



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O Regime do Suprimento de Candidaturas e Propostas na Revisão de 2022

Alterações introduzidas pelo DL n.º 78/2022

por

Patrícia Ferreira Courelas

Mestrado em Direito Administrativo

Sob orientação de

João Amaral e Almeida

Faculdade de Direito | Escola do Lisboa

Março | 2023

*“Tudo aquilo que escreveu,
A beleza que criou.
Esse tesouro é seu,
é retrato que ficou.”*

António Zumaia, 2011

Para ti, meu avô.

AGRADECIMENTOS

Durante a elaboração da presente dissertação de Mestrado, várias foram as pessoas que caminharam a meu lado, oferecendo-me a sua empatia e solidariedade para que pudesse alcançar da melhor forma este objetivo a que me propus, dispensando, alguns, parte do seu tempo para me orientar da melhor forma possível, e outros, abdicando da minha presença e do meu tempo, que aloquei exclusivamente à investigação do tema sobre o qual me debrucei.

Assim se agradece:

Ao meu orientador, João Amaral e Almeida, pelo sentido crítico, sinceridade, disponibilidade e imprescindível generosidade na transmissão de conhecimento.

Neste seguimento, não posso deixar de agradecer a todos os docentes do mestrado em Direito Administrativo da Universidade Católica Portuguesa, com especial destaque para o Professor Tiago Duarte, pelos valiosos conselhos.

Ao Dr. David Coelho, que me ensinou tudo aquilo que eu sei, mas ainda não tudo aquilo que ele sabe. Pela pedagogia pela qual prima, pela genialidade pela qual se distingue, pela paciência e amabilidade com que sempre encarou as minhas dúvidas e questões, transmitindo-me valores que certamente levarei para a vida, o que comprova, mais do que a demonstração da dignidade da profissão que exerce, a humanidade que qualquer estagiário espera encontrar num patrono.

Aos meus colegas, com quem tenho um verdadeiro espírito de equipa no trabalho, e uma amizade que estimo fora do escritório. Obrigada por alegrarem os meus dias.

Um obrigado especial à Catarina, que me ensinou que o espírito crítico é a nossa ferramenta mais poderosa, e não deve ser retraído por medo de falhar, pois muitas vezes é a chave para a distinção.

À minha família e pessoas mais próximas, com especial destaque para os meus pais, as pessoas mais importantes da minha vida, por me fazerem sentir afortunada ao contar com o seu apoio incondicional em todas as decisões que tomo, não me dizendo em caso algum para baixar a fasquia dos meus objetivos, dos quais nunca duvidaram.

Ao Guilherme, por ter embarcado comigo neste desafio em simultâneo, que nos subtraiu algum tempo, mas que tanto nos orgulhou mutuamente. Esta conquista é dos dois, e para os dois.

ABREVIATURAS E MODO DE CITAR

Ac.	Acórdão
Al.	Alínea
Art(s).	Artigo(s)
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cfr.	Confrontar
Con.	Considerando
CPA	Código do Procedimento Administrativo
Diretiva	Diretiva 2014/24/UE
Decreto-Lei	DL
EM	Estado-Membro
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
Pt.	Ponto
TJ	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia
V.	<i>Vide</i>

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO I - O Regime do Suprimento na tradição dos Contratos Públicos	
1. Enquadramento geral	7
2. Regime Pré CCP	9
3. Regime no CCP (2008).....	12
CAPÍTULO II – A eclosão europeia do Regime	15
4. Jurisprudência do TJ	16
5. Diretiva 2014/24/UE	17
6. Transposição para o CCP (DL 111-B/2017)	19
CAPÍTULO III – O Regime do Suprimento na Revisão de 2022	21
7. Objeto do Suprimento.....	22
7.1. Requisitos autónomos?	25
7.2. Alíneas: Hipóteses ou Concretizações?	26
7.3. A abertura da <i>Caixa de Pandora</i>	27
7.3.1. Alínea a).....	27
7.3.2. Alínea b)	28
7.3.3. Alínea c).....	31
7.4. Efeitos “sistemáticos” e consequências	35
7.4.1. Idioma dos documentos	36
7.4.2. Manutenção das propostas	36
7.4.3. Causas de exclusão	37
7.4.4. Habilitação	37
7.5. Responsabilidade Sancionatória	38
7.6. Conformidade com o Direito Europeu.....	39
CONCLUSÃO	42
BIBLIOGRAFIA	44

INTRODUÇÃO

O Regime do Suprimento de Irregularidades Formais das Candidaturas e Propostas, que tem sido palco de intenso debate na doutrina e na jurisprudência, encontra-se hoje plasmado no art. 72.º, n.º 3 do CCP, com a redação conferida, por último, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07 de novembro, que veio introduzir clarificações, mormente, quanto ao âmbito do suprimento, elencando algumas irregularidades formais passíveis de suprimento.

Sem embargo, não é de todo pacífica ou estável a sua redação no CCP, como facilmente se compreende através da análise das duas relevantes alterações às normas relativas ao tema que aqui nos ocupa: uma por via do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto e a outra operada pelo recentemente publicado Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07 de novembro.

Muito se tem discutido a propósito da insegurança e incerteza geradas pelo instituto e da sua compatibilização com os princípios da intangibilidade das propostas, da igualdade e da concorrência, enquanto princípios estruturantes da Contratação Pública consagrados no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

Talvez esta vulnerabilidade inerente ao Regime tenha motivado as Reformas do preceito, que só poderão ser compreendidas através de uma primeira aproximação ao instituto, seguida da análise das diferentes redações dadas à norma, terminando com uma circunscrição do problema que ainda consideramos estar por resolver.

Ao longo da nossa jornada observaremos que se, por um lado, o Novo Regime vem flexibilizar a regularização das falhas formais de candidaturas e propostas, por outro, vem também colocar novos problemas e desafios quanto à sua aplicação prática, quer na perspetiva das entidades adjudicantes, quer dos operadores económicos, quer, ainda, das entidades fiscalizadoras e auditoras no âmbito da contratação pública.

Com efeito, convidamos o leitor a enveredar por este trilho de alterações legislativas e criações jurisprudenciais, através das quais pretendemos compreender o *berço* do art. 72.º n.º 3 do CCP, avaliando em que medida lhe foram apostas inovações ao longo dos tempos e denunciando os problemas que, julgamos, ainda subsistem, especulando brevemente sobre o futuro do Instituto.

CAPÍTULO I

O Regime do Suprimento na tradição dos Contratos Públicos

1. Enquadramento geral

Diferentemente do que sucede na fase de execução dos contratos públicos, caracterizada pelo *ius imperii* da Administração¹, a fase de formação do contrato é caracterizada pela sujeição da entidade adjudicante a um conjunto de condicionantes formais tendentes à escolha do seu cocontratante².

Esta *sequência burocrática*³ que traça o perfil da formação dos contratos públicos^{4/5} encontra fundamentação na necessidade de assegurar a igualdade de tratamento de todos os interessados em contratar no âmbito de um mercado concorrencial^{6/7}, mediante compressão da discricionariedade da entidade adjudicante quanto à decisão sobre quem será o adjudicatário, uma vez que existe uma natural predisposição para a escolha parcial do cocontratante numa fase em que já é possível conhecer o teor das propostas ou candidaturas.

¹ DIOGO FREITAS DE AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, 2ª ed., 2011, p.619

² Sobre a fase de formação dos contratos públicos, V. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Miguel Neiva de Oliveira (Colab.), Almedina, Coimbra, maio 2011; MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL, Lisboa, 2013

³ PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Entre a igualdade concorrencial e o interesse público contratual*, in Revista de Contratos Públicos, abril, 2022, N.º 29, CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Lisboa, 2022, p.84

⁴ PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *O Resultado de uma Nova Tentativa de Correção dos Erros do Regime do Suprimento das Irregularidades Formais: Uma Histórica Mudança de Paradigma no Conceito de Estabilidade das Propostas na Contratação Pública*, in Revisão de 2022 do Regime de Formação e Execução de Contratos Públicos, AAFDL, Lisboa, 2022, p.17

⁵ Contrapondo-se, por isso, à maioria dos restantes procedimentos administrativos, que não têm o formalismo como “trave-mestra”, citando MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, em ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos...*, cit., pp.236 e ss...

