

# O PODER SANCIONATÓRIO DO CONTRAENTE PÚBLICO

**BEATRIZ MOREIRA DE SOUSA**

Técnica Superior da Unidade de Contencioso do Serviço de Apoio Jurídico dos Serviços Partilhados da  
Universidade do Porto  
Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Católica do Porto

**DOI: <https://doi.org/10.34626/saj.2026.v2i1.0001>**

**Sumário: I – Introdução; II – A Natureza Jurídica do Poder Sancionatório Contratual; 2.1.** Atos administrativos e meras declarações negociais; **2.2.** O poder-dever de sancionar; **III – Competência Orgânica na Universidade do Porto; 3.1.** Enquadramento geral e a competência do órgão de gestão; **3.2.** O Gestor do Contrato; **3.3.** As competências do gestor e os limites do poder sancionatório; **IV – Tramitação Procedimental: as fases do procedimento sancionatório; 4.1.** Fase de iniciativa: apuramento dos factos e projeto de decisão; **4.2.** Fase instrutória: notificação e audiência prévia; **4.3.** Fase decisória: apreciação da pronúncia e decisão final; **4.4.** Meios de reação administrativa e contenciosa; **V – Conclusão; VI – Bibliografia**

**Palavras-chave:** Contratação pública; Código dos Contratos Públicos; Poder Sancionatório; Multas Contratuais; Audiência Prévia.

## I – INTRODUÇÃO

A execução dos contratos públicos não se esgota no momento da sua celebração, prolongando-se, frequentemente, por períodos dilatados, durante os quais podem ocorrer situações de incumprimento, total ou parcial, das obrigações assumidas pelo cocontratante. Para fazer face a tais vicissitudes, o legislador conferiu ao contraente público um conjunto de poderes de conformação da relação contratual, entre os quais se destaca, pela sua frequência e relevância prática, o poder de aplicar sanções pecuniárias por atraso na execução das prestações contratadas.

O exercício deste poder, não obstante a sua aparente simplicidade operativa, exige um escrutínio jurídico rigoroso, porquanto se trata de manifestação de supremacia administrativa suscetível de afetar, de forma unilateral, a esfera jurídica do cocontratante. Importa, por isso, que a sua aplicação se pautem pela observância escrupulosa dos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da proteção da confiança e da garantia procedimental, sob pena de fragilização da decisão administrativa perante eventual escrutínio jurisdicional.

O presente artigo propõe-se, assim, sistematizar o quadro jurídico aplicável à aplicação de multas contratuais, articulando as normas substantivas do CCP com as normas adjetivas do CPA e do CPTA, e oferecendo uma leitura atualizada à luz da jurisprudência mais recente dos tribunais superiores. Acompanha o presente texto um fluxograma síntese da tramitação procedimental, cuja consulta se recomenda como complemento à exposição que se segue.

## II. A NATUREZA JURÍDICA DO PODER SANCIONATÓRIO CONTRATUAL

### 2.1. Atos administrativos e meras declarações negociais

A evolução doutrinal tem vindo, de modo progressivo e consistente, a reservar a qualificação de ato administrativo às manifestações de vontade do contraente público que traduzam o exercício de poderes de autoridade especialmente conferidos para salvaguarda do interesse público subjacente ao contrato<sup>1</sup>. Dispõe o artigo 307.º, n.º 1, do CCP que, fora dos casos previstos no número seguinte, as declarações do contraente público sobre a interpretação, a validade e a execução do contrato constituem meras declarações negociais, pelo que, na ausência de acordo do cocontratante, o contraente público apenas pode obter os efeitos pretendidos através do recurso à ação administrativa.

O n.º 2 do mesmo preceito delimita, de forma taxativa, as situações em que a declaração assume natureza de ato administrativo, circunscrevendo-as às manifestações de poder de autoridade: as ordens, diretivas ou instruções emitidas no exercício dos poderes de direção e fiscalização; a modificação unilateral das cláusulas respeitantes ao conteúdo e ao modo de execução das prestações, por razões de interesse público; a aplicação de sanções por inexecução; a resolução unilateral do contrato; e a cessão da posição contratual do cocontratante.

