda, a localização sistemática da indenização pelo sacrifício ocorre “ao lado e separada da responsabilidade decorrente da função administrativa, da função jurisdicional e da função legislativa (...)” (CORREIA, 2011, p. 147).

Ainda, Vieira de Andrade (ANDRADE, 2011, p. 352/353) sublinha que essa diferenciação se dá em razão de que a indenização pelo sacrifício se enquadra naquela situação em que os efeitos danosos produzidos na esfera jurídica do contratado foram queridos ou são aceitáveis pelo interesse público e, também, que não é pen-

sável a reconstituição natural da situação anterior (que é solução primária da responsabilidade civil do Estado).

Por derradeiro e aproveitando as lições de Vieira de Andrade, questão não menos importante e que diferencia estes dois institutos, é a intencionalidade da Administração Pública na produção de seus atos.

Veja-se que no tocante a indenização pelo sacrifício, “a licitude da acção danosa resulta da existência de um direito legalmente reconhecido a um sujeito de sacrificar bens ou valores jurídicos de terceiros inferiormente valorados pela ordem jurídica” (CANOTILHO, 1974, pp. 82/83), enquanto que com relação a responsabilidade civil, figura avessa ao instituto anterior, a ideia é de que a Administração poderia e deveria ter agido de outra forma para evitar um possível dano na esfera do particular, mas perante a constatação do prejuízo, o Ente promoverá a sua reparação, de preferência in natura (AMARAL, 2016, v. 2, p. 604).

Com o intuito de aclarar um pouco mais a diferenciação das figuras mencionadas, vale grifar algumas palavras de Cláudia Pinto (PINTO, 2012, p. 124/125) a respeito da indenização pelo sacrifício:

“é que o ato de poder visa, precisamente, de modo legítimo e lícito, o oposto à reconstituição. Ou seja, o ente público não podia, nem devia ter atuado de outro modo, os sacrifícios provocados são, com maior ou menor intensidade, maior ou menor proximidade, queridos pelo interesse público e gerados dentro do quadro de competências e atribuições do autor do dano. Deve, assim, entender-se que não se está aqui perante uma reparação em razão da produção antijurídica de um dano, mas de uma compensação de prejuízos (...) ou seja, o valor que é retirado ao particular de modo especial e anormal é substituído por outro valor pecuniário equivalente, reclamado pelo Estado de Direito e fixado atento o valor fundamental da igualdade”.

No mais, a presente pesquisa não pode deixar de trazer neste momento, mesmo que de forma abreviada, a existência de doutrinadores (SOUSA, e MATOS, 2008, p. 57 e ss.) que defendem que a indenização pelo sacrifício possui regime semelhante ao da expropriação em sentido clássico.

Para esta corrente, a identidade entre as duas figuras é fundamentada no dispositivo legal 62, da CRP, ocasião que enuncia que os conceitos de requisição e expropriação passaram a ser entendidos num sentido material que abrange os tipos de atos jurídico-públicos com essas designações e, além disso, quaisquer atos ablativos análogos, ainda que não administrativos, de alcance similar. Por outro lado, o conceito de propriedade privada passou a abranger o direito de propriedade regulado na legislação civil, outros direitos de natureza real (usufruto) e, os direitos patri-

moniais de carácter creditício (emergentes de contratos) (SOUSA, e MATOS, 2008, p. 59).

Feitos os apontamentos pertinentes ao campo da responsabilização da Administração, conclui-se que o exercício do ato de poder impõe ao Estado o dever de compensar (e não de reparar!) o contratado pelos danos que precisará suportar. Portanto, a figura do fato do príncipe está associada a indenização pelo sacrifício.

Concluído este ponto, necessário agora é adentrar no âmbito do quantum indenizatório – em que medida sucede a compensação.

### 3.3. *Quantum indenizatório*

No presente tópico serão empreendidas diligências para apurar o quantum indenizatório é devido ao particular que tem seu contrato instabilizado pela prática do fato do príncipe.

Diferentemente da figura da responsabilidade civil do Estado que tem o intuito de repor a situação inicial, no sentido de que o direito ou interesse violado precisa ser reparado, a figura da indenização pelo sacrifício corresponde a uma compensação do sacrifício de um direito ou interesse, isto é, o “direito a uma prestação patrimonial de valor correspondente ao de certo bem que a mesma prestação vai substituir no património do credor” (AMARAL, 2016, v. 2, p. 551/552).