⁶ CLÁUDIA VIANA, *Os princípios comunitários de contratação pública*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp.25 e ss.; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Os princípios gerais da contratação pública*, in Estudos da Contratação Pública, Vol. I, CEDIPRE, Coimbra Ed., Coimbra, 2013, pp.66-67; MARIA JOAO ESTORNINHO, *Curso de Direito Europeu dos Contratos públicos*, Coimbra, Almedina, 2012, p.58 e ss.; MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *A Formação dos Contratos Públicos – Uma concorrência ajustada ao interesse público*, AAFDL, Lisboa, 2013, pp.551-553

⁷ Como refere Pedro Sánchez, é justamente do princípio da concorrência que decorre tamanho formalismo. A este propósito, diz-nos o autor que “não se discute hoje que esse constitui o principal alicerce justificativo do próprio Direito da Contratação Pública. É a formulação de competição no mercado – com a atribuição de iguais oportunidades aos operadores económicos interessados em contratar com a Administração – que justifica, antes do mais, por que motivos se obriga as autoridades adjudicantes a adotarem um procedimento formal”, in PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Estudos sobre os Contratos Públicos*, in Concorrência e Interesse Público na Formação de Contratos de Empreitada: O Papel do Cadernos de Encargos, AAFDL, Lisboa 2019, p. 61

Todavia, não é unicamente a tutela da posição dos operadores económicos que motiva todo o processo burocrático em torno da fase de abertura da Administração à receção de propostas e candidaturas. Não se pode olvidar que o erário público é o maior beneficiário com a obtenção das melhores condições contratuais, seja na vertente financeira, seja na satisfação das necessidades aquisitivas da entidade adjudicante⁸. Segundo MARCELLO CAETANO⁹, “a Administração não pode exonerar-se do dever de procurar sempre os melhores meios técnicos e os meios materiais e jurídicos” para assegurar o interesse público¹⁰.

Isto posto, com a evolução dos tempos, ainda que se tenha mantido o entendimento de que as formalidades atinentes à escolha do cocontratante, além de servirem o propósito da estabilidade das propostas, devem salvaguardar a igualdade de tratamento e a transparência da Administração¹¹, foi-se esbatendo a ideia de um *formalismo cego*¹² para dar lugar à primazia da substância sobre a forma.

Com efeito, a jurisprudência do TJ veio alterando, paulatinamente, o tradicional paradigma do Direito dos Contratos Públicos em matéria de regularização de falhas formais em propostas e candidaturas, criando o entendimento de que os operadores económicos podem, mediante convite por parte das entidades adjudicantes, regularizar lapsos de escrita ou informações relativas a factos ou qualidades anteriores à entrega da documentação, como veremos no **ponto 4** do *Capítulo II*.

Nesta senda, também o legislador nacional, *encorajado* pela jurisprudência portuguesa que, entretanto, se foi produzindo, deu início a uma sequência de intervenções normativas assentes no fito de reduzir os casos de desaproveitamento de propostas por motivos formais, que viria a originar a viragem de todo um regime, inicialmente alicerçado em máximas de igualdade, transparência e proporcionalidade, para aquilo que hoje configura, segundo PEDRO SÁNCHEZ, um dos setores mais instáveis e incertos do

⁸ SÁNCHEZ, *Entre a igualdade... cit.*, p.85

⁹ MARCELLO CAETANO, *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*, Almedina, 2010, 3.^a Reimp., 1997, p.241

¹⁰ No mesmo sentido, MÁRIO COMBA, *Effects of EU Law on Contract Management*, in “EU Public Contract Law – Public Procurement and Beyond”, Collection “Administrative Law/Droit Administratif”, Martin Trybus, Roberto Cantara, Gunilla Edelst MÁRIO COMBA am, Jean-Bernard Auby (dir.), Brylant, Bruxelles, 2014, p.323

¹¹ Sobre a indispensabilidade de transparência no universo dos contratos públicos, refere Alexandra Leitão que a “transparência e a igualdade são essenciais para que possa haver uma real compatibilidade entre as propostas.” in ALEXANDRA LEITÃO, *Lições de Direitos dos Contratos Públicos*, Parte Geral, AAFDL, Lisboa, 2015, p.86. Do mesmo modo, Rodrigo Esteves de Oliveira defende que o princípio da transparência é “uma garantia do princípio da imparcialidade e também do princípio da igualdade de tratamento.” in ESTEVES DE OLIVEIRA, *Os princípios gerais... cit.*, pp. 100-101

¹² SÁNCHEZ, *Entre a igualdade... cit.*, p.86

regime legal e uma “porta de entrada para a fraude à concorrência e para a escolha parcial do adjudicatário”¹³.

Vejamos como tudo começou.

2. Regime Pré CCP

Aqueles que, oportunamente, laboravam na prática da contratação pública durante a vigência da legislação que precedeu o CCP, designadamente o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho¹⁴, relativo à locação e aquisição de bens móveis e de serviços, e o Decreto-

¹³ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.18

¹⁴ Cumpre mencionar que este não foi o primeiro diploma a vigorar em matéria de formação dos contratos públicos. De acordo com Miguel Assis Raimundo, foi a Portaria n.º 770226, de 24 de outubro de 1933, o “primeiro diploma estruturante deste período, [...] que sistematizou as regras sobre procedimentos pré-contratuais que resultavam ainda dos diplomas de 1887, 1906 e 1918, sem inovar grandemente no regime estabelecido.” in RAIMUNDO, *A Formação..., cit.*, p.320. Curiosamente, o art. 20.º deste diploma previa o seguinte: “recebidas as propostas e encerrado o concurso, começará a abertura dos subscritos recebidos por ordem numérica, não se admitindo observações ou explicações algumas dos concorrentes”. Significa isto que nos primórdios do Direito dos Contratos Públicos não existia a possibilidade de sanar irregularidades formais das propostas, regime este que se manteve inalterado por mais de 30 anos. Só em 1969, com a entrada em vigor do DL n.º 48871, de 19 de fevereiro, é que se passou a prever no n.º 4 do art. 82.º do diploma, um regime específico para a admissão condicionada de concorrentes caso estes, num período de 24 horas, sanassem as irregularidades – sendo consideradas irregularidades sanáveis as seguintes: “se os documentos estiverem selados, mas com deficiência de selo, ou alguma assinatura não estiver reconhecida, devendo-o estar [...]” –, sob pena de exclusão caso não o fizessem.

Conforme assinala Jorge Pação, in JORGE PAÇÃO, *O regime do suprimento de irregularidades das propostas e candidaturas*, RCP, n.º 2, p.38, “o legislador estaria, em tese, a limitar a discricionariedade na admissão de *propostas irregulares*, reconhecida ao abrigo da anterior Portaria n.º 7702, de 24 de outubro de 1933, pois o não suprimento das referidas irregularidades sempre obrigaria à exclusão dos concorrentes”. É interessante perceber que já nesta altura se discutia a admissibilidade do suprimento de outras irregularidades para além das previstas expressamente na lei. Alguns autores interpretavam o elenco das irregularidades previsto no n.º 4 do artigo 82.º do DL n.º 48871/1969, de 19 de fevereiro como sendo meramente exemplificativo – veja-se, a este propósito, a posição de Jorge Andrade da Silva in JORGE ANDRADE DA SILVA, *Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*, Athena Ed, Porto 1973, p.190: “[...] determina a lei as irregularidades que podem ser sanadas, todavia, não parece que se deve considerar essa enumeração taxativa”. Ademais, era discutida a própria essencialidade das formalidades desrespeitadas, avançando Sérvulo Correia com a posição de que “toda a formalidade exigida por lei é essencial, pelo que a sua inobservância acarreta a invalidade do acto administrativo”, in SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, vol. I, Lisboa, Editora Danúbio, 1982, p.385. De modo diferente, Mário Esteves de Oliveira, in MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Direito Administrativo*, vol. I, 1984, p.669, defendia que “[...] dentre as irregularidades das propostas, quais devem, então, ser consideradas essenciais quer para integração dos casos omissos, quer para aplicação das cláusulas gerais daquele tipo? Deve dizer-se que a irregularidade é essencial quando ela prejudica a igualdade entre os concorrentes ou a possibilidade da correcta e imparcial comparação da sua com as outras propostas; caso contrário, a irregularidade da proposta considerar-se-á não essencial”. Ora, face a esta “*pressão interpretativa*” a que fora sujeita a esta opção normativa de “expressa enumeração das falhas formais sanáveis”, como refere Jorge Pação, em 1992 entrou em vigor o DL n.º 24/92, de 25 de Fevereiro que veio dar resposta às questões que eram colocadas a propósito do tipo de irregularidades que podiam ser alvo de sanção, passando este a prever que “a comissão admite, condicionalmente, os concorrentes cujos documentos sejam apresentados com preterição de formalidades não essenciais, devendo, porém, tais irregularidades ser sanadas no prazo de dois dias, sob pena de ficar sem efeito a admissão e serem excluídos do concurso”.