A tipificação legal é inequívoca: apenas quando a Administração atua com supremacia jurídica, alterando unilateralmente a esfera jurídica do cocontratante ou impondo-lhe efeitos jurídicos independentemente do seu acordo, é que se está perante um ato administrativo em sentido próprio.

Contrariamente aos atos de gestão contratual, frequentemente qualificados na doutrina como meras declarações negociais cuja eficácia radica na dinâmica da própria relação contratual e não em qualquer poder de autoridade, a aplicação da multa por incumprimento transita inequivocamente para o campo do ato administrativo sancionatório, com as consequências jurídicas que daí decorrem<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A doutrina administrativista tem sistematicamente sublinhado que apenas revestem a natureza de ato administrativo as declarações do contraente público que se reconduzam aos poderes de conformação contratual elencados no n.º 2 do artigo 307.º do CCP. Cfr. GONÇALVES, Pedro – *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2024. No mesmo sentido, cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de maio de 2022, processo n.º 01973/20.2BEPRT, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt)

<sup>2</sup> A doutrina administrativista, ao cenarizar a hipótese de certos poderes jurídicos de supremacia do contraente público consistirem em meras declarações negociais e não em atos administrativos, tem feito uso da figura do “direito potestativo” (Esteves de Oliveira, 2007: 5); Guimarães, 2012: 24). O direito

Desde logo, a sujeição às garantias procedimentais do CPA, como a audiência prévia do interessado, imposta igualmente pela tutela constitucional das garantias de defesa em processos sancionatórios<sup>3</sup> —, ao contrário do que sucede com as declarações meramente negociais, às quais, por força do artigo 308.º do CCP, não se aplica o regime procedimental do CPA.

## 2.2. O poder-dever de sancionar

No regime da contratação pública, o poder sancionatório configura o exercício de um poder funcionalizado à tutela do interesse público subjacente ao contrato, e não uma faculdade entregue ao mero arbítrio da Administração. Nesta medida, terão de ser observados um conjunto de princípios relevantes em matéria sancionatória — criminal e contraordenacional —, por nos trazerem os mais importantes vetores axiológicos que um ramo de direito sancionatório deve observar.<sup>4</sup>

O legislador entendeu estabelecer no CCP, para o contrato de empreitada de obras públicas, uma sanção legal de natureza pecuniária que visa a penalização dos atrasos no início ou na conclusão dos trabalhos, tendo por referência quer os prazos parciais, quer o prazo global de execução da obra. Esta sanção está prevista no artigo 403.º do CCP, que fixa o valor supletivo da sanção em 1% do preço contratual por cada dia de atraso, podendo o contrato prever valor mais elevado, até ao dobro daquele montante. A segunda regra geral respeita à obrigação de sujeição a audiência prévia de um projeto de decisão de aplicação da sanção, quando esta ocorra por ato administrativo, nos termos do n.º 2 do artigo 308.º do CCP<sup>5</sup>.

---

potestativo “...constitui o poder jurídico de alguém, por ato seu, produzir determinados efeitos que inelutavelmente se impõem a outra pessoa” (Esteves de Oliveira, 2007: 5), o que será o caso dos poderes normalmente atribuídos por lei ou por contrato ao contraente público que lhe permitem impor um efeito jurídico sobre a esfera jurídica do contraente privado através de mera declaração negocial, nomeadamente os poderes autorizativos, *in e-Publica Vol. 12 No. 1, June 2025, As autorizações do concedente*, disponível em <file:///C:/Users/up709912/Downloads/138811-as-autorizacoes-do-concedente.pdf>

<sup>3</sup>Artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa, que estende as garantias de defesa e de audiência a quaisquer processos sancionatórios

<sup>4</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de maio de 2022, processo n.º 01973/20.2BEPRT, no qual o Tribunal decidiu pela ilegalidade de uma sanção contratual, por violação do princípio da legalidade, na sua vertente de tipicidade, pese embora não tenha tecido extensas considerações a este propósito. Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