É, portanto, a questão do quantum indemnizatur esculpida na expressão “grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado” do artigo 16, do RRCEE, que será estudada agora e, antes de mais, grifa-se que os doutrinadores não apresentam uniformidade nos respectivos posicionamentos a respeito de quais os elementos devem ser considerados no cálculo do montante indenizatório devido a título de compensação.

Há quem entenda que a indenização deve corresponder a um valor de equilíbrio, ou seja, nem irrisório nem elevado demais. Isto porque, se o valor da compensação expressar uma quantidade baixa, a atividade da Administração que é executada por particulares por meio de contratos administrativos tornaria de alto risco o que, por consequência, não despertaria o ânimo dos administrados em celebrar um contrato com o Poder Público. Por outro lado, a compensação não poderia ser elevada para não comprometer a liberdade de atuação do Poder Público (CADILHA, 2011, p. 364; GOMES, 2012, p. 167/168 e 170; e PINTO, 2012, p. 141/142).

Destarte, com relação a esta parte da doutrina que considera a medida de desvantagem patrimonial do lesado, para o cálculo da compensação relevaria apenas os danos emergentes (perda ou diminuição de valores já existentes no património do lesado), excluindo-se os lucros cessantes (benefícios que o contratado deixou de obter por causa do fato do príncipe).

Em outro viés, a segunda corrente sublinha que para se estipular o montante indenizatório, é preciso interpretar conjuntamente os artigos 3º e 16º, do RRCEE. Por isso, neste caso, a indenização é calculada levando-se em consideração a teoria da diferença: o quantum indenizatório seria a diferença extraída do confronto entre a situação em que o contratante lesado se encontra com a situação em que ele se encontraria, caso não houvesse a lesão.

Desse modo, significa dizer que no valor da compensação estão abrangidos os danos emergentes e o lucro cessante e, também, no numerário devem ser computados os danos patrimoniais e não patrimoniais, os danos já produzidos e os danos futuros, mas estes últimos só serão calculados se forem previsíveis (CORREIA, 2011, p. 154/155).

Em conclusão a este tópico – quantum indemnizatur – em atenção aos traços iniciais até o presente momento, ou seja, do fato do príncipe não ser um ato intencional e, por isso, implicar que o Estado indenize (compense) pelo sacrifício o particular lesado, entendemos como mais plausível a primeira corrente, de que o “o grau de afectação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado ou sacrificado” compreende a compensação pelos danos emergentes, excluindo do cálculo os lucros cessantes.

Destarte, dito de outra forma, a compensação decorrente da indenização pelo sacrifício deve ser computada levando-se em consideração a perda de valor já existente no patrimônio de domínio do particular, deixando de incluir o ganho patrimonial que o lesado poderia ter caso não existisse o fato do príncipe que perturbasse a relação contratual.

Deixamos, portanto, de acompanhar a outra corrente, que computa o dano emergente mais o lucro cessante para fins de indenização, pois, não vemos com bons olhos o instituto da indenização pelo sacrifício ser uma modalidade de responsabilidade civil do Estado e demais Entidades Públicas, mas, sim, instituto autônomo, que tem como consequência a compensação de um dano anormal e especial.

#### *3.4. Legislação portuguesa dual*

A divergência doutrinária referente ao montante indenizatório não se restringe apenas a questão de saber se estão englobados no cálculo os danos emergentes ou os danos emergentes mais os lucros cessantes; o desacordo entre os doutrinadores vai além.

A discordância persiste no fato da legislação portuguesa se apresentar como dual no que toca a relação indenização-autor do ato de poder, dada a possibilidade do autor do fato do príncipe ser a Administração terceira ou ser o Ente Público contratante. Assim, a questão que emerge é: aplica-se somente o RRCEE nos casos em que restar configurado o fato do príncipe, ou, em certas situações utiliza-se o CCP?

As duas soluções legislativas estão plasmadas, uma, no artigo 335, nº 2, combinado com o artigo 334, nº 2, ambos do Código dos Contratos Públicos e, duas, no artigo 16, da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas de Direito Público.

Nesse linear, se o fato do príncipe emanar do próprio contratante, aplicar-se-ão as regras da modificação e resolução unilateral dos contratos administrativos disciplinadas no CCP, em virtude de as situações serem idênticas nos planos estrutural e material. Já se o ato de poder for imputado ao Poder Público estranho ao contrato, aplicar-se-á o regime das pretensões indenizatórias por sacrifício de direitos patrimoniais privados (SOUSA, e MATOS, 2009, p. 167/168).

