

As implicações do Plano Especial de Revitalização na Execução de Sanções Contratuais

GONÇALO EDUARDO DA SILVA CADINHA

Técnico Superior da Unidade de Assessoria Jurídica do Serviço de Apoio Jurídico dos Serviços

Partilhados da Universidade do Porto

Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto

DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2025.v1i3.0003>

Sumário: **I - Introdução;** **II - A sanção contratual;** **2.1.** Incumprimento do Contrato; **2.2.** A Sanção Contratual; **2.3.** Natureza Jurídica da Sanção Contratual; **2.4.** Tipologia do Ato Administrativo de Aplicação da Sanção Contratual; **2.5.** A Execução do Ato Administrativo de Aplicação da Sanção Contratual; **III – O Processo Especial de Revitalização (PER);** **3.1.** O Processo Especial de Revitalização – Aferições Genéricas; **3.2.** O Efeito *Stand-Still*; **3.3.** O efeito *stand-still* e a relação com a execução de sanções contratuais; **IV – Conclusões;** **V – Bibliografia e Jurisprudência;** **5.1.** Bibliografia; **5.2.** Jurisprudência

Palavras-chave: incumprimento do contrato, sanção contratual, ato administrativo, execução do ato administrativo, processo especial de revitalização, efeito *stand-still*

I – INTRODUÇÃO

A crescente interligação entre o Direito da Insolvência e o Direito dos Contratos Públicos tem suscitado relevantes questões práticas e dogmáticas, em particular quando o cocontratante, com uma relação contratual previamente estabelecida com o contraente público, se encontra sujeito a um Processo Especial de Revitalização (PER).

A tensão entre a finalidade recuperatória do PER, que visa preservar a viabilidade económica do devedor, e a função sancionatória e compensatória das multas contratuais previstas no Código dos Contratos Públicos (CCP), levanta um problema jurídico complexo: até que ponto pode a Administração Pública exigir ou executar coercivamente sanções contratuais aplicadas a um cocontratante que beneficia da proteção conferida pelo PER?

Esta questão é de elevada relevância prática, uma vez que as multas contratuais constituem instrumentos de tutela do interesse público contratual, assegurando a observância dos prazos, das obrigações e da diligência devida pelo cocontratante privado.

Simultaneamente, o PER, previsto nos artigos 17.º-A a 17.º-J do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), foi concebido como um mecanismo célere e flexível para permitir a recuperação de devedores economicamente viáveis, mediante a suspensão das ações executivas e a aprovação de um plano que vincula os credores.

A articulação entre estes dois regimes jurídicos revela-se, porém, particularmente delicada. Por um lado, a aplicação e execução de uma multa contratual traduzem-se na constituição de um crédito a favor do contraente público, com natureza jurídica específica, cuja execução coerciva é, em princípio, permitida pelos meios administrativos próprios. Por outro lado, a admissão do PER desencadeia um efeito de *stand still* que suspende as execuções contra o devedor, criando um espaço temporal de proteção que visa viabilizar a negociação e a revitalização empresarial.

O presente estudo tem por objetivo analisar, de forma sistemática e crítica, a implicação do PER na execução das multas contratuais aplicadas ao abrigo do CCP, procurando determinar em que medida tais créditos se encontram abrangidos pela suspensão de execuções prevista no CIRE e se a sua natureza sancionatória lhes confere (ou não) um estatuto diferenciado perante o regime recuperatório.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem jurídico-dogmática, partindo da análise normativa e doutrinária dos institutos em causa — a sanção contratual e o PER.

Pretende-se, assim, oferecer uma leitura integrada que concilie a proteção do interesse público subjacente à execução dos contratos administrativos com os objetivos de reestruturação e continuidade empresarial prosseguidos pelo legislador no âmbito do PER.

II – A SANÇÃO CONTRATUAL

2.1. Incumprimento do Contrato

O cumprimento do contrato administrativo corresponde à execução contratual e exata das prestações contratuais pelo que, em sentido inverso, considera-se não cumprimento ou inexecução do contrato, a não execução pontual e exata das obrigações contratuais, ou seja, das obrigações inscritas no contrato e relativas às prestações contratuais a cuja realização o cocontratante se autovinculou.¹

Como já se teve oportunidade de explicar, o incumprimento do contrato verifica-se sempre que as obrigações contratuais não são cumpridas ou executadas nos termos estipulados podendo revestir três modalidades: incumprimento definitivo, mora ou incumprimento defeituoso.²