<sup>5</sup> TAVARES, Márcia Marques — “Construção de Cláusulas Contratuais Sancionatórias à Luz dos Princípios Jurídicos da Culpa e da Proporcionalidade: Breves Notas Práticas ao Abrigo do Artigo 329.º do

Um dos princípios estruturantes do exercício deste poder é o princípio da culpa, que o legislador explicitou no artigo 403.º do CCP, na medida em que se estabelece a sanção pecuniária «em caso de atraso (...) por facto imputável ao empreiteiro». A Administração fica, assim, obrigada a excluir da aplicação da sanção as situações em que o atraso não decorreu de uma ação imputável ao empreiteiro, nomeadamente por ter sido causado por terceiros, pelo dono da obra ou por circunstâncias externas não diretamente controladas pelo cocontratante.

A aplicação da sanção contratual encontra-se igualmente sujeita ao princípio da proporcionalidade, previsto no artigo 7.º do CPA e com proteção constitucional ao abrigo dos artigos 18.º e 266.º, n.º 2, da CRP. O ato administrativo sancionatório, como qualquer manifestação do poder público, deve observar os subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, sob pena de invalidade por violação de lei.

No plano prático, esta exigência manifesta-se, em primeiro lugar, na aferição da imputabilidade do atraso ao cocontratante: a sanção apenas é legítima se e na medida em que o incumprimento temporal for efetivamente imputável ao cocontratante, devendo descontar-se os dias de atraso cuja causa radique em factos imputáveis ao próprio contraente público, em situações de força maior ou em circunstâncias objetivamente impeditivas da execução pontual. Em segundo lugar, na ponderação da relação entre o valor da sanção e a gravidade objetiva do incumprimento, particularmente relevante nos casos em que o caderno de encargos preveja sanções mais gravosas do que as previstas supletivamente na lei.

Cumprindo ainda salientar que o poder sancionatório do contraente público assume um carácter penal e compulsório, o que significa que a sanção visa, primordialmente, compelir o cocontratante a retomar a execução pontual das suas obrigações, e não liquidar antecipadamente o dano sofrido pelo contraente público<sup>6</sup>. Esta qualificação funcional tem

---

Código dos Contratos Públicos”, Revista de Direito Administrativo, n.º 21, setembro–dezembro de 2024, p. 91.

<sup>6</sup> Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de julho de 2025, processo n.º 01342/19.7BELSB-A, sumário, pontos I e II: «O poder sancionatório do contraente público tem por finalidade prevenir e sancionar o incumprimento contratual por facto imputável ao contraente privado, pelo que assume, principalmente, carácter penal e compulsório. Terminada a vigência do contrato, o exercício do poder sancionatório do contraente público apenas se poderia justificar se lhe reconhecêssemos uma função ressarcitória dos eventuais prejuízos sofridos pelo incumprimento contratual, que ele não tem, por não revestir a natureza de uma cláusula penal.» Disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

implicações determinantes no plano da tempestividade do exercício do poder sancionatório: a aplicação da sanção deve ocorrer enquanto as obrigações contratuais ainda não se encontram integralmente cumpridas nem definitivamente incumpridas, sob pena de a mesma ser considerada inválida por desvio de fim.

### III. COMPETÊNCIA ORGÂNICA NA UNIVERSIDADE DO PORTO

#### 3.1. Enquadramento geral e a competência do órgão de gestão

A determinação do órgão competente para a prática do ato sancionatório deve ser efetuada à luz do regime orgânico aplicável a cada entidade adjudicante, atendendo à natureza de ato administrativo que a aplicação da sanção contratual inequivocamente reveste.

A título exemplificativo, na Universidade do Porto, nos termos do artigo 95.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES), aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, e do artigo 40.º dos Estatutos da Universidade do Porto<sup>7</sup>, compete ao Conselho de Gestão assegurar a gestão administrativa, patrimonial e financeira da instituição, incluindo a prática de atos com impacto financeiro relevante, entre os quais se inscreve, naturalmente, a aplicação de sanções contratuais pecuniárias.