Segundo o Código dos Contratos Públicos, nos termos do seu artigo 335, nº 2, a alteração anormal e imprevisível decorrente do fato do príncipe, exercido pelo próprio Ente contratante, implica ao particular lesado o direito a justa indenização disciplinada no artigo 334, nº 2. Dispositivo legal este último que enuncia que o contratante pode resolver o contrato mediante o pagamento ao contratado da justa indenização, a qual compreende os “danos emergentes e os lucros cessantes, devendo, quanto a estes, ser deduzido o benefício que resulta da antecipação dos ganhos previstos”.

Já se o ato de poder emanar de Ente estranho a relação contratual, aplicar-se-ão as regras do artigo 16, do RRCEE, as quais disciplinam que o particular lesado tem direito a indenização em que o montante devido será calculado em atenção ao grau de afetação do conteúdo substancial do direito ou interesse violado. Aqui, no nosso entender, serão computados a título de indenização os danos emergentes, excluídos os lucros cessantes.

No nosso entender, a dualidade do sistema português está correta, sem que para isso o lesado seja visto como discriminado quando o ato de poder é imputado a um ou outro Poder Público. Isto porque, a situação do particular que tem o contrato perturbado pela prática do fato do príncipe atribuído ao Ente contratante, é a mesma do contratado perante o caso de modificação ou extinção unilateral do instrumento negocial. O plano estrutural e material de todos os contratos realizados pela Máquina Administrativa contratante é idêntico, razão pela qual no cálculo parece justo incluir os danos emergentes mais os lucros cessantes.

Destarte, o peso a ser suportado pela Administração como forma de indenização ao particular lesado é atribuído de forma justa no sistema dual português: o contratado ofendido é tratado conforme todos os demais nas situações de alteração ou extinção unilateral do contrato, em que a prática do ato de poder é imputada à Administração contratante, assim como tem tratamento igual a todos os outros quando quem exerce o ato de poder é um Ente distinto (PINTO, 2012, p. 147/149).

Para encerrar este tópico, retomando as lições sublinhadas no Capítulo 2 sobre as pessoas coletivas públicas, enumeradas em atendimento a personalidade jurídica, partilhamos do entendimento de que quando o Poder Público autor do ato de poder exerce o controle de mérito sobre o Ente tutelado que teve seu contrato atingido pelo fato do príncipe, o montante indenizatório deverá corresponder a justa indenização disciplinada no Código dos Contratos Públicos (danos emergentes mais lucros cessantes, nos termos do artigo 335, nº 2, combinado com o artigo 334, nº 2, ambos do Código dos Contratos Públicos), em virtude do autor do ato de poder exercer o controle de oportunidade e conveniência sobre os atos emanados do Poder tutelado.

### *3.5. O responsável pela indenização*

Último tópico a ser tratado no presente trabalho, quem deve compensar o particular pelos danos anormais e especiais, se o Poder estranho ao contrato que exerceu o ato de poder ou se o Ente contratante quando a este é imputado o fato do príncipe, também aqui a doutrina diverge.

Duas são as correntes: uma, que tem o entendimento de que é o contratante que deve indenizar o contratado, mesmo que o ato de poder não tenha sido produzido por ele, e, em viés oposto, a segunda defende que é o Poder Público que expediu o ato de poder o competente a compensar o lesado.

O primeiro juízo ao defender que a responsabilidade é sempre do contratante, fundamenta o seu posicionamento no fato de que é o Ente Público quem irá trazer os elementos que justificam a contratação para que se proceda a prossecução do interesse público, bem como pela razão do serviço explorado pelo particular manter-se no âmbito de competência do contratante, o qual tem o poder de reorganizar, regulamentar e atualizar.

A perseguição do bem comum almejado, em determinado momento, é avaliada e sopesada pela Administração contratante a fim de que seja executada por ela própria, ou por um particular contratado e, assim, constatada a configuração do ato de poder no interregno da execução do contrato administrativo, mesmo que tenha sido expedido por um Ente estranho a relação contratual, é o contratante que deve realizar o pagamento da compensação ao particular que teve seu interesse sacrificado (CAETANO, 2015, p. 621/622; e CORREIA, 1972, p. 34/35).

Por outro lado, a segunda corrente (ALMEIDA, 2010, p. 827/828; e PINTO, 2012, p. 147) se posiciona no sentido de que é o autor do ato de poder quem deve indenizar o particular lesado, independentemente se coincidente com a figura do contratante.