Lei n.º 59/99, de 2 de março¹⁵, relativo às empreitadas de obras públicas, certamente recordarão que o momento da abertura das propostas em nada se afigurava ao conforto do escritório em que atualmente estas podem ser escrutinadas tranquilamente, através do acesso às plataformas eletrónicas¹⁶. Era antes nas instalações da Entidade Adjudicante que decorria o ato público do concurso¹⁷, que tinha início com a abertura do envelope contendo os documentos relativos à capacidade técnica e financeira dos concorrentes¹⁸, que hoje são entre nós conhecidos como documentos da candidatura, por um lado, e documentos de habilitação, por outro. Num segundo envelope constavam as propostas. Seguia-se um breve período para análise de tais documentos por parte dos demais concorrentes e, em seguida, a análise por parte dos membros do Júri, em sessão privada, quanto à conformidade formal e material dos documentos e à formulação de um juízo de admissão ou exclusão das candidaturas ou de admissão condicional daquelas cujos documentos padecessem de determinados vícios formais¹⁹, fixando, nesses casos, um prazo de três dias para que estes fossem sanados, sob pena de exclusão do concorrente.

Sendo que, só após ter sido tomada uma decisão final quanto à admissão e exclusão de concorrentes é que se procedia à abertura dos envelopes contendo os documentos das propostas.

Assim, era conferida, uma *dupla permissão*²⁰ à entidade adjudicante para que esta pudesse, por um lado, admitir condicionalmente²¹ candidaturas “incompletas”²², e por

Este diploma foi substituído pelo DL n.º 55/95, de 29 de março, que não alterou significativamente o regime, e que acabou por ser revogado, mais tarde, pelo Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, sobre o qual nos debruçaremos neste *ponto 2 do Capítulo I*.

¹⁵ Referente ao regime específico das empreitadas, vigorava anteriormente o DL n.º 405/93, de 10 de dezembro, que foi revisto, e reestruturado, dando origem ao Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

¹⁶ Sobre o regime da contratação eletrónica, e as novidades que ofereceu, V. ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos...*, cit., p. 892

¹⁷ Para um maior desenvolvimento sobre o ato público do concurso, cfr., por todos, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa*, Coimbra, Almedina, 2005 (2.ª reimpressão da edição de 1998), pp.468-471

¹⁸ Estes documentos consistiam em certidões de não dívida, estatutos, certificado de registo comercial, entre outros

¹⁹ Exemplificativamente, cabiam neste elenco os reconhecimentos de assinatura, certificados de tradução, ou declarações abonatórias, dependendo do Júri ou mesmo do Juiz

²⁰ JOÃO AMARAL E ALMEIDA/ PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Comentários ao Anteprojecto de Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Sérvulo & Associados, Lisboa, 2016, pp.48-50

²¹ Algumas notas sobre o regime da admissão condicional de concorrentes in CARLA AMADO GOMES/RICARDO PEDRO/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA, *Algumas considerações sobre o novo regime de suprimento de irregularidades das propostas, em comentários ao Código dos Contratos Públicos*, vol. II, AAFDL Editora, 4.ª Edição, 2021, p.134

²² Cfr. n.º 4 do artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, eram “[...] admitidos condicionalmente os concorrentes que: a) Não entreguem a totalidade dos documentos exigidos nos termos do artigo 96.º; b) Na documentação apresentada omitam qualquer dado exigido.”

outro, não excluir candidatos cujos documentos padecessem de vícios considerados não “essenciais”^{23/24}.

Este propósito de não desaproveitar uma proposta com potencial interesse para o erário público por razões formais não essenciais esteve na génese de uma construção jurisprudencial vasta, de modo a delimitar o sentido e o alcance deste poder-dever da Administração. Nas palavras de JOÃO AMARAL E ALMEIDA E PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ nunca outro fundamento no âmbito da contratação pública deu origem a tamanha litigiosidade e a “tantos prejuízos decorrentes de atrasos na celebração de contratos, de suspensões do decurso dos procedimentos pré-contratuais e de anulações administrativas ou judiciais de atos de exclusão (ou não exclusão) de concorrentes ou propostas ou dos próprios contratos já celebrados”²⁵.

Porém, uma ressalva deve ser feita. É que a fundamentação subjacente à possibilidade de admissão condicional prevista no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e no Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, era a de admitir o suprimento de falhas formais, mas num momento em que não tinham ainda sido abertos os envelopes das propostas²⁶, isto é, quando ainda não se sabia qual o potencial impacto que a decisão de admissão, exclusão ou admissão condicional de concorrentes por razões formais poderia ter no resultado do concurso. Significa isto que se estava a discutir a regularidade de candidaturas relativamente a documentos de capacidade técnica, financeira e de habilitação, quando ainda não se sabia a relevância daquela candidatura, que tanto podia pertencer ao primeiro classificado como ao último.

Essencialmente, discutia-se a possibilidade de suprimento de questões formais sem se saber ou poder saber as consequências que daí poderiam resultar em matéria de ordenação das propostas. Ademais, este fenómeno aliado à litigiosidade decorrente da incerteza da entidade adjudicante sobre se determinada situação era ou não passível de

²³ Cfr. alínea c) do n.º 3 do artigo 104.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, eram “[...] excluídos os concorrentes: [...] c) Que não observem o disposto no artigo 97.º, desde que a falta seja essencial”.

²⁴ Sobre a distinção entre formalidades essenciais e não essenciais à luz da legislação anterior ao CCP, V. BERNARDO DINIZ DE AYALA, *A distinção entre formalidades essenciais e não essenciais no quadro da contratação administrativa*, CJA, n.º 56, p.28; LUÍS VERDE DE SOUSA, *Algumas Considerações Sobre o Novo Regime de Suprimento de Irregularidades das Propostas*, in *Comentário à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, 2ª Ed., AAFDL, Lisboa, abril 2018, p.846; JORGE PAÇÃO, *O regime...*, *cit.*, p.53

²⁵ ALMEIDA/SÁNCHEZ, *Comentários... cit.*, pp.48-50

²⁶ Como explica Luis Verde de Sousa, in LUÍS VERDE DE SOUSA, *Algumas Considerações...*, *cit.*, pp.834-835: “Acresce que, a admissão condicional de um concorrente, a correção dos documentos de habilitação e o juízo sobre a suficiência dessa mesma correção [...] tinham lugar num momento em que, tanto os concorrentes, como o júri, ainda não conheciam os documentos contendo os atributos (ou mesmo os termos ou condições) das propostas apresentadas a concurso, que permaneceriam fechados em invólucro opaco e fechado.”

integrar a concepção de “essencialidade” do vício formal, e sobre qual seria o juízo que o Tribunal viria a formular a este propósito²⁷, só poderiam vir a resultar num término *fatídico* para o regime: a sua eliminação.

E foi assim que, em 2008, com a aprovação da primeira versão do CCP, se decidiu pela subtração do regime da admissão condicional, como veremos no ponto 3.

3. Regime no CCP (2008)

A 30 de Julho de 2008, o universo dos Contratos Públicos experienciou uma transformação inigualável, com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP. Entre as várias novidades suscitadas pelo Código, destaca-se a transferência da fase de habilitação para o momento posterior à decisão de adjudicação, essencialmente justificada por objetivos de celeridade da tramitação procedimental.

Paralelamente, o procedimento de concurso público deixou de ter uma fase de qualificação dos concorrentes, isto é, de apreciação das suas capacidades técnica e financeira, que passaram a poder ser apreciadas apenas em procedimentos com prévia qualificação.

Ora, facilmente se compreende que, passando a habilitação a ser cumprida apenas pelo adjudicatário, e tendo a apreciação das capacidades técnica e financeira praticamente desaparecido da prática procedimental, desaparecendo, assim, aquele momento que, nas palavras de JORGE PAÇÃO, consubstanciava uma verdadeira “fase de saneamento do procedimento pré-contratual”²⁸, foi necessariamente extinto o mecanismo de admissão condicional dos concorrentes, dado que, de acordo com tramitação prevista no CCP, o concurso público inicia-se, para o que ora releva, com a abertura das propostas

²⁷ ALMEIDA/SÁNCHEZ, *Comentários... cit.*, pp.48-50; Para além da dúvida sobre qual seria o entendimento que os Tribunais iriam sufragar em cada caso a propósito da *essencialidade*, existiam ainda decisões judiciais que – apesar de a admissão condicional ser expressamente prevista no DL 197/99 apenas para os casos de preterições de formalidades não essenciais nos documentos respeitantes às candidaturas e habilitação dos concorrentes – já na altura entendiam que os documentos que constituíam as propostas mereciam igual tratamento. A este propósito, V. Ac. do Supremo Tribunal Administrativo, de 23/04/2003, proc. n.º 0348/03, no qual se decidiu que “[...] *nada impedia a admissão condicional dos concorrentes que não tivessem apresentado, conjuntamente com a sua proposta, a totalidade dos documentos exigidos e a sua notificação para fazer a sua entrega nos 5 dias imediatos [...]*”.