Em entidades dotadas de órgãos colegiais de gestão, a formação da vontade administrativa deve ocorrer mediante deliberação formal, em reunião regularmente convocada, com observância das regras estatutárias aplicáveis, devendo a decisão constar da respetiva ata.

A exteriorização formal da deliberação colegial materializa-se, posteriormente, na assinatura do ofício de notificação pelo presidente do órgão colegial, na sua qualidade de representante legal da entidade<sup>8</sup>. Esta cadeia de legitimação orgânica constitui

---

<sup>7</sup> Despacho Reitoral n.º 05/02/2025, republicado por Despacho normativo n.º 2309/2025, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 35, de 19 de fevereiro de 2025.

<sup>8</sup> Na maioria dos casos, os atos provenientes de órgãos singulares são praticados sob forma escrita; já nos órgãos colegiais, as deliberações são em regra tomadas oralmente, havendo depois que reduzi-las a escrito, normalmente por meio de ata. Se um ato for por lei da competência de um órgão colegial e aparecer reduzido a escrito num documento assinado pelo presidente, constando deste documento que o ato é da autoria do órgão colegial, não há ilegalidade. Haverá ilegalidade se o presidente aparecer a assinar um ato como sendo seu, num caso em que a competência pertença ao órgão colegial e não tenha havido delegação de poderes. Cfr. AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 4.ª ed., Grupo Almedina, 2018, p. 224.

pressuposto de validade do ato, cuja preterição pode determinar a anulabilidade da decisão sancionatória.

### 3.2. O Gestor do Contrato

A revisão do CCP operada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, introduziu, no artigo 290.º-A, a figura do gestor de contrato, cuja consagração veio ao encontro de reiteradas recomendações do Tribunal de Contas no sentido da profissionalização da gestão de execução contratual.<sup>9</sup> A designação de um gestor de um contrato constitui, na sequência da referida consagração legal, uma obrigação imperativa para o contraente público em relação a todos os contratos que venham a ser celebrados, atuando aquele em nome da entidade adjudicante.

A identificação do gestor do contrato deve fazer parte integrante do clausulado do contrato, nos termos do artigo 96, n.º1, conjugado com o n.º 7 do mesmo preceito, sendo qualificada como elemento essencial do contrato cuja ausência é sancionada com nulidade.<sup>10</sup>

Relativamente ao momento de designação do gestor do contrato, o IMPIC, I.P. esclareceu, na Orientação Técnica n.º 05/CCP/2019<sup>11</sup>, que a nomeação do gestor do contrato, devendo ter lugar antes da celebração do contrato, poderá ocorrer logo na manifestação da necessidade que antecede o procedimento, no momento do ato de adjudicação ou da aprovação da minuta do contrato.

Importa ainda referir que a Lei n.º 30/2021 veio igualmente consagrar, no n.º 7 do artigo 290.º-A do CCP, a obrigação de o gestor do contrato subscrever, antes do início de funções, uma declaração de inexistência de conflitos de interesses - exigência que a doutrina já havia defendido no rescaldo da revisão de 2017.

Esta imposição articula-se com o regime geral de prevenção de conflitos de interesses previsto no artigo 1.º-A do CCP, que impõe o respeito pelos princípios da

---

<sup>9</sup> AUGUSTO DE MATOS, Sara Younis – “A figura do gestor do contrato, no contexto da execução contratual administrativa”, in Comentários ao Código dos Contratos Públicos, Vol. II, Coord. Carla Amado Gomes / Ricardo Pedro / Tiago Serrão / Marco Caldeira, AAFDL Editora, Lisboa, 2025, p. 647.

<sup>10</sup> AUGUSTO DE MATOS, Sara Younis – “A figura do gestor do contrato, no contexto da execução contratual administrativa”, in Comentários ao Código dos Contratos Públicos, Vol. II, Coord. Carla Amado Gomes / Ricardo Pedro / Tiago Serrão / Marco Caldeira, AAFDL Editora, Lisboa, 2025, p. 649-650

<sup>11</sup> Disponível em:

[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares\\_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC\\_05CCP2019.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/circulares_informacoes/OrientacaoTecnicaIMPIC_05CCP2019.pdf)

imparcialidade e da transparência tanto na formação como na execução dos contratos públicos.