O incumprimento diz-se definitivo quando a prestação em falta se torna impossível ou quando o contraente público tenha (objetivamente) perdido o interesse na prestação em falta; diferentemente do incumprimento definitivo, a mora traduz o mero retardamento, a demora ou o atraso no cumprimento de uma obrigação contratual e, por último, o incumprimento definitivo caracteriza-se por constituir uma execução não correta, imperfeita ou irregular da prestação contratual.³

O contrato administrativo é fonte de obrigações jurídicas pelo que, naturalmente, o não cumprimento das obrigações contratuais acarreta consequências jurídicas, podendo incidir sobre o cocontratante faltoso dois tipos de responsabilidade: a responsabilidade civil e a responsabilidade administrativa.⁴

No âmbito do presente Estudo, apenas releva pronunciarmo-nos sobre a responsabilidade administrativa que impende sobre o cocontratante materializada na

¹ PEDRO COSTA GONÇALVES, *Cumprimento e incumprimento do contrato administrativo* in PEDRO GONÇALVES (ORG.), *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, p. 591

² PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, p. 593

³ PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, p. 593

⁴ PEDRO COSTA GONÇALVES, *op. cit.*, pp. 596 e 597

aplicação de sanções contratuais, imprimindo um caráter punitivo e também coercivo que visa impelir o contraente incumpridor a cumprir o contrato.

2.2. A Sanção Contratual

Com vista a munir o contraente público das ferramentas necessárias ao controlo e acompanhamento da execução do contrato pelo cocontratante, a Lei, no artigo 302.º do CCP confere ao contraente público um conjunto relevante de poderes de conformação da relação contratual, destacando-se os poderes de fiscalização do contrato [alínea b], de aplicar sanções no caso de incumprimento do contrato [alínea d] e, inclusivamente, e embora só um *ultima ratio*, de resolução unilateral do contrato [alínea e].⁵

O poder sancionatório, a exercer discricionariamente pelo contraente público, tem ainda por fundamento a finalidade de prossecução do interesse público que o contrato procura realizar e que se não satisfaz com o mero recurso à exceção de não cumprimento, que caracteriza os contratos de direito privado. O que explica que as sanções aplicáveis pela Administração, longe de visarem prioritariamente objetivos indemnizatórios, ou até repressivos de infrações contratuais, são os intuitos intimidativos para a outra parte, no sentido de a determinar ao cumprimento pontual do contrato de forma a que a prossecução do interesse público, a executar-se pelo contrato, seja cumprida pontualmente.⁶

De acordo com a alínea d) do artigo 302.º do CCP, a sanções contratuais aplicam-se nos casos de inexecução do contrato, o que significa, desde logo, que esse poder existe se e nos termos em que estiver previsto no contrato que, por isso, deve especificar as sanções aplicáveis, os respetivos pressupostos, procedimento de aplicação e dimensão. Em princípio, a Lei é aqui mera fonte mediata do poder de aplicar sanções contratuais o que, por outras palavras, no que tange à aplicação de sanções, a previsão deste poder e a configuração concreta daquelas deverão constar de lei aplicável à categoria de contratos em causa, ou do próprio contrato, em homenagem a um princípio de tipicidade inarredável neste domínio (artigo 329.º, n.º 1 do CCP).⁷

Em conformidade, dispõe o n.º 1 do artigo 329.º do CCP que o “*contraente público*

⁵ MARCO CALDEIRA E RICARDO MAIA MAGALHÃES, “Breves considerações sobre os poderes sancionatórios nas relações contratuais administrativas – em especial, a aplicação de multas contratuais nos contratos de empreitada de obras públicas” in LUÍS VERDE DE SOUSA (COORD.), *Empreitada de Obras Públicas*, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 242

⁶ JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2023, pp. 857 a 858

⁷ JORGE ANDRADE DA SILVA, *op. cit.*, p. 858

pode, a título sancionatório, resolver o contrato e aplicar as sanções previstas no contrato ou na Lei em caso de incumprimento pelo contratante”.⁸

Nos termos dos números seguintes do mesmo preceito, tais sanções só podem atingir um máximo de 20% (n.º 2) ou, excecionalmente, - caso o contraente público, uma vez atingido esse percentual, opte por não resolver o contrato (por da resolução “grave prejuízo para o interesse público”) – 30% do preço contratual inicial (n.º 3).⁹

A par desta previsão geral, o CCP retoma a matéria das sanções contratuais, mais adiante, ao disciplinar o regime dos contratos de empreitada de obras públicas, dispondo o artigo 403.º do CCP que, em caso de atraso no início da obra ou na conclusão da execução da obra, por facto imputável ao empreiteiro uma sanção diária em montante até 1 por mil do preço contratual inicial.¹⁰