²⁸ PAÇÃO, *O regime..., cit.*, p.36

propriamente ditas, para as quais o legislador anterior ao do CCP nunca previu a admissão condicional.

Assim, em 2008, o legislador nacional pensou ter colocado um ponto final na litigância que existia até então em torno da admissão condicional de candidaturas relativas a propostas cuja relevância ainda se desconhecia. Foi igualmente abolida a discussão sobre a “essencialidade” das formalidades, com o intuito louvável de inibir a dúvida e extinguir a insegurança jurídica.

Porém, em virtude de o universo dos contratos públicos não ser estanque, e de a prática ter demonstrado que o formalismo não desapareceu com o início da “era eletrónica” nos contratos públicos^{29/30}, desenvolveu-se, por um lado, um compasso doutrinal, que se baseava, *grosso modo*, em *normas de princípio*³¹ e *autoatribuição de competência*³² para justificar a possibilidade de suprimento ou desconsideração de irregularidades formais ainda que a lei fosse omissa quanto a esse aspeto³³, e, por outro, uma corrente jurisprudencial assente na premissa de que as regras do CCP reclamavam o uso de “válvulas de escape” para evitar a exclusão de propostas que padecessem de vícios formais³⁴.

²⁹ Antes se intensificou, nas palavras de Mário e Rodrigo Esteves de Oliveira, que referem: “a apresentação de propostas diretamente em plataforma eletrónica da entidade adjudicante (ou ao seu serviço, é indiferente) obedece a várias exigências legais e regulamentares, as primeiras das quais constam do Decreto-Lei n.º 143-A/2008 e encontram-se juridicamente bem expostas e ordenadas, sendo de leitura, interpretação e aplicação acessíveis enquanto as segundas vêm inscritas na Portaria n.º 701-G/2008, possivelmente redigida e sistematizada por um (ou sob a direcção de um) engenheiro informático e que se revela, cremos que mesmo para os juristas “eletronicamente” mais avançados, uma peça, em muitos aspectos, ilegível e incompreensível, de qualidade e sistematização confrangedoras, a tornar a tarefa dos intérpretes um verdadeiro pesadelo”, in ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos...*, cit., p.892

³⁰ No mesmo sentido, e a título exemplificativo, Luís Verde de Sousa referia que o Decreto-Lei n.º 143-A/2008 e a Portaria n.º 701-G/2008, manifestavam-se como uma “deficiente técnica legislativa [...] que constitui um sério embaraço à interpretação das soluções normativas aí preconizadas.” in LUÍS VERDE DE SOUSA, *Alguns Problemas Colocados pela Assinatura Eletrónica das Propostas*, in RCP, CEDIPRE Ed., N.º 9 (setembro-dezembro 2013), p.62

³¹ V. ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos...*, cit., pp.243-249 e pp. 958-960; e RAIMUNDO, *A Formação...*, cit., pp.1108-1131

³² Fundamentalmente, conforme ensina Margarida Olazabal Cabral, quando existisse no Programa do Procedimento um juízo favorável à admissão do suprimento, ou mesmo à desconsideração de irregularidades formais, seria inconsequente afastar propostas e candidaturas com esse fundamento. Segundo a autora, “o que se passa no concurso é que a entidade adjudicante formula ela própria as regras do concurso, às quais se auto-vincula por meio de acto unilateral”, in MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *O concurso público no código dos contratos públicos*, in Estudos da Contratação Pública, vol. I, Coimbra, Almedina, 2008, pp.224-225

³³ Quanto a este ponto é interessante ver a perspectiva de Miguel Assis Raimundo em RAIMUNDO, *A Formação...*, cit., p.1109, que interpreta a extinção da admissão condicionada como um resultado direto da simplificação e desmaterialização da tramitação procedimental e, por esse motivo, a regularização das irregularidades seria não mais do que “um princípio mais amplo de contraditório e possibilidade de suprimento de falhas formais”.

³⁴ V. Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 11/02/2015, proc. n.º 0049/14.1

Em função do que se disse, importa perceber que a questão da permissividade perante a sanção das irregularidades formais das propostas e candidaturas era de tal forma o tema na “ordem do dia” que rapidamente foi levado ao conhecimento do Supremo Tribunal Administrativo, onde se produziram um conjunto de acórdãos com contributos substanciais para o tema, nomeadamente, o Ac. de 23/10/2014, proc. n.º 019/14; Acórdão de 07/05/2015, proc. n.º 01355/14; Acórdão de 01/10/2015, proc. n.º 0856/15³⁵; Acórdão de 12/05/2016, proc. n.º 0236/16; Acórdão de 18/01/2018, proc. n.º 0742/17; Acórdão de 06/12/2018, proc. n.º 0278/17³⁶.

Efetivamente, somos obrigados a concordar com o entendimento jurisprudencial que na altura se produziu, no sentido de que é manifestamente injusto e desproporcional excluir determinadas propostas ou candidaturas por questões meramente formais, perfeitamente supríveis, compelindo a entidade adjudicante a contratar com o potencial segundo classificado, cuja proposta seria necessariamente pior, à luz do critério de adjudicação³⁷.

Do que dissemos a montante não resulta, contudo, que perfilhemos inteiramente a tese de que a aplicação de normas principiológicas, a *autoatribuição de competência*, ou mesmo as “válvulas de escape” de criação jurisprudencial permitissem fazer uso do tradicional, ainda que não positivado à data, mecanismo de admissão condicional. Até porque, importa não olvidar que este mecanismo estava vedado aos documentos instrutores das propostas.

³⁵ Refere-se neste arresto que a “preterição da formalidade prevista no art. 60.º, nº 4 do CCP, de apresentação da declaração de preços parciais, degrada-se numa mera irregularidade ou formalidade não essencial, desde que, comprovadamente, se conseguiu atingir a finalidade visada com a exigência de tal declaração, pela análise da lista de preços unitários conjugada com o mapa de quantidades.”

³⁶ Refere-se neste arresto que “há que averiguar é apenas, como já referimos, se a formalidade omitida – essencial, por legalmente prescrita – se degrada em não essencial, em virtude de o resultado que o legislador tinha em vista quando impôs a assinatura electrónica dos ficheiros antes do seu carregamento ter acabado por ser atingido. [...] a omissão da formalidade resultante de os ficheiros não terem sido assinados no momento determinado pela lei, mas só em momento posterior, degrada-se em formalidade não essencial.”

³⁷ Não sendo objeto do nosso estudo a temática do dever de adjudicação é, todavia, importante dar nota de que se trata de um tema que tem sido objeto de alguma controvérsia doutrinal. Deste modo, para um maior desenvolvimento, V. JORGE ANDRADE E SILVA, *Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado* 6ª Ed., p.274; RUI MESQUITA GUIMARÃES, *Da adjudicação à Celebração do Contrato. Reflexões sobre a Revisão ao Código dos Contratos Públicos*. in RCP, n.º 17, abril de 2018, pp.59 e ss.; MARCELO REBELO DE SOUSA/ ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Direito de Administrativo Geral – Actividade Administrativa*, tomo III, Lisboa, D. Quixote 2008, p.109; BERNARDO AZEVEDO, *Adjudicação e Celebração do Contrato no Código dos Contratos Públicos in Estudos de Contratação Pública – II* (org. Pedro Costa Gonçalves, Coimbra, pp.237-238; MARIA JOÃO ESTORNINHO, *Curso de Direito dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina, 2012, pp.408 e ss.; e PEDRO MONIZ LOPES, *Em Defesa da Admissibilidade da Reserva de Revogação da Decisão de Contratar*, RCP, n.º 22, 2020, CEDIPRE

De modo breve diremos que embora tradicionalmente a possibilidade de sanção de irregularidades formais seja tida como algo positivo e até desejável, a verdade é que, independentemente da opção legislativa que lhe recaia, este regime deve sempre ser interpretado à luz dos princípios da concorrência, da igualdade, da proporcionalidade³⁸ e da transparência³⁹.

*É precisamente à luz dos princípios supramencionados que a jurisprudência do TJ deu início, no plano europeu, à discussão sobre a admissibilidade do suprimento de propostas e candidaturas irregulares após o termo do prazo para a sua apresentação, como veremos no **Capítulo II**.*

CAPÍTULO II

A eclosão europeia do Regime

A jurisprudência do TJ veio alterando, paulatinamente, o tradicional paradigma do Direito dos Contratos Públicos em matéria de regularização de falhas formais em propostas e candidaturas.

Aquando das diretivas de contratação pública de 2004⁴⁰, reinava o entendimento segundo o qual as entidades adjudicantes podiam convidar os operadores económicos a completar ou explicar apenas os documentos referidos no **ponto 2** do **Capítulo I**, ou seja, os documentos demonstrativos de capacidade técnica e financeira, bem como documentos de habilitação⁴¹. As regras relativas à sanção de irregularidades tinham por objeto unicamente documentos que não fossem instrutores da proposta.