### **3.3. As competências do gestor e os limites do poder sancionatório**

A este propósito importa referir que a o poder de fiscalização configura uma prerrogativa instrumental aos poderes sancionatório e de resolução do contrato por incumprimento, porquanto depende do seu exercício a constatação dos factos que originaram a aplicação das sanções ou a decisão de rescindir unilateralmente o contrato.

Nos termos do artigo 290.º-A, n.º 4 e 5, observa-se uma transição do exercício do poder de fiscalização para o limiar do poder sancionatório, circunscrita, porém, à delegação de poderes por parte do órgão competente.<sup>12</sup> O n.º 5 prevê a delegação de poderes para a adoção de medidas relacionadas com defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, excetuando-se, de forma expressa, as matérias relativas à modificação e à cessação do contrato.

Cumpra sublinhar que, não obstante o silêncio do legislador quanto à aplicação de sanções, a interpretação sistemática e teleológica do preceito conduz inequivocamente à conclusão de que o poder sancionatório extravasa o escopo funcional do gestor do contrato, não sendo suscetível de delegação por parte do contraente público.

As decisões de indeferimento de pedidos de prorrogação de prazo, bem como as decisões de aplicação de multas contratuais, permanecem, assim, reservadas ao órgão competente para a gestão do contrato. Ao gestor cabe, isso sim, o acompanhamento permanente da execução contratual, a verificação da conformidade das prestações, a deteção de desvios e anomalias, e a proposta fundamentada de medidas e corretivas ao órgão competente.

Em suma, a obrigação de designação do gestor do contrato foi exponenciada pela revisão legislativa, constituindo hoje uma indicação imperativa cuja omissão é sancionada com a nulidade do contrato<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> AUGUSTO DE MATOS, Sara Younis, ob. cit., p. 672, analisando os n.ºs 4 e 5 do artigo 290.º-A, nos quais se observa uma transição do exercício do poder de fiscalização para o poder sancionatório, circunscrita, porém, à delegação de poderes por parte do órgão competente. Cfr. igualmente MARCO CALDEIRA, “O Gestor do Contrato em Portugal e em Angola: Breve Nota Comparativa”, Revista de Direito Administrativo, n.º 3, 2018, p. 74.

<sup>13</sup> AUGUSTO DE MATOS, Sara Younis, ob. cit., p. 673

#### **IV. TRAMITAÇÃO PROCEDIMENTAL: AS FASES DO PROCEDIMENTO SANCIONATÓRIO**

O procedimento de aplicação de multas contratuais desenvolve-se em fases distintas, da verificação dos factos à notificação do projeto de decisão; da audiência prévia do interessado à prolação da decisão final; e, finalmente, à notificação da decisão final, conforme fluxograma infra (Figura 1) e cujo desenvolvimento se expõe nos parágrafos seguintes.

##### **4.1. Fase de iniciativa: apuramento dos factos e projeto de decisão**

O procedimento inicia-se com o apuramento objetivo e documentado dos factos relevantes, que compreende a confirmação das datas contratuais, a verificação de eventuais prorrogações formalmente concedidas, o cálculo rigoroso dos dias de atraso e a aferição da respetiva imputabilidade ao cocontratante.

Este apuramento deve assentar em elementos objetivos e documentalmente suportados, designadamente autos de consignação, relatórios de fiscalização, comunicações formais entre as partes e demais elementos constantes do processo administrativo, de modo a assegurar a robustez probatória da decisão.

Apurados os factos, é proferido o despacho de projeto de decisão, no qual se identificam, com uma clareza e completude exigíveis: os fundamentos fácticos, as normas legais e contratuais aplicáveis, o cálculo do valor da sanção projetada e o respetivo enquadramento no regime aplicável. O projeto de decisão constitui uma peça central do procedimento, na medida em que é sobre o seu conteúdo que incidirá o exercício do contraditório pelo cocontratante.