O mesmo regime é aplicável no caso de incumprimento de prazos parciais de execução da obra por facto imputável ao empreiteiro, sendo o montante da sanção contratual, no entanto, reduzido a metade (n.º 2). Neste último caso, porém, empreiteiro tem direito ao reembolso das quantias que tiver pago a título de sanção contratual por incumprimento de prazos parciais de execução da obra, quando recupere o atraso na execução dos trabalhos e a obra seja concluída dentro do prazo de execução do contrato (n.º 3).¹¹

2.3. Natureza Jurídica da Sanção Contratual

Consagra o artigo 307.º, n.º 2, alínea c) do CCP que: *«Revestem a natureza de ato administrativo as declarações do contraente público sobre a execução do contrato que se traduzam em: c) Aplicação das sanções previstas para a inexecução do contrato;»*, esclarecendo sem margem para dúvidas que o ato de aplicação de uma sanção contratual configura juridicamente um ato administrativo sujeito à disciplina constante dos artigos 148.º e seguintes do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

O regime estabelecido no n.º 2, do artigo 307.º do CCP difere do regime previsto no n.º 1 do mesmo artigo, sendo que este último estabelece os atos que têm uma natureza negocial e não de ato administrativo. O n.º 1, do artigo 307.º do CCP, em contraponto com o n.º 2 do mesmo artigo, estabelece que todos os atos relacionados com declarações

⁸ MARCO CALDEIRA E RICARDO MAIA MAGALHÃES, *op. cit.*, pp. 242 e 243

⁹ MARCO CALDEIRA E RICARDO MAIA MAGALHÃES, *op. cit.*, p. 243

¹⁰ MARCO CALDEIRA E RICARDO MAIA MAGALHÃES, *op. cit.*, p. 243

¹¹ MARCO CALDEIRA E RICARDO MAIA MAGALHÃES, *op. cit.*, p. 243

do contraente público no domínio da interpretação, validade e execução do contrato têm uma natureza meramente opinativa, carecidas de autotutela administrativa.¹²

A *contrario sensu*, os atos praticados no exercício de poderes de autoridade, poderes exorbitantes ou poderes de conformação da relação contratual administrativa (artigo 302.º do CCP) nos termos e condições previstos na Lei, que são atos administrativos, portanto exteriores ao âmbito do consenso que o contrato encerra.¹³

A par com a Doutrina que assume o ato de aplicação da sanção contratual como um ato administrativo, a Jurisprudência tem sido perentória em afirmar que:

*«As decisões de aplicação de multas contratuais são atos administrativos nos termos do n.º2 do artigo 337.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), estando sujeitas ao regime de invalidade definido nos artigos 161.º e 163.º do CPA, e nos termos da al. b) do n.º2 do artigo 58.º do CPTA a sua impugnação contenciosa está sujeita ao prazo de três meses se os vícios que lhe forem assacados determinarem a mera anulabilidade do ato.»*¹⁴

Ora, e de acordo com a Doutrina e a Jurisprudência, o ato de aplicação da sanção contratual, enquanto ato administrativo, encerra um ato jurídico unilateral que introduz uma definição unilateral de situações jurídicas no exercício da função administrativa.¹⁵

De acordo com o preceituado no artigo 148.º do CPA, o ato administrativo para ser qualificado como tal, na medida em que o mesmo reveste um conteúdo decisório, exprimindo uma resolução que determine o rumo dos acontecimentos ou o sentido das condutas a adotar, e não se esgote na expressão de uma declaração de ciência, um juízo de valor ou uma opinião.¹⁶

Por outro lado, e em complemento, a definição introduzida pelo artigo 148.º do CPA, resulta que os atos administrativos visam produzir efeitos externos, sendo, assi, de molde a afetar direitos ou interesses de entidades exteriores àquela que os pratica, com exclusão de todos os demais tipos de atos jurídicos concreto. No entendimento de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, a introdução do requisito de eficácia externa no conceito de ato

¹² JORGE ANDRADE DA SILVA, *op. cit.*, p. 872

¹³ JORGE ANDRADE DA SILVA, *op. cit.*, p. 872

¹⁴ Acórdão do TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, prolatado a 17 de dezembro de 2021, processo n.º 01816/19.0BEPRT, disponível em <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/89d1c0288c2dd49c802575c8003279c7/340acd0a8ac5b7c2802587b2003a6f23>

¹⁵ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2024, p. 301

¹⁶ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 309

administrativo tem o sentido e o alcance de excluir da categoria de atos decisórios praticados no âmbito das relações inter-administrativas e interorgânicas.¹⁷

Em concreto, o ato de aplicação de uma multa contratual preenche integralmente esses requisitos: traduz uma decisão unilateral da Administração Pública, proferida no exercício de um poder jurídico de autoridade (*ius imperii*), que determina o surgimento de um crédito público e impõe ao cocontratante a obrigação de pagamento de uma quantia pecuniária, afetando de forma direta e imediata a sua esfera jurídica.