A justificativa é que a imposição ao Ente contratante de ser compelido a compensar o contratado pelos danos que este suportará em decorrência do ato de poder



imputado a outrem não se apresenta de forma condizente com o pensamento da sociedade moderna. Caso assim fosse possível, sucederia a oneração do Poder Público contratante em demasia e, por conseguinte, prejudicá-lo-ia na busca pelo atendimento do bem comum.

Nessa senda, mostra-se como aceitável o fato de que sobre o contratante público, ao qual é atribuído o ato de poder, penda a maior onerosidade da alteração do contrato que resultou para a parte contratada, tudo em conformidade com as disposições do atual Código dos Contratos Públicos. O mesmo pode-se dizer para os casos de rescisão contratual.

Mas caso o fato do príncipe não seja imputado a Administração contratante, então ela não deve ser onerada em virtude de tal ocorrência. Destarte, consequentemente, o ônus deve recair sobre o Ente terceiro que praticou o ato de poder, em virtude de que em decorrência da sua atuação houve a quebra da confiança depositada pelo particular na relação contratual estabelecida com outro Órgão Público. Para o Ente alheio a relação contratual também surge o dever de indenizar o contratado prejudicado.

O fato do Poder Público terceiro ser compelido a pagar pelo dano provocado na esfera do particular ocorre, hoje, em virtude da presença da descentralização na Administração Pública. Cada Ente Público, portanto, tem personalidade jurídica para adquirir direitos e contrair obrigações, celebrar contratos administrativos para execução de serviço que não pode ser realizado diretamente por ele e, se a Máquina Administrativa terceira quebra a confiança e boa-fé que contratante público e contratado depositaram para celebrar o contrato administrativo, o particular deve ser indenizado por aquele Órgão Público distinto.

Feita essas considerações acerca dos entendimentos conflitantes, podemos dizer que não vemos com bons olhos a posição adotada pela primeira corrente por diversos motivos. O primeiro deles, o quantum indemnizatur decorrente da responsabilização ora do contratante público, ora da Administração distinta, apresenta-se em valores diferentes (sistema dual).

O ordenamento jurídico português ao disciplinar a responsabilidade de um ou de outro Ente já estabelece que o montante indenizatório a ser pago por um ou por outro não corresponderá a valores iguais (lucros cessantes e danos emergentes ou apenas lucros cessantes), o que nos leva a acreditar que o sistema jurídico ansiou que a Administração a qual fora imputado o ato de poder também fosse responsável pelo pagamento da indenização.

Em segundo, acreditamos que a primeira corrente se baseia na questão da centralização, que era o que imperava antigamente e, por conseguinte, o que impunha ao contratante o dever de pagar a indenização ao lesado, independentemente se fora ele ou se fora o Poder Público distinto o autor do ato de poder. Em tempos remo-

tos, a figura do fato do príncipe era confundida com o poder de modificação unilateral do contrato e, neste linear, o fato do pagamento ser obrigação do contratante se justificava na figura da responsabilidade contratual.

Hodiernamente o Poder Público é descentralizado, sendo que a busca pelo interesse público é realizada pela Administração direta, indireta, autônoma ou pelas entidades administrativas independentes, o que, a nosso ver, justifica que a indenização seja paga pelo autor do ato de poder.

Por derradeiro, soma-se que se fosse sempre o contratante a compensar o lesado pelos danos causados em decorrência do fato do príncipe não a ele intitulado, a sua receita teria que ser destinada a saldar estas dívidas e, conseqüentemente, poderia dizer que ele estaria sendo prejudicado na realização do interesse público que muitas vezes (senão todas) implica gastos para a Administração.

### *3.6. Conclusão*

Ante ao todo exposto, constatado que certo contrato fora perturbado em decorrência do fato do príncipe, ao tutelado é devida uma indenização pelos danos anormais e especiais, com fulcro no princípio da igualdade perante os encargos públicos e no princípio da confiança.

A compensação a favor do lesado, nos termos do ordenamento jurídico português, ora pode corresponder aos lucros cessantes e danos emergentes, se o autor do ato de poder for o contratante, ora pode corresponder aos danos emergentes, se o autor for o Poder Público estranho a relação contratual. Se, contudo, demonstrar a existência de tutela de mérito entre os Entes Públicos (Poder Público que expediu o ato de poder e que exerce tutela de mérito sobre o Ente contratante tutelado), neste caso que o valor da indenização deve ser o mesmo caso se considerasse o ato praticado pelo próprio contratante, pois na relação há o controle de conveniência e de oportunidade dos atos do Ente tutelado.