##### **4.2. Fase instrutória: notificação e audiência prévia**

Nos termos dos artigos 121.º a 125.º do CPA, aplicáveis por remissão do artigo 308.º, n.º 2, do CCP, o cocontratante é notificado do projeto de decisão, dispondo do prazo de dez dias úteis para se pronunciar por escrito. Nessa pronúncia, pode o cocontratante apresentar elementos de facto e de direito, juntar documentos, requerer diligências complementares de prova ou invocar causas de exclusão da imputabilidade do atraso, designadamente situações de força maior, factos imputáveis ao próprio contraente

público, suspensões da execução contratual ou circunstâncias supervenientes impeditivas do cumprimento pontual.

A audiência prévia não constitui formalidade disponibilizada à livre conveniência da Administração, antes traduzindo corolário do princípio constitucional da obrigatoriedade de defesa em quaisquer processos de natureza sancionatória, consagrado no artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa.

A sua preterição constitui vício procedimental gerador de anulabilidade do ato sancionatório, nos termos do artigo 163.º do CPA.

#### **4.3. Fase decisória: apreciação da pronúncia e decisão final**

Decorrido o prazo de audiência prévia, com ou sem pronúncia do cocontratante, o órgão competente profere decisão final, devidamente fundamentada, a qual pode confirmar, modificar ou revogar o projeto de decisão anteriormente comunicado, ponderando os elementos de facto e de direito eventualmente aportados pelo interessado.

A decisão final é notificada ao cocontratante, identificando os factos apurados, as cláusulas contratuais e normas legais aplicáveis, o valor da sanção, o meio de pagamento e os meios de reação disponíveis.

#### **4.4. Meios de reação administrativa e contenciosa**

A decisão final de aplicação da sanção contratual constitui um ato administrativo dotado de executividade, nos termos do artigo 309.º do CCP. Esta norma confere aos atos administrativos praticados pelo contraente público no exercício dos seus poderes de conformação da relação contratual uma eficácia reforçada, permitindo ao contraente público a autotutela declarativa — isto é, a definição unilateral da situação jurídica — e, nos termos do n.º 2 do mesmo preceito, a autotutela executiva, que se traduz na possibilidade de cobrar coercivamente o montante da sanção sem necessidade de recurso prévio à via judicial.

Na prática, a cobrança da sanção pecuniária opera, em regra, por via da compensação com créditos do cocontratante, designadamente com os pagamentos devidos ao abrigo do contrato, ou, subsidiariamente, por via do acionamento da caução prestada nos termos do artigo 296.º do CCP. A caução constitui, neste contexto, um

mecanismo de garantia que permite ao contraente público assegurar a satisfação do crédito resultante da sanção, sem prejuízo de o cocontratante poder impugnar jurisdicionalmente a decisão sancionatória nos termos gerais<sup>14</sup>.

O carácter executivo da decisão sancionatória não é, contudo, absoluto: a dedução de impugnação administrativa ou contenciosa não suspende automaticamente a eficácia do ato, mas o cocontratante pode requerer a adoção de providência cautelar de suspensão de eficácia, nos termos do artigo 112.º e seguintes do CPTA, demonstrando a verificação dos respetivos pressupostos.

Contra a decisão final, dispõe o cocontratante de meios de reação de natureza administrativa e contenciosa. No plano administrativo, pode deduzir reclamação perante o Conselho de Gestão, no prazo de quinze dias úteis, nos termos do artigo 191.º do CPA, tratando-se de impugnação de natureza facultativa, não condicionando o acesso à via contenciosa, nos termos do artigo 189.º, n.º 2, do CPA. No plano contencioso, dispõe do prazo de três meses para deduzir ação administrativa de impugnação, nos termos do artigo 58.º, n.º 1, alínea b), do CPTA, podendo ainda requerer providência cautelar de suspensão de eficácia, nos termos do artigo 112.º e seguintes do CPTA, sem que a mera dedução de qualquer destes meios suspenda automaticamente a eficácia do ato sancionatório.