Como sublinha MÁRIO AROSO DE ALMEIDA¹⁸, a exigência de eficácia externa introduzida no artigo 148.º do CPA tem precisamente o propósito de distinguir os atos administrativos dos atos internos ou interorgânicos, limitando o conceito de ato administrativo às decisões que produzem efeitos jurídicos fora da estrutura orgânica da Administração. Ora, a decisão sancionatória que aplica uma multa contratual dirige-se a um sujeito externo à Administração, o cocontratante, e altera unilateralmente a sua posição jurídica, fazendo nascer uma obrigação de natureza pública.

Em coerência com esta qualificação, o ato de aplicação da sanção contratual exprime uma decisão administrativa, dotada de conteúdo decisório, não se limitando à formulação de uma opinião, juízo de valor ou constatação de facto, tratando-se, ao invés, de um ato jurídico unilateral com eficácia constitutiva, através do qual a Administração concretiza o exercício do seu poder sancionatório, aplicando uma penalidade pecuniária prevista na Lei e no contrato. Assim, o ato de aplicação da sanção contratual materializa a função administrativa na sua vertente sancionatória, representando um típico ato administrativo de efeitos externos, sujeito ao regime substantivo e processual do CPA e do CPTA, e passível de impugnação contenciosa pelo interessado.

2.4. Tipologia do Ato Administrativo de Aplicação da Sanção Contratual

Em conformidade com o exposto, o ato de aplicação da sanção contratual deve ser qualificado, na tipologia dos atos administrativos, como um ato administrativo impositivo e de natureza sancionatória. Trata-se de um ato jurídico unilateral, praticado no exercício da função administrativa, através do qual a Administração Pública, investida de poderes de autoridade (*ius imperii*), impõe ao cocontratante faltoso uma obrigação pecuniária, em reação ao incumprimento contratual verificado.

¹⁷ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 311

¹⁸ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 311

De acordo com DIOGO FREITAS DO AMARAL¹⁹, os atos impositivos são aqueles que impõem uma certa conduta ou sujeição a determinados efeitos jurídicos, tendo a faculdade de terem em comum a circunstância de imporem o cumprimento de um comando, de sentido positivo (ordem) ou negativo (proibição).²⁰

Frequentemente, os atos administrativos que impõem o cumprimento de obrigações aos particulares não se esgotam, no entanto, na dimensão impositiva, mas também são legalmente instituídos como fonte da própria obrigação, que ainda não exista na ausência do ato podendo, nesse caso, dizer-se que se revestem de um conteúdo misto, que se apresenta em simultaneamente como impositivo e constitutivo.²¹

Dentro da categoria dos atos impositivos, há que distinguir quatro espécies de atos, nomeadamente: os atos de comando, os atos punitivos e os atos ablativos.²² Para o que a esta matéria diz respeito, importa densificar a definição do que são considerando atos ablativos ou ablatórios, que se subsumem a uma espécie de ato administrativo que têm em vista a supressão ou compressão de poderes ou faculdades dos destinatários; e atos punitivos ou sancionatórios que aplicam sanções previstas para situações de infração.²³

Neste enquadramento, o ato de aplicação de uma sanção contratual insere-se na subcategoria dos atos administrativos punitivos, assumindo simultaneamente um carácter ablativo e constitutivo. É ablativo porque restringe a esfera jurídica do cocontratante, suprimindo faculdades ou interesses patrimoniais, e é constitutivo porque dá origem a uma nova obrigação pecuniária, fazendo nascer um crédito público na esfera jurídica da Administração.

A sanção contratual apresenta, por conseguinte, uma tríplice natureza — impositiva, constitutiva e sancionatória — que reflete a complexidade da sua inserção no regime dos atos administrativos. É impositiva, porque impõe unilateralmente ao cocontratante o dever de pagamento de uma quantia determinada, independentemente do seu consentimento; é constitutiva, porque o ato que a aplica cria o crédito público que até então não existia; e é sancionatória, porque visa punir o incumprimento contratual e, ao mesmo tempo, exercer uma função dissuasora e coerciva, compelindo o cocontratante ao cumprimento das obrigações assumidas.