Porém, o tempo acabou por demonstrar que, em virtude dos vários princípios que norteiam a contratação pública, seria injusto e desproporcional que não se permitisse também a sanção de documentos relativos às propostas.

³⁸ Defendendo que o princípio da proporcionalidade “apenas impõe a exclusão das propostas que não sejam aproveitáveis.”, RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Estudos de Contratação Pública*, vol. I, CEDIPRE Coimbra Ed., Coimbra, 2008, p.73

³⁹ CLÁUDIA VIANA, *Os princípios... cit.*, pp.153 e ss.; ESTEVES DE OLIVEIRA, *Os princípios gerais... cit.*, pp. 95 e ss.

⁴⁰ Diretiva 2004/17/CE e Diretiva 2004/18/CE

⁴¹ Nos termos do art. 51.º da Diretiva 2004/18/CE “A entidade adjudicante pode convidar os operadores económicos a completar ou a explicar os certificados e documentos apresentados em aplicação dos artigos 45.º a 50.º”

Com efeito, foi através do entendimento acima exposto que o TJ foi procurando, à luz dos princípios gerais da contratação pública, demonstrar a sua *sensibilidade* à questão que ora nos ocupa.

4. Jurisprudência do TJ

Apesar do Ac. *Manova* ocupar um lugar de destaque nesta matéria, por razões a que nos referiremos em seguida, há que fazer menção ao contributo de outros acórdãos essenciais, nomeadamente os Ac. *Slovensko* (Proc. C-599/10), Ac. *Pippo Pizzo* (C-27/15), Ac. *Ciclat* (Proc. C-199/15), Ac. *MA.T.I.SUD* (C-523/16 e C-536/16), Ac. *Partner Apelski Dariusz* (Proc. C-324/14), Ac. *Esaprojekt* (Proc. C-387/14).

O aspeto que determina a importância que o Ac. *Manova*, de 10/10/2013 (Proc. C-336/12), em particular, assume atualmente no Direito dos Contratos Públicos, consiste na interpretação por parte do TJ, neste arresto, do princípio da igualdade de tratamento como fundamento da possibilidade de a entidade adjudicante solicitar a um candidato – findo o prazo para apresentação de candidaturas –, a apresentação de “documentos descritivos da situação desse candidato, como o balanço publicado, cuja existência antes da expiração do prazo fixado para apresentar as candidaturas é objetivamente averiguável na medida em que os documentos do referido contrato não tenham imposto explicitamente a sua comunicação sob pena de exclusão da candidatura”⁴², o que parece ter motivado o legislador nacional, três anos mais tarde, a admitir a junção de documentos “que se limitem a comprovar factos ou qualidades anteriores à data da apresentação”, conforme veremos no **ponto 6**. Porém, o Ac. *Manova* não é caso isolado no TJ, a propósito da discussão em torno dos limites ao suprimento das irregularidades formais.

No primeiro dos acórdãos acima referidos, o Ac. *Slovensko*, de 29/03/2012, o TJ entendeu – ainda que a respeito do âmbito do pedido de esclarecimento, entre nós previsto no n.º 1 do art. 72.º do CCP – não existir um direito subjetivo do concorrente a ser convidado a esclarecer, uma vez que os esclarecimentos têm limites objetivos. Por conseguinte, o TJ salientou que “os elementos relativos à proposta podem [...] ser corrigidos ou completados pontualmente, no caso de necessitarem manifestamente de

⁴² Pt. 39, do respetivo Ac.

uma simples clarificação [...] desde que essa modificação não conduza, na realidade, à apresentação de uma nova proposta”^{43/44}.

De modo mais concreto, nos *Ac. Pippo Pizzo*, *Ac. Ciclat* e *Ac. MA.T.I.SUD*, o TJ já considerou, no seguimento do que foi decidido no *Ac. Manova*, que os princípios estruturantes da fase de formação dos contratos públicos não são impeditivos de que as propostas sejam regularizadas findo o termo do prazo concedido para a sua apresentação, desde que a regularização se limite a documentos cuja existência anterior seja “objetivamente averiguável”.

5. Diretiva 2014/24/UE

Neste contexto, foi-se verificando gradualmente uma mudança de paradigma, que culminou na criação de um verdadeiro Regime de Suprimento, através da incorporação, na Diretiva de 2014/24/UE, do n.º 3 do art. 56.º.

Cumprir dizer desde logo que a entidade adjudicante pode convidar ao suprimento, nos termos do n.º 3 do art. 56.º, os operadores económicos que apresentem “informação ou documentação [...] incompleta ou incorreta, ou quando faltarem documentos específicos [...] num prazo adequado, desde que tal seja solicitado no respeito integral dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência”. Isto parece significar, segundo o nosso entendimento, que o legislador europeu, motivado pela jurisprudência produzida nos anos anteriores, quis oficialmente “abrir a porta” ao Regime do Suprimento. Como refere SUE ARROWSMITH, esta disposição veio conferir às entidades adjudicantes a possibilidade de contactarem com os operadores económicos para que estes pudessem corrigir as suas propostas, relativamente a determinados aspetos⁴⁵. Porém, não significa isto que não existam limites à regularização.

É justamente com o propósito de estabelecer limites à regularização das propostas, que o legislador europeu fez a ressalva, na parte final do n.º 3 do art. 56.º, de que o convite

⁴³ Pt. 40, do respetivo *Ac.*

⁴⁴ Significa isto que, conforme refere Xavier García-Andrade “The contracting authority cannot accept an answer that could lead to a new tender or a modification of the tender, whether significant or not.” in XAVIER CODINA GARCIA-ANDRADE, *Why Manova is not Slovensko: a new balance between equal treatment of tenderers and competition?* in *Public Procurement Law Review*, 2015, 4 pp.109-117

⁴⁵ Nas palavras da Autora: “Art.º 56 (3) confirms the existing possibility for authorities to contact tenderers and for various types of corrections to what has been submitted, which could lead in some cases to non-conforming tenders being brought into conformity.” in SUE ARROWSMITH, *The Law of Public and Utilities Procurement*, vol. I, 3rd Ed., p.7-98

ao suprimento seja efetuado “no respeito integral dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência”.

Ora, como o próprio TJ já veio defender⁴⁶, o princípio da igualdade de tratamento “impõe que os proponentes disponham das mesmas oportunidades na formulação dos termos das suas propostas”. Por outro lado, “o dever de transparência, que constitui o seu corolário, tem por finalidade garantir a inexistência de risco de favoritismo e de arbitrariedade por parte da autoridade adjudicante”.

Nas palavras de MARCELO REBELO DE SOUSA, o princípio da transparência encontra-se “imbricado com os princípios da igualdade, da justiça, da proporcionalidade, da prossecução do interesse público bem como o da participação dos administrados. Por outro lado, ele é, em larga medida, projeção do princípio da tutela dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos.”^{47/48}

Dito isto, é importante perceber que o propósito do legislador europeu ao limitar o convite ao suprimento aos casos em que se conserve o “respeito integral dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência”, foi o de impedir que se possa sanar a falta de um documento ou de uma informação que fossem exigidos nas Peças do Procedimento”, “sendo a entidade adjudicante obrigada a observar estritamente os critérios que ela própria fixou”⁴⁹.

Independentemente da nossa opinião sobre se este foi o meio mais adequado para o fazer, interessa apurar quais as consequências que esta opção comportou na legislação nacional.

Como vimos ao longo do presente Capítulo, o n.º 3 do art. 56.º da Diretiva constituiu o ponto de chegada da evolução da jurisprudência do TJ em matéria de admissibilidade do suprimento, codificando uma prática jurisprudencial reiterada a este propósito, e, simultaneamente, como veremos adiante, constituiu o ponto de partida para a previsão do Regime a nível nacional.

⁴⁶ No âmbito do Ac. *Lavorgna*, de 02/05/2019 (Proc. C-309/18), pt. 19.

⁴⁷ MARCELO REBELO DE SOUSA, *O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*, Lisboa, Lex, 1994, pp.42 e 67

⁴⁸ Sobre o conteúdo normativo autónomo do princípio da transparência administrativa, V. DÉBORA MELO FERNANDES, *O Princípio da Transparência Administrativa: Mito ou Realidade?*, Relatório Final apresentado na cadeira de Proteção Administrativa de Direitos Fundamentais no âmbito do Mestrado em Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 2014/2015

⁴⁹ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.45

6. Transposição para o CCP (DL 111-B/2017)

Como referido no *Capítulo I*, a possibilidade de sanar a preterição de formalidades não é temática recente em Portugal. Todavia, como tivemos oportunidade de compreender, o Regime adotado pelo CCP, na sua 1.^a versão, marcou a rutura perante um entendimento que até então era favorável à sanação, passando a proibi-la, o que gerou enorme agitação na doutrina e jurisprudência.