---

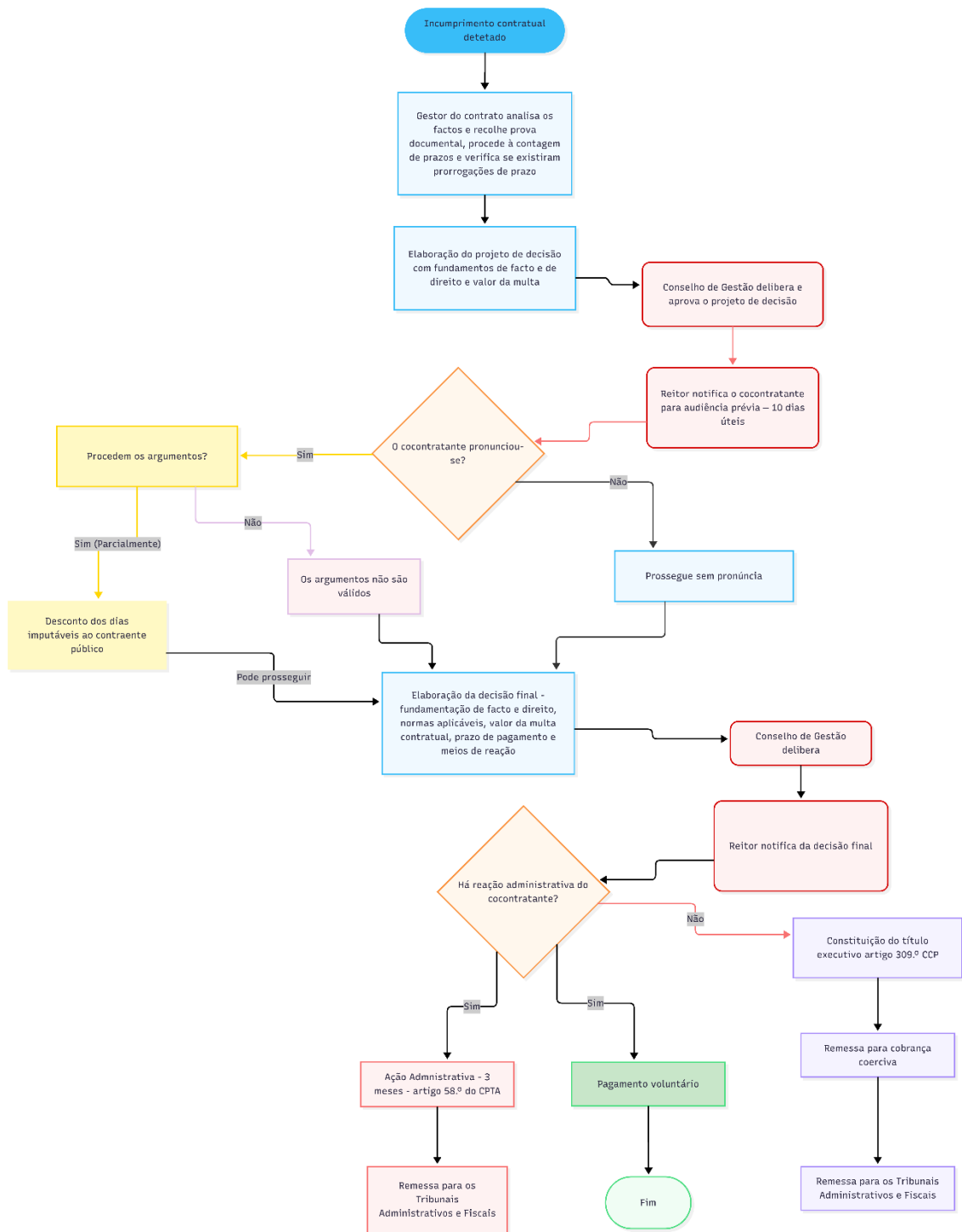
<sup>14</sup> Sobre a executividade dos atos administrativos do contraente público e os mecanismos de cobrança da sanção pecuniária, cfr. GONÇALVES, Pedro – *Direito dos Contratos Públicos*, Vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Almedina, 2024.