¹⁹ DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo – Volume II*, Coimbra, Almedina, 2001, p. 254

²⁰ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 349

²¹ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 350

²² DIOGO FREITAS DO AMARAL, *op. cit.*, p. 254

²³ MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *op. cit.*, p. 353

Deste modo, a aplicação da sanção contratual materializa uma decisão administrativa de efeitos externos, de conteúdo impositivo e finalidade punitiva, que traduz o exercício de um poder jurídico-público destinado a assegurar a legalidade e a boa execução do contrato administrativo, ao mesmo tempo que reforça a tutela do interesse público subjacente à relação contratual.

2.5. A Execução do Ato Administrativo de Aplicação da Sanção Contratual

Partindo da qualificação acima descrita, importa agora analisar os efeitos jurídicos concretos decorrentes da aplicação da sanção contratual, em especial no que respeita à constituição e execução do crédito público que dela emerge. Com efeito, o ato administrativo sancionatório, ao aplicar a multa, não se limita a impor uma obrigação pecuniária de natureza abstrata, mas produz imediatamente um efeito jurídico constitutivo, fazendo nascer, na esfera patrimonial da entidade adjudicante, um crédito líquido, certo e exigível, dotado de força executiva.

A execução de atos administrativos pode assumir o conteúdo da satisfação de obrigações pecuniárias, de entrega de coisa certa, de prestação de factos e ainda o respeito por ações e omissões em execução de limitações impostas por atos administrativos.²⁴

O pressuposto de desencadeamento de um procedimento executivo é o incumprimento pelos destinatários do ato pelo que, perante a constatação do incumprimento, existe a necessidade justificada de iniciar um procedimento executivo com a possível aplicação de medidas coercivas.²⁵

Considerando a natureza específica e tipologia do ato de aplicação de sanção contratual, cujo conteúdo é a satisfação de obrigações pecuniárias constituídas a favor da Administração, será de aplicar o preceituado no artigo 179.º do CPA que disciplina o procedimento de execução de obrigações pecuniárias.

Se o destinatário do ato administrativo de aplicação da sanção contratual não pagar voluntariamente a obrigação pecuniária previsto, recorre-se ao processo de execução fiscal, tal como previsto no artigo 179.º, n.º 1 do CPA, tal como regulamentado na legislação processual tributária.²⁶

²⁴ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, Lisboa, Quid Iuris, 2022, p. 667

²⁵ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *op. cit.*, pp. 667 e 668

²⁶ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *op. cit.*, p. 677

Para tanto, o órgão competente emite, nos termos legais, uma certidão com o valor de título executivo, de acordo com n.º 2 do artigo 179.º do CPA, sendo tal certidão remetida ao serviço competente da Administração Tributária juntamente com o processo administrativo, o que visa facilitar a tutela jurisdicional do interessado.²⁷

A emissão da Certidão de Dívida corporiza um ato administrativo executório que declara o valor de uma dívida tributária e a líquida sem intervenção de qualquer outra entidade, ou seja, sem a verificação judicial da respetiva legalidade. Munida daquele título executivo, a Administração Fiscal pode passar imediatamente à cobrança coerciva da quantia em dívida, seguindo-se os trâmites relativos à execução fiscal previstos nos artigos 148.º e seguintes do Código do Procedimento e Processo Tributário.²⁸

III – O PROCESSO ESPECIAL DE REVITALIZAÇÃO (PER)

3.1. O Processo Especial de Revitalização – Aferições Genéricas

Em contraste com a filosofia geral do CIRE, a Lei n.º 16/2012, de 20 de abril, veio introduzir um novo processo especial denominado de revitalização (artigos 17.º-A e seguintes do CIRE), destinado a permitir à empresa que, comprovadamente, se encontre em situação económica difícil ou em situação de insolvência meramente iminente, mas que ainda seja suscetível de recuperação, estabelecer negociações com os respetivos credores de modo a concluir com estes acordo conducente à sua revitalização (artigo 17.º-A, n.º 1 do CIRE).²⁹

O PER pode ser requerido por qualquer empresa que, mediante declaração subscrita e certificada por revisor oficial de contas, afirme não se encontrar em situação de insolvência atual, mas apenas iminente (artigo 17.º-A, n.º 2 do CIRE). O processo inicia-se com a manifestação de vontade conjunta da empresa e de, pelo menos, 10% dos credores não subordinados (artigo 17.º-C, n.º 1 do CIRE), culminando na nomeação de um administrador judicial provisório, que supervisiona as negociações e fiscaliza o cumprimento das regras processuais (artigo 17.º-C, n.º 4 e 5 do CIRE).³⁰