Acresça-se, nos termos acima expostos, que a responsabilização do autor do ato de poder deve ser enquadrada como indenização pelo sacrifício, e não como responsabilidade civil extracontratual pelo fato, principalmente, da atuação do Poder Público não ser intencional. E, por último, o responsável pelo pagamento da compensação deve ser o autor do ato de poder.

## **4. Considerações finais**

O presente trabalho teve o intuito de analisar a responsabilidade do Estado e a tutela do contratado diante da perturbação do contrato administrativo em razão do exercício do fato do príncipe, o qual pode ter como autor a Administração contratante ou o Poder Público estranho a relação contratual.

O fato do príncipe é figura que não encontra disposição expressa e clara no sistema jurídico português, mas é fundamentado no artigo 314, nº 1, combinado com o artigo 335, nº 2, do Código dos Contratos Públicos.

Assim sendo, o ato de poder é caracterizado como sendo uma decisão lícita do contratante, adotada fora do exercício dos poderes contratuais, ou do Poder Público distinto, que altere as circunstâncias causando a desestabilização do contrato e, por consequência, provoque um dano específico e anormal na esfera do contratado, impondo a Administração o dever de indenizar o lesado por meio da compensação.

Caracterizado o fato do príncipe, surgiu o problema de saber qual figura no campo da responsabilidade deveria ser aplicada ao Ente Público que praticou o ato de poder, se a responsabilidade civil extracontratual do Estado ou se a indenização pelo sacrifício.

A indenização pelo sacrifício é caracterizada pelo fato da Administração não agir de forma intencional, seus atos são lícitos e de caráter geral o que, conseqüentemente, impõe ao Poder Público o dever de compensar os danos especiais e anormais. Já a responsabilidade civil extracontratual do Estado pressupõe a possibilidade e o dever do Ente Público agir de modo diverso do qual agiu, a fim de evitar a lesão na esfera jurídica do particular contratado.

Assim, é notória a divergências entre as duas figuras, a presença de características próprias, e a autonomia de cada uma delas, a qual fora realçada com a disposição do atual RRCEE. E, portanto, dada a configuração do fato do príncipe, somada as características de cada instituto, entendemos que a atuação do Poder Público que implique no sacrifício do direito ou interesse do particular contratado impõe ao Ente o dever de compensar o lesado pelos danos que suportará. O ato de poder, que é lançado para atender as necessidades que o interesse público reclama, está associado a figura da indenização pelo sacrifício.

Prosseguindo, em virtude do fato do príncipe puder ser imputado ou a Administração contratante ou ao Ente Público terceiro, o dever de realizar o pagamento da indenização em decorrência da prática do ato de poder é de quem o praticou, uma vez que no mundo hodierno muito se preza pela descentralização a fim de que o interesse público seja garantido da melhor forma a toda a sociedade, em contrapondo ao fato de que antes era privilegiada uma administração centralizada o que, sendo assim, parecia ser coerente o Ente contratante ser o responsável pelo pagamento da indenização.

Sendo dever do autor do ato de poder compensar o particular lesado, entendemos como correto o sistema dual estabelecido pela legislação portuguesa. Isto porque, por um lado, se o autor fora o Ente contratante, então a ele compete pagar a justa indenização, que corresponderá aos danos emergentes e aos lucros cessantes nos

termos dos artigos 334, nº 2, e 335, nº 2, do CCP, pois a situação que o lesado se encontra é a mesma que um contratado estará no caso de modificação ou extinção do contrato (idêntico o plano estrutural e material) enquanto que, por outro lado, se a quem for imputado o fato do príncipe não for o contratante, nos termos do artigo 16, do RRCEE, o lesado deve ser compensado levando em consideração o grau de afetação do conteúdo substancial do seu direito sacrificado – para o cálculo, exclui-se os lucros cessantes.

Por último, ainda com relação ao montante indenizatório, nos casos em que estiver presente a tutela de mérito, em que o Ente que expediu o ato de poder tutelar a conveniência e a oportunidade dos atos do Ente tutelado, entendemos que o valor da indenização deve ser calculado levando-se em consideração o Código dos Contratos Públicos – a compensação englobará os danos emergentes e os lucros cessantes.