Por este motivo, nove anos volvidos, o legislador de 2017, amparado pelas máximas de simplificação e flexibilização do procedimento decorrentes do dever de transposição da Diretiva 2014/24 da UE, aprovou o DL n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2018, exibindo uma novidade no seu preâmbulo: foi recuperada a *possibilidade de sanar a preterição de formalidades não essenciais pelas propostas apresentadas, evitando exclusões desproporcionadas e prejudiciais para o interesse público*⁵⁰.

Com efeito, o legislador aditou um n.º 3 ao art. 72.º do CCP, onde se passou a ler: “O júri deve solicitar aos candidatos e concorrentes que, no prazo máximo de cinco dias⁵¹, procedam ao suprimento das irregularidades das suas propostas e candidaturas causadas por preterição de formalidades não essenciais e que careçam de suprimento, incluindo a apresentação de documentos que se limitem a comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da proposta ou candidatura, e desde que tal suprimento não afete a concorrência e a igualdade de tratamento”.

Ora, nas palavras de LUIS VERDE DE SOUSA, “quando aludiu à recuperação da possibilidade de sanar a preterição de formalidades não essenciais, o legislador terá tido em mente o regime que vigorava antes do CCP, designadamente o disposto no art.º 101.º do DL n.º 197/99, de 8 de junho e no art.º 92.º do DL n.º 59/99, de 2 de março.”⁵², que, a nosso ver, por boas razões tinha sido eliminado, ainda que de uma forma demasiado drástica.

Sucedo, contudo, que a verdadeira novidade *dissimulada* na alteração legislativa foi o alargamento do regime às propostas. Repare-se, como referido no *Capítulo I*, que ao

⁵⁰ No entendimento de JORGE PAÇÃO, o legislador estaria a “enterrar a cabeça na areia caso tivesse optado por manter a solução original e omitisse um regime próprio sobre a sanação de propostas (e de candidaturas) irregulares”, PAÇÃO, *O regime...*, cit., p.32

⁵¹ Note-se que o legislador foi mais *generoso* ao conferir 5 dias para o suprimento, relativamente aos DL anteriores pois, recorde-se, no regime da admissão condicional era conferido um prazo de 3 dias úteis.

⁵² LUIS VERDE DE SOUSA, *Algumas Considerações...*, cit., p.608

abrigo do regime que vigorava antes do CCP, discutia-se a admissão condicional das candidaturas, não existindo conhecimento sobre quem é que, porventura, seria o adjudicatário.

Assim, o desafio em 2017 residiu no facto de se passar a admitir o suprimento quando já é possível realizar a apreciação das propostas⁵³, o que, de acordo com PEDRO SÁNCHEZ configura a “tarefa central do procedimento” de contratação pública⁵⁴. A problemática reside assim, no facto de já se saber ou poder saber quem será o adjudicatário em função da interpretação que o Júri tenha quanto à possibilidade de sanção de uma questão formal.

Por este motivo, na esteira do entendimento de LUIS VERDE DE SOUSA, *difícilmente se poderá sustentar que a alteração [...] introduzida correspondesse a uma verdadeira recuperação do regime legal anterior*⁵⁵. Tratou-se, pois, de um novo regime⁵⁶ que *ressuscitou* as antigas discussões jurisprudenciais sobre a admissibilidade de determinados suprimentos, bem como a insegurança jurídica provocada pela disparidade das decisões judiciais a este propósito⁵⁷.

Para alguns autores⁵⁸, já em sede de discussão pública do anteprojecto de alteração ao CCP, a aprovação do n.º 3 do artigo 72.º no DL n.º 111-B/2017 teria um “impacto

⁵³ Ora, a temática da proposta na contratação pública assume extrema relevância com inúmeras implicações práticas. Nos termos do n.º 1 do art.º 56.º do CCP “a proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo como se dispõe a fazê-lo”, sendo os concorrentes obrigados a manter a sua proposta pelo prazo de 66 dias, de acordo com o artigo 66.º do mesmo diploma. Assim, refere Pedro Sánchez que com a apresentação da proposta o concorrente “manifesta uma vontade de contratar firme, séria e irrevogável”, até porque, “assim como a entidade não pode formular um convite a contratar perante o mercado e, depois, de modo irresponsável, revogar tal convite, tão-pouco pode um concorrente afirmar que acede a esse convite e, depois, dele livremente se desvincular”, in PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Direito da Contratação Pública*, Vol. II, AAFDL Ed., Lisboa 2020, p.67 e p.173 (respetivamente). Em harmonia com este entendimento, MARGARIDA OLAZABAL CABRAL considera que “a partir do momento em que são entregues as propostas cria-se uma especial relação de confiança entre a Administração e os proponentes que respeitam as condições do concurso, a qual implica que, no caso da administração desistir licitamente do concurso, tenha de indemnizar os concorrentes que tenham prejuízos com essas desistências”, in. MARGARIDA OLAZABAL CABRAL, *O Concurso Público nos Contratos Administrativos*, Almedina Ed., Coimbra 1997, pp.227-229

⁵⁴ SÁNCHEZ, *Direito...*, cit., p.187

⁵⁵ VERDE DE SOUSA, *Algumas Considerações...*, cit., p.836

⁵⁶ Neste sentido, V. GONÇALO GUERRA TAVARES sustentando que “[...] a norma deste n.º 3 do art.º 72.º do CCP vai mais além, abrangendo também – com restrições que assinalaremos de seguida – a possibilidade de suprimento de determinadas irregularidades das próprias propostas”, in. GONÇALO GUERRA TAVARES, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos*, Almedina Ed., Coimbra, 2019, p.320.

⁵⁷ Com especial enfoque, destacamos a intervenção do Tribunal de Contas – conforme veremos adiante, no **Capítulo III** –, que, não sendo um tribunal convocado pelas partes, mas apenas relacionado com as Entidades Adjudicantes, acabou por intervir neste âmbito, justificando determinados suprimentos por respeitarem a propostas financeiramente mais *interessantes*, rejeitando o visto ao concorrente classificado imediatamente a seguir, segundo os critérios de adjudicação.

⁵⁸ ALMEIDA/SÁNCHEZ, *Comentários...* cit., pp.50 e ss.

dramático” com repercussões severas na sua interpretação, gerando dúvidas e controvérsia⁵⁹.

Sumariamente, o *caos*⁶⁰ vivido desde 2017, residiu na tentativa *frustrada* do legislador de recuperar um regime que em nada se afigurava ao anteriormente adotado. Não só pelo facto de o teor das propostas já ser conhecido, mas também porque o objeto do suprimento tendeu a ser bastante mais amplo⁶¹.

Para concluir, o legislador, como já mencionámos a título preliminar, introduziu, à semelhança da solução *Manova*, a possibilidade de junção posterior de documentos cuja existência anterior fosse “objetivamente averiguável”, por se limitarem a comprovar “factos ou qualidades anteriores”. O que não terá previsto foram as *ondas* que se levantaram por ter estendido o regime aos próprios documentos da proposta e às *infinitas* hipóteses passíveis de caber no seu objeto.

*Como veremos ao longo de todo o **Capítulo III**, assumindo o compromisso de corrigir os erros que lhe foram sendo apontados desde 2017, o legislador nacional tentou, uma vez mais, clarificar o Regime ao mais ínfimo pormenor. No entanto, as suas opções não são isentas de crítica, conforme veremos.*

CAPÍTULO III

O regime do suprimento na Revisão de 2022

Um dos regimes que foi objeto das “cirúrgicas alterações”⁶² à redação das normas do CCP, por via do DL n.º 78/2022, de 07 de novembro, foi o regime do suprimento de irregularidades formais.

As boas lições ensinadas pela experiência vivida com a solução de 2017, compeliram o legislador – que testemunhou um *incremento descontrolado da litigiosidade*⁶³ – a tomar nova posição sobre o tema, numa tentativa de atenuar os efeitos do equívoco por ele cometido há cinco anos, e de modo a resolver a querela definitivamente.

⁵⁹ VERDE DE SOUSA, *Algumas Considerações...*, cit., p.829

⁶⁰ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.21

⁶¹ Para maior desenvolvimento sobre a ampliação do objeto do suprimento em 2017, V. PAÇÃO, *O regime...*, cit.; VERDE DE SOUSA, *Algumas Considerações...*, cit.; SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*

⁶² SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.24

⁶³ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.20

Assim, com o intuito de clarificar e/ou atualizar⁶⁴ o n.º 3 do art. 72.º do CCP, alterou-se a sua redação de tal modo que dúvidas não restassem a propósito do leque de situações que aí pudessem caber, evitando assim interpretações restritivas à sua aplicação, por parte da jurisprudência e pela doutrina, conforme sucedeu anteriormente.