Com a nomeação do administrador judicial provisório, o devedor beneficia de um

²⁷ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *op. cit.*, p. 677

²⁸ LUIZ S. CABRAL DE MONCADA, *op. cit.*, p. 677

²⁹ LUÍS MANUEL TELES DE MENEZES LEITÃO, *Direito da Insolvência*, Coimbra, Almedina, 2019, p. 339

³⁰ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *O efeito standstill do Processo Especial de Revitalização e do Processo Especial para Acordo de Pagamentos* [Em linha], Revista da FDUL, 2019, p. 77, disponível na Internet URL <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2019/11/O-efeito.pdf>

conjunto de efeitos processuais automáticos, destacando-se a suspensão das ações para cobrança de dívidas e a proibição de instauração de novas ações com essa finalidade (artigo 17.º-E, n.º 1 do CIRE). Estes efeitos subsistem enquanto durar o processo negocial e visam criar um ambiente estabilizado que favoreça a aprovação de um plano de recuperação.³¹

3.2. O Efeito *Stand-Still*

O chamado efeito *stand-still* é o mecanismo jurídico de suspensão processual que se ativa automaticamente com o despacho de nomeação do administrador judicial provisório. Durante o seu período de vigência, ficam arredadas as execuções contra o devedor e suspensas as ações pendentes de cobrança de dívidas, extinguindo-se estas com a homologação do plano de recuperação, salvo se este previr a sua continuação (artigo 17.º-E, n.º 1, parte final do CIRE).³²

Trata-se de uma medida de natureza protetora e instrumental, que visa garantir a eficácia do PER, permitindo que o devedor conduza negociações sem ser pressionado por execuções individuais. Em conformidade, o efeito *stand-still* deve ser entendido nos planos objetivo, subjetivo e temporal, abrangendo todas as ações executivas e providências cautelares que possam pôr em causa a recuperação da empresa, com exceção dos meios extrajudiciais de compensação.³³

No plano objetivo, o *stand-still* cobre as ações executivas e as providências que atinjam diretamente o património do devedor; no subjetivo, protege exclusivamente o devedor, não se estendendo, em regra, a garantes ou codevedores; e no temporal, vigora desde o despacho de nomeação do administrador judicial provisório até ao termo do prazo de negociações — dois meses prorrogáveis por um — ou até à homologação judicial do plano, conforme o entendimento jurisprudencial seguido.³⁴

A jurisprudência dominante do Supremo Tribunal de Justiça tem afirmado o carácter perentório e não prorrogável do prazo de negociações, findo o qual o processo deve ser encerrado e os efeitos suspensivos cessam automaticamente.

De acordo com o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 27 de abril de

³¹ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *op. cit.*, p. 77

³² ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *op. cit.*, p. 79

³³ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *op. cit.*, p. 79

³⁴ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *op. cit.*, p. 79

2017³⁵:

«I. O PER é um processo de natureza eminentemente urgente, de prazos procedimentais curtos, durante os quais os credores concedem ao devedor um período global de «tréguas», o chamado «standstill», auto-impedindo-se de instaurarem e/ou fazerem prosseguir quaisquer acções, declarativas e/ou executivas, para cobrança de dívidas contra aquele, em que o tempo para a sua finalização é categórico, o que deflui da tramitação restritiva a que alude o normativo inserto no artigo 17.º-D do C.I.R.E., maxime, os segmentos normativos constantes dos seus n.ºs 2 e 5.

II. Nesta asserção, o período de suspensão apenas poderá ter a duração de três meses, prazo este correspondente ao período legal de negociação do plano de recuperação, artigo 17.º-D, n.º5 do C.I.R.E., sendo este prazo peremptório e por isso inegociável e (re)improrrogável.

III. Tendo em atenção as características especiais deste tipo processual, destinado a permitir que o devedor possa continuar a desenvolver a sua actividade, obstaculizando um eventual fim da mesma, a pretensão do legislador teve como base a obtenção de resultados num curto espaço temporal, o que se não coaduna com um possível arrastar do processo negocial ou com um prolongamento das negociações, a não ser em casos extremos, pontuais portanto, de justo impedimento, os únicos que em nosso entendimento poderiam justificar um desvio ao prazo legalmente prevenido para a conclusão do processo, que na espécie se não equacionaram.

IV. Esta posição decorre, inequívoca, do preceituado no artigo 17.º-G, n.º1 do C.I.R.E., o qual é claro ao predispor que o processo negocial é encerrado se não for possível concluí-lo no prazo aludido naquele supra citado n.º5 do artigo 17.º-D, do mesmo diploma: «caso seja ultrapassado o prazo», na letra da Lei.»