## 5. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Mario Aroso de. Contrato Administrativos e poderes de Conformação do Contraente Público no Novo Código dos Contratos Públicos, in Cadernos de Justiça Administrativa, nº 66. Novembro/Dezembro de 2007. pp. 3/16.

ALMEIDA, Mário Aroso de. Contratos Administrativos e Regime da sua Modificação no Novo Código dos Contratos Públicos, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. v. II. pp. 811/846.

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2016. v. 1.

AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Coimbra: Almedina, 2016. v. 2.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. A propósito do regime do contrato administrativo no Código dos Contratos Públicos, in Estudos comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Coimbra: Almedina, 2008. v. 1. pp. 337/363.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de direito, Estado fiscal, Estado social, in Revista de Legislação e de Jurisprudência (RLJ), ano 140, nº 3969. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. pp. 345/363.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Lições de Direito Administrativo. 2ª ed. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

CADILHA, Carlos Alberto Fernandes. Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas Anotado. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

- CAETANO, Marcello. Manual de Direito Administrativo. 10<sup>a</sup> ed. e 10<sup>a</sup> reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e teoria da Constituição. 7<sup>a</sup> ed. e 4<sup>a</sup> reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. O problema da responsabilidade do Estado por actos lícitos. Coimbra: Almedina, 1974.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa: anotada. 4<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra Editora. 2014. v. 1.
- CORDEIRO, Antônio Menezes de. Tratado de direito civil português. 3<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2005. v. 1.
- CORREIA, Fernando Alves. A indemnização pelo sacrifício: um contributo para o esclarecimento do seu sentido e alcance, in Revista de Legislação e de Jurisprudência (RLJ), nº 3966, ano 140. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. pp. 143/161.
- CORREIA, José Manuel Ribeiro Sérvulo. Contrato Administrativo, in Dicionário Jurídico da Administração Pública. Coimbra: Atlântida Editora, 1972. pp. 5/39.
- CORREIA, Maria Lúcia da Conceição Arantes Amaral Pinto. Responsabilidade do Estado e dever de indenizar do legislador. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 18<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GOMES, Carla Amado. A conformação da relação contratual no Código dos Contratos Público, in Estudos de Contratação Pública I, CEDIPRE. Coimbra: Editora Coimbra, 2008. pp. 519/567.
- GOMES, Carla Amado. A compensação administrativa pelo sacrifício: reflexões breves e notas de jurisprudência, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. pp. 151/182.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003.
- KIRKBY, Mark Bobela-Mota. Contratos sobre o Exercício de Poderes Públicos: O Exercício Contratualizado do Poder administrativo de Decisão Unilateral. 1<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra editora, 2011.
- MARTINS, Ana Gouveia. A modificação e os trabalhos a mais nos contratos de empreitada de obras pública, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia. Coimbra: Editora Coimbra, 2010. v. II. pp. 59/118.

- MEDEIROS, Rui. Ensaio sobre a responsabilidade civil do Estado por actos legislativos. Coimbra: Almedina, 1992.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula e DIAS, José Eduardo Figueiredo. Noções Fundamentais de Direito Administrativo. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- PINTO, Carlos Alberto da Mota. Teoria Geral do Direito Civil. 4ª ed. e 2ª reimpressão. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.
- PINTO, Cláudia de Moura Alves Saavedra. O Facto do Príncipe e os Contratos Administrativos: reflexão sobre o instituto do facto do príncipe e a tutela do cocontratante da administração em caso de extinção do contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 2012.
- PORTUGAL. Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei nº 4/2015, de 07 de janeiro. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2248&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis). Acesso em agosto de 2018.
- PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2063&tabela=leis&so\\_miolo](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2063&tabela=leis&so_miolo). Acesso em agosto de 2018.
- PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa (CRP), aprovada pelo Decreto de 10/04 de 76. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=4&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis). Acesso em agosto de 2018.
- PORTUGAL. Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Pessoas Coletivas de Direito Público (RRCEE), aprovado pela Lei nº 67/2007, de 31 de dezembro. Disponível em: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2073&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis). Acesso em agosto de 2018.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de. Contratos Públicos: Direito Administrativo Geral, Tomo III. 2ª ed. Lisboa: Dom Quixote, 2009.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de e MATOS, André Salgado de. Responsabilidade Civil Administrativa: Direito Administrativo Geral, Tomo III. 1ª ed. Lisboa: Dom Quixote, 2008.