Todavia, segundo PEDRO SÁNCHEZ⁶⁵, introduzir uma maior flexibilidade no âmbito do suprimento, pode, no limite, colocar em causa o próprio “conteúdo normativo” dos princípios da igualdade e da concorrência, fazendo com a sua previsão na parte final do n.º 3 do art. 72.º perca a utilidade que lhe foi conferida em 2017.

Na verdade, parece-nos que, na tentativa de esclarecer um conjunto de aspetos que suscitavam dúvidas na anterior redação do n.º 3 do art. 72.º, o legislador acabou por, inconscientemente, oferecer um conjunto de novos desafios aos intérpretes da lei. Resta-nos remeter para os *pontos* que se seguem, as eventuais interpretações e consequências que deste dispositivo podem resultar.

7. Objeto do Suprimento

Em primeiro lugar, de modo evitar a problemática em torno da questão de saber se determinada formalidade é ou não suprimível, o legislador de 2022 decidiu, por um lado, eliminar a antiga menção às formalidades “não essenciais”⁶⁶, e, por outro, introduzir três novas alíneas ao preceito, de onde resultam exemplos de irregularidades formais que carecem de ser supridas.

Assim, a norma em análise passou a ter a seguinte redação⁶⁷: “O júri deve solicitar aos candidatos e concorrentes que, no prazo máximo de cinco dias, procedam ao suprimento de irregularidades formais das suas candidaturas e propostas que careçam de ser supridas, desde que tal suprimento não seja suscetível de modificar o respetivo

⁶⁴ Idem, Ibidem

⁶⁵ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.30

⁶⁶ Deste modo, como refere Pedro Sánchez, o suprimento “pode abranger qualquer tipo de formalidade violada no momento da respectiva entrega, independentemente de qualquer avaliação da sua essencialidade, desde que o candidato ou concorrente não precise, para proceder ao suprimento, de afectar o conteúdo da proposta.”, in SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.26

⁶⁷ Importa esclarecer que apenas o n.º 3 do art. 72.º foi alterado. Os n.ºs 1 e 2 não sofreram alterações desde 2017 e são as disposições relativas à possibilidade de o Júri solicitar esclarecimentos às propostas – regime que não deve ser confundido com o do suprimento, pois este último respeita a algo que está incorreto na proposta, e que, se se mantiver, gera exclusão. Os esclarecimentos destinam-se a ambiguidades da proposta que, não sendo esclarecidas, nem sempre geram exclusão, dependendo da questão que se discute. No regime anterior à revisão de 2017, não existia o n.º 3 e, por esse motivo, era muitas vezes extravasado o âmbito de aplicação do pedido de esclarecimento para tentativas de suprimento.

conteúdo e não desrespeite os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência, incluindo, designadamente: a) A não apresentação ou a incorreta apresentação de documentos que se limitem a comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da candidatura ou da proposta, incluindo as declarações dos anexos i e v ao presente Código ou o Documento Europeu Único de Contratação Pública; b) A não junção de tradução em língua portuguesa de documentos apresentados em língua estrangeira; c) A falta ou insuficiência da assinatura, incluindo a assinatura eletrónica, de quaisquer documentos que constituam a candidatura ou a proposta, as quais podem ser supridas através da junção de declaração de ratificação devidamente assinada e limitada aos documentos já submetidos”.

Numa primeira leitura, parece que o legislador tentou resolver, pela letra da lei, os casos práticos que foram sendo gerados pela jurisprudência nos anos anteriores, certificando-se que o leque de exemplos aditados fosse de tal modo claro que impedisse interpretações dispersas.

Sem embargo, existe da nossa parte alguma reticência em efetuar uma leitura simplista da nova redação do n.º 3 do art. 72.º, sem atentar a alguns detalhes. Por este motivo, consideramos imperioso desconstruir o preceito para melhor compreender a sua teleologia, decompondo-o em dois segmentos: um dedicado aos requisitos de admissibilidade do suprimento, especificados no seu introito; e um segundo segmento que comporta o elenco não taxativo de irregularidades formais, identificadas nas alíneas, que será tratada adiante, no **ponto 7.3**.

No que concerne à primeira parte da norma, podemos ler o seguinte: “O júri deve solicitar aos candidatos e concorrentes que, no prazo máximo de cinco dias, procedam ao suprimento de irregularidades formais das suas candidaturas e propostas que careçam de ser supridas, desde que tal suprimento não seja suscetível de modificar o respetivo conteúdo e não desrespeite os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência”.

Posto isto, depreende-se que, para além de o suprimento estar limitado a propostas ou candidaturas que padeçam de irregularidades formais⁶⁸, o recurso a este mecanismo

⁶⁸ Como refere PEDRO GONÇALVES, “O mecanismo em análise funciona apenas nos casos de [...] irregularidades quanto à *forma* ou *modo de apresentação das propostas*” ficando de fora as *irregularidades materiais* “que afetam o conteúdo da proposta” e as *irregularidades orgânicas*, in PEDRO GONÇALVES, *Revisão de 2022 da legislação da contratação pública*, in Comentários ao Código dos Contratos Públicos, 2023, CARLA AMADO GOMES, *et alii* (coord.), 5.ª Ed., AAFDL Ed., Lisboa, pp.68-69; Sobre os requisitos de carácter formal, material e orgânico, V. PEDRO GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 2018, 3ª Ed., Almedina Ed., Coimbra, p.789 e ss.

procedimental apenas pode ser efetuado no prazo máximo de cinco dias⁶⁹, mediante convite do Júri⁷⁰, e pressupõe a consideração dos seguintes requisitos: (i) o objeto do suprimento deve incidir sobre irregularidades formais que careçam de ser supridas⁷¹; é necessário que (ii) tal suprimento não seja suscetível de modificar o respetivo conteúdo; (iii) não podendo desrespeitar os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência.

Nestes moldes, estamos em condições de afirmar que se enquadram no âmbito desta norma, todas as irregularidades que, carecendo de ser supridas, não sejam passíveis de afetar o conteúdo da proposta, portanto, aquelas que não incidam sobre atributos, termos e condições, em respeito pelos princípios da igualdade de tratamento e da concorrência.

Ora, como pudemos constatar, a novidade operada pelo DL n.º 78/2022, de 07 de novembro, quanto aos requisitos de admissibilidade de convite ao suprimento foi a introdução da exigência de que o suprimento *não seja suscetível de modificar o respetivo conteúdo*, a par do respeito pelos princípios da igualdade de tratamento e da concorrência, que já resultava da redação anterior.

Fica em aberto a questão de saber qual a motivação do legislador de 2022 ao passar a prever expressamente este requisito, optando por, ainda assim, manter o requisito do respeito pelos princípios. Terá sido intenção do legislador autonomizar estes dois⁷²

⁶⁹ Podendo o Júri do Procedimento estabelecer um prazo mais curto.

⁷⁰ O Júri do Procedimento tem a obrigação de solicitar o suprimento, sob pena de, conforme refere PEDRO GONÇALVES, “ficar proibido de propor a exclusão de propostas ou de candidaturas com irregularidades formais, salvo nos casos de impossibilidade de suprimento”, in PEDRO GONÇALVES, *Revisão..., cit.*, p.73

⁷¹ Nas palavras de PEDRO GONÇALVES, “«carecer de suprimento» quer dizer que, sem o suprimento do vício ou da falta [...], a irregularidade teria como consequência a exclusão da proposta”, admitindo a existência de “propostas com irregularidades formais que *não* careçam de suprimento, que dizer, que *dispensem* a regularização ou o suprimento para se manterem no procedimento”. De acordo com o autor, “A este grupo se reconduzem as irregularidades das propostas que resultam da preterição de exigências cuja finalidade seja atingida por uma outra via: eis o que resulta da aplicação da *teoria das formalidades não essenciais* [...]”, in PEDRO GONÇALVES, *Revisão..., cit.*, p.69

Este requisito parece-nos redundante face ao conteúdo da alínea b) n.º 5 do art. 163.º do CPA. Resulta deste preceito que os atos que sejam inválidos por terem *extrapolado* determinadas formalidades, não serão anulados quando o fim que se pretendia garantir com tais formalidades tenha sido alcançado por outra via. Por outras palavras, se o que se pretendia com tal formalidade foi alcançado, por exemplo, noutra documento, não é obrigatório o suprimento. Um exemplo simples para compreender esta norma é aquele em que no Programa do Procedimento se exige que os preços unitários sejam apresentados em documento PDF e em documento Excel. Ora, se neste caso o concorrente submeter apenas o documento PDF assinado, significaria isto que o documento Excel é inválido, por não estar assinado. No entanto, vem o n.º 5 do art. 163.º do CPA dizer-nos que, em casos como este, não é preciso suprir, uma vez que o fim que se pretendia alcançar com a formalidade preterida (certeza quanto ao conteúdo) foi alcançado no documento PDF, uma vez que o conteúdo é o mesmo em ambos os documentos. Assim, parece-nos o redundante o requisito (i) do n.º 3 do art. 72.º do CCP, na medida em que já se retira do n.º 5 do art. 163.º do CPA – *a contrario sensu* –, o pressuposto de que as formalidades que “carecem de ser supridas” são aquelas cuja finalidade não é passível de alcançar por outra via que não a do suprimento.