Contudo, em sentido inverso, decisões como o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 7 de abril de 2016 (Maria João Areias)³⁶ e o Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 26 de setembro de 2017 (Carlos Moreira)³⁷ têm reconhecido que, desde

³⁵ Acórdão do SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, prolatado a 27 de abril de 2017, processo n.º 1839/15.8T8STR.E1.S1, disponível em <https://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/dafd7992b120307c802581100033f19a?OpenDocument>

³⁶ Acórdão do TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA, prolatado a 07 de abril de 2016, processo n.º 1202/15.0T8ACB.C1, disponível em <https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/afa9e44558e8b3a880257fa1004c7d44?OpenDocument>

³⁷ Acórdão do TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA, prolatado a 26 de setembro de 2017, processo n.º 4986/16.5T8VIS-A.C1, disponível em

que o plano seja aprovado dentro do prazo, a homologação judicial posterior não invalida o processo, admitindo-se a subsistência funcional do *stand-still* até à decisão de homologação.

Assim, enquanto para a maioria da doutrina o prazo de três meses constitui o limite máximo de eficácia do *stand-still*, a minoria da sustenta que este se prolonga até à notificação da decisão de homologação judicial, em nome da coerência prática do mecanismo revitalizador. Esta divergência marca o ponto de charneira entre uma leitura estritamente formalista, que privilegia a segurança jurídica, e uma teleológica, centrada na efetividade da recuperação, com implicações práticas na execução de dívidas e, em particular, na execução de sanções contratuais.³⁸

3.3. O efeito *stand-still* e a relação com a execução de sanções contratuais

A articulação entre o efeito *stand-still* e o poder sancionatório da Administração Pública coloca questões particularmente relevantes nos contratos administrativos. Com efeito, o artigo 307.º, n.º 2, alínea c), do Código dos Contratos Públicos (CCP) qualifica expressamente o ato de aplicação de sanções contratuais como ato administrativo, dotado de eficácia externa e sujeito ao regime do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Enquanto ato administrativo impositivo e sancionatório, a aplicação da sanção contratual representa o exercício de um poder de autoridade (*ius imperii*) e visa impor ao cocontratante faltoso uma obrigação pecuniária punitiva e coerciva. No entanto, quando o devedor se encontra abrangido por um PER validamente em curso, o efeito *stand-still* impede a Administração de praticar atos que importem execução coerciva de créditos públicos ou privados, incluindo a execução das sanções contratuais aplicadas.

Assim, durante o período de vigência do *stand-still*, a Administração pode aplicar a sanção — enquanto manifestação de poder disciplinador —, mas não a pode executar coercivamente, isto é, não pode proceder à liquidação ou cobrança forçada da quantia correspondente. Essa execução apenas se tornará legítima após o termo do prazo negocial ou, de acordo com a posição extensiva, após a notificação da homologação judicial do plano de recuperação.

<https://www.dgsi.pt/jtrc.nsf/c3fb530030ea1c61802568d9005cd5bb/c4cc737eab2e9bbd802581bf0036fdde?OpenDocument>

³⁸ ADELAIDE MENEZES LEITÃO, *op. cit.*, p. 86

Em suma, a suspensão da execução das sanções contratuais decorre diretamente da natureza processual do *stand-still*, que prevalece sobre os poderes de autotutela executiva da Administração, enquanto perdurar a proteção jurídica conferida ao devedor no PER. Findo o processo, caduco o efeito suspensivo, a Administração retoma o seu poder de execução coerciva nos termos gerais do direito administrativo.

IV – CONCLUSÕES

A análise desenvolvida ao longo deste Estudo permite afirmar que a execução de sanções contratuais em contexto de revitalização empresarial se encontra no ponto de interseção entre dois regimes jurídicos de natureza e finalidade distintas: o Direito da Contratação Pública, que privilegia a prossecução do interesse público através da eficácia e tempestividade no cumprimento dos contratos administrativos, e o Direito da Insolvência, que visa assegurar a viabilidade económica das empresas em crise e, por conseguinte, a tutela do interesse geral na preservação do tecido económico.

Da articulação entre estes dois sistemas resulta, inevitavelmente, uma tensão concetual. Por um lado, a Administração Pública atua munida de poderes de autoridade, podendo aplicar e executar sanções contratuais sempre que o cocontratante viole os deveres de execução pontual e exata do contrato, assegurando a integridade da função administrativa e a salvaguarda do interesse público contratual. Por outro lado, a admissão de um PER desencadeia um efeito de suspensão das execuções — o chamado *stand-still* — que impede temporariamente qualquer constrição patrimonial sobre o devedor, mesmo quando fundada em créditos públicos, incluindo aqueles emergentes de multas contratuais.