## V. CONCLUSÃO

Da exposição que antecede resulta que a aplicação de multas contratuais, longe de constituir mero ato de gestão corrente, se inscreve no âmbito do exercício de um verdadeiro poder de autoridade, sujeito às garantias procedimentais próprias do ato administrativo, e cujo exercício se configura, simultaneamente, como um dever funcional cuja omissão injustificada é suscetível de censura em sede de responsabilidade financeira.

A correta articulação entre as normas substantivas do CCP e as garantias procedimentais do CPA - a observância escrupulosa da audiência prévia -, bem como a clara delimitação de competências entre o órgão de gestão e o gestor do contrato, constituem, pois, fatores determinantes da robustez jurídica da decisão sancionatória e, por essa via, da minimização da litigiosidade contenciosa.

Espera-se que a sistematização ora apresentada, conjugada com o fluxograma procedimental que a acompanha, possa constituir instrumento útil de apoio à prática administrativa da Universidade do Porto e das demais entidades adjudicantes.



## BIBLIOGRAFIA

### Legislação

Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual.

Código do Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais, aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, na sua redação atual.

Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, na sua redação atual.

Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, aprovado pela Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro, na sua redação atual.

Estatutos da Universidade do Porto, aprovados pelo Despacho Normativo n.º 8/2015, de 30 de abril, na sua redação atual.

Código de Procedimento e de Processo Tributário, Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de Outubro

### Jurisprudência

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, datado de 05 de maio de 2022, proferido no âmbito do processo n.º 01973/20.2BEPRT

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 30 de novembro de 2023, processo n.º 3033/19.0T8CSC.L1.S1, Relator Conselheiro Nuno Ataíde das Neves, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 3 de julho de 2025, processo n.º 01342/19.7BELSB-A, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 2 de novembro de 2025, processo n.º 51/20.9T8LRA.C1, Relator Chandra Gracias, disponível em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 778/2014, de 12 de novembro de 2014, processo n.º 608/14, disponível em [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt).

### Doutrina

AMARAL, Diogo Freitas do – Curso de Direito Administrativo, Vol. II, 4.ª edição. Coimbra: Grupo Almedina, 2018.

AUGUSTO DE MATOS, Sara Younis – “A figura do gestor do contrato, no contexto da execução contratual administrativa”, in Comentários ao Código dos Contratos Públicos, Vol. II, Coord. Carla Amado Gomes / Ricardo Pedro / Tiago Serrão / Marco Caldeira, AAFDL Editora, Lisboa, 2025

CABRAL DE MONCADA, Luís S. – Código do Procedimento Administrativo – Anotado. Lisboa: Quid Iuris, 2022.

GONÇALVES, Pedro – Direito dos Contratos Públicos, Vol. I. Coimbra: Almedina.

KIRKBY, Mark Bobela-Mota – “As autorizações do concedente”, e-Publica, Vol. 12, n.º 1, junho de 2025, com referência à doutrina de Mário Esteves de Oliveira e Maria de Fátima Guimarães sobre o direito potestativo do contraente público.

TAVARES, Márcia Marques — "Construção de Cláusulas Contratuais Sancionatórias à Luz dos Princípios Jurídicos da Culpa e da Proporcionalidade: Breves Notas Práticas ao Abrigo do Artigo 329.º do Código dos Contratos Públicos". Revista de Direito Administrativo, n.º 21 (setembro–dezembro de 2024), p. 91.

---

***Nota de transparência metodológica***

*Declara-se, para os devidos efeitos, que a pesquisa de jurisprudência, a estruturação lógica e parte da redação técnica do presente artigo foram coadjuvadas pelo recurso a ferramentas de inteligência artificial generativa, enquanto instrumento auxiliar de pesquisa e redação jurídica, sob revisão e validação da subscritora. Recomenda-se a conferência integral das referências jurisprudenciais e doutrinárias junto das fontes oficiais ([www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt) e [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)) previamente à publicação.*