Desta dualidade resulta uma necessária delimitação funcional entre a aplicação e a execução da sanção contratual. A primeira mantém-se legítima durante o PER, uma vez que traduz o exercício de um poder jurídico-administrativo de natureza sancionatória e não interfere, por si só, na esfera patrimonial do devedor. A segunda, porém, encontra-se suspensa pelo efeito *stand-still*, pois a execução coerciva da sanção equivaleria a uma medida de constrição incompatível com a proteção temporal assegurada pelo CIRE.

Com efeito, o *stand-still* constitui um mecanismo de equilíbrio entre os interesses conflituantes de credores e devedor: protege o segundo contra execuções que inviabilizariam qualquer tentativa de recuperação, sem, contudo, extinguir os créditos nem retirar aos credores o direito de ver satisfeitas as suas pretensões após o termo do

processo. Assim, os contraentes públicos permanecem credores dos cocontratantes, mas ficam sujeitos ao dever de abstenção de instauração da execução enquanto vigorar a suspensão legal.

Deste modo, afigura-se coerente sustentar que, enquanto o plano de recuperação não for homologado, a execução de sanções contratuais administrativas — enquanto atos de cobrança coerciva — deve permanecer suspensa, ainda que o ato de aplicação da sanção possa ser validamente praticado. Tal entendimento respeita o princípio da coordenação de regimes, permitindo que o PER cumpra a sua função estabilizadora sem frustrar, de forma definitiva, o exercício do poder sancionatório da Administração.

Em última análise, o que este Estudo pretendeu evidenciar é a necessidade de uma leitura sistemática e integradora do ordenamento jurídico, que compatibilize o poder punitivo da Administração com os mecanismos de recuperação previstos no CIRE. O Direito não deve ser interpretado em compartimentos estanques: a função administrativa e a função recuperatória partilham um mesmo objetivo último — a preservação do interesse público, seja ele a boa execução do contrato, seja a revitalização da atividade económica.

Assim, conclui-se que o efeito *stand-still* não neutraliza o poder sancionatório administrativo, mas apenas o subordina temporalmente à lógica do processo de revitalização. Uma vez cessada a suspensão legal, a Administração readquire integralmente os seus poderes de execução coerciva, podendo prosseguir a cobrança dos créditos emergentes de sanções contratuais, sem prejuízo das garantias procedimentais e processuais aplicáveis. A coordenação equilibrada destes dois regimes constitui, por conseguinte, um exemplo paradigmático de como o Direito Público contemporâneo deve conciliar a autoridade do Estado com a racionalidade económica, assegurando simultaneamente a efetividade do interesse público e a continuidade das empresas como agentes desse mesmo interesse.

V – BIBLIOGRAFIA E JURISPRUDÊNCIA

5.1. Bibliografia

ALMEIDA, Mário Aroso de, *Teoria Geral do Direito Administrativo*, Coimbra, Almedina, 2024

AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo – Volume II*, Coimbra, Almedina, 2001

CALDEIRA, Marco e MAGALHÃES, Ricardo Maia, “Breves considerações sobre os poderes sancionatórios nas relações contratuais administrativas – em especial, a aplicação de multas contratuais nos contratos de empreitada de obras públicas” in DE SOUSA, Luís Verde (Coord.), *Empreitada de Obras Públicas*, Lisboa, AAFDL Editora, 2024

GONÇALVES, Pedro Costa, *Cumprimento e incumprimento do contrato administrativo* in PEDRO GONÇALVES (ORG.), *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008

LEITÃO, Adelaide Menezes, *O efeito standstill do Processo Especial de Revitalização e do Processo Especial para Acordo de Pagamentos* [Em linha], Revista da FDUL, 2019, disponível na Internet URL <https://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2019/11/O-efeito.pdf>

LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes, *Direito da Insolvência*, Coimbra, Almedina, 2019

MONCADA, Luiz S. Cabral de, *Código do Procedimento Administrativo – Anotado*, Lisboa, Quid Iuris, 2022

SILVA, Jorge Andrade da, *Código dos Contratos Públicos – Anotado e Comentado*, Coimbra, Almedina, 2023

5.2. Jurisprudência

Acórdão do TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE, prolatado a 17 de dezembro de 2021, processo n.º 01816/19.0BEPRT

Acórdão do SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, prolatado a 27 de abril de 2017, processo n.º 1839/15.8T8STR.E1.S1

Acórdão do TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA, prolatado a 07 de abril de 2016, processo n.º 1202/15.0T8ACB.C1

Acórdão do TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA, prolatado a 26 de setembro de 2017, processo n.º 4986/16.5T8VIS-A.C1