⁷² Ou três, caso se entenda ser possível autonomizar os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência

requisitos? Esta é, em nosso entender, uma das questões centrais que se pode colocar a propósito do n.º 3 do art. 72.º do CCP, na sua redação atual.

7.1. Requisitos autónomos?

Em boa verdade, quando o legislador recorreu o conector “e” entre os dois requisitos para que se torne possível o suprimento⁷³, parece ter expressado a sua intenção em autonomizar o sentido de cada um deles. Segundo PEDRO GONÇALVES, a separação das duas realidades é viável, na medida em que, na opinião do autor, pode existir violação dos princípios da igualdade e da concorrência em situações “que não envolvam a eventualidade de modificação de uma proposta”⁷⁴.

Ora, parece-nos extremamente difícil, se não impossível, fazer a demonstração daquilo que se acabou de referir. É que, a par dos princípios da igualdade e da concorrência, consagrados no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP, sempre existe um outro princípio igualmente imperativo no âmbito dos contratos públicos: o princípio geral da imodificabilidade das propostas (ou princípio da intangibilidade das propostas) que, nas palavras de RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, “é um princípio fundamental da contratação pública e significa que, com a entrega da proposta (e com o termo do prazo para a sua apresentação) o concorrente fica vinculado a ela e, conseqüentemente, já não pode retirar nem alterar até que seja proferido o acto de adjudicação ou até que decorra o respectivo prazo de validade”⁷⁵.

Em nosso entender, estes três princípios são inseparáveis, na medida em que o respeito pelos princípios da igualdade e da concorrência neste âmbito, concretiza-se justamente na insusceptibilidade de o conteúdo da proposta ser modificado.

Assim, da nossa leitura do atual n.º 3 do art. 72.º entendemos que, quando, por via do suprimento, não sejam alterados os elementos definidores dos atributos e dos termos e condições da proposta⁷⁶, e, portanto, o seu conteúdo, também não existe desrespeito pelos princípios da igualdade e da concorrência⁷⁷.

⁷³ A insusceptibilidade de modificar o respetivo conteúdo e o respeito pelos princípios da igualdade de tratamento e da concorrência

⁷⁴ PEDRO GONÇALVES, *Revisão...*, cit., p.71. Conforme explica o autor, “a modificação de uma proposta, no seu conteúdo, apresentaria sempre uma violação dos princípios da igualdade e de tratamento da concorrência” – entendimento com o qual concordamos – ainda que a violação destes princípios nem sempre implique a modificação do conteúdo da proposta – o que nos parece mais difícil de conceber.

⁷⁵ OLIVEIRA, *Os Princípios...* cit., p.77

⁷⁶ SÁNCHEZ, *O Resultado...* cit., p.37

⁷⁷ Em sentido contrário, V. PEDRO GONÇALVES, *Revisão...*, cit., p.71

Por este motivo, em nosso entender, ao passar a prever que o suprimento não pode ser *suscetível de modificar o conteúdo* da proposta, deixa de ser necessário que se mantenha na previsão normativa o requisito do respeito pelos princípios da igualdade e da concorrência, na medida em que estamos perante um e único limite ao *suprimento de irregularidades formais das candidaturas e propostas que careçam de ser supridas*.

Estamos agora em condições de partir para o segundo aspeto da nova redação, que se prende com o elenco não taxativo de irregularidades formais identificadas nas alíneas, e que merece o nosso maior cuidado.

Já vimos que o n.º 3 do art. 72.º do CCP compreende as irregularidades formais não passíveis de afetar o conteúdo da proposta, ou seja, que não incidam sobre atributos, termos e condições. Posto isto, e tendo em conta que o legislador aditou três novas alíneas ao preceito, nas quais apresenta situações típicas de irregularidades formais passíveis de suprimento, coloca-se a questão de saber se estas alíneas são, afinal, meras hipóteses ou verdadeiras concretizações dos requisitos acima mencionados.

7.2. Alíneas: Hipóteses ou Concretizações?

A resposta à questão *supra* reveste a maior importância. Isto porque, admitir que cada um dos exemplos incluídos nas alíneas se encontra sujeito à demonstração de que não é *suscetível de modificar o respetivo conteúdo* e, portanto, não desrespeita *os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência*, significa, como refere PEDRO GONÇALVES, que não estamos perante “*casos definitivos* em que o suprimento é possível”⁷⁸.

Da nossa parte, é justamente este o entendimento que resulta da leitura da norma no seu conjunto. Fundamentalmente, as alíneas não devem ser mais do que uma lista exemplificativa de irregularidades formais que carecem de suprimento e que podem ser supridas, mas que, ainda assim, têm de passar pelo crivo da parte final do n.º 3 do art. 72.º do CCP, que, como veremos no **ponto 7.3**, nem sempre é tarefa fácil.

Ora, tendo por inolvidável o que dissemos, tendemos a discordar de PEDRO SÁNCHEZ quando afirma que, com a adição das alíneas que instituem os exemplos não taxativos de suprimentos no n.º 3 do artigo 72.º “o legislador optou por ampliar o âmbito

⁷⁸ PEDRO GONÇALVES, *Revisão...*, cit., p.71

do dever de regularização até fronteiras antes não conhecidas”⁷⁹. Parece-nos antes que a sujeição do intérprete da lei ao derradeiro “teste” do introito, tem a consequência exatamente oposta: limitar os casos em que é possível suprir.

Ainda assim, cabendo-nos analisar as novidades do preceito no seu todo, e admitindo que não está totalmente vedado ao intérprete da lei o preenchimento dos requisitos acima analisados, veremos cada uma das alíneas individualmente, que conforme iremos demonstrar *infra*, também não estão isentas de obscuridades.

7.3. A abertura da Caixa de Pandora

Ultrapassada a questão de saber se as alíneas do n.º 3 do art. 72.º devem, obrigatoriamente, passar pelo filtro do seu introito, importa por ora analisar brevemente cada uma das situações elencadas nesta nova redação do preceito, e compreender o alcance da palavra “designadamente”, utilizada pelo legislador de 2022.

7.3.1. Alínea a)

Primeiramente, diz-nos o legislador, na alínea a), que uma das irregularidades formais passíveis de suprimento é a “não apresentação ou a incorreta apresentação de documentos que se limitem a comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da candidatura ou da proposta, incluindo as declarações dos anexos i e v ao presente Código ou o Documento Europeu Único de Contratação Pública”.

Na primeira parte, isto é, quanto à possibilidade de apresentação de documentos que se limitem a comprovar factos ou qualidades, trata-se apenas de uma reprodução da possibilidade já admitida na redação de 2017.

Assim, a novidade é apenas quanto à segunda parte, isto é, quando o legislador vem admitir expressamente que também a falta de apresentação das declarações dos anexos i e v ao Código ou do Documento Europeu Único de Contratação Pública é supável.

A este respeito é de assinalar que, tal como na revisão de 2017, o legislador volta a utilizar o vocábulo “incluindo” em termos não isentos de crítica, já que, se é certo que tal vocábulo pode sugerir uma mera exemplificação de casos incluídos na primeira parte da norma, também não deixa de poder sugerir que esses exemplos são hipóteses a considerar, para além daquelas a que se refere inicialmente (“[...] documentos que se limitem a

⁷⁹ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.25

comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da candidatura ou da proposta [...]”.

De resto, já a propósito da redação anterior da norma se levantava alguma celeuma na doutrina nacional, quando se afirmava que no suprimento de irregularidades formais também se incluía a possibilidade apresentação de documentos que atestassem factos ou qualidades anteriores – o que era visto por alguns autores como sendo um alargamento das hipóteses de suprimento e não de mera exemplificação⁸⁰ – e assim o é também na revisão de 2022 porquanto a inclusão das declarações do anexo I e V ou o DEUCP na parte final da alínea a) sugere tratar-se de mera exemplificação de documentos que atestam factos ou qualidades anteriores, mas em que, na verdade, tal inclusão poderá ser vista como um alargamento do âmbito dado que, pelo menos quanto à declaração constante do anexo I do CCP, não nos parece estar em causa um facto ou qualidade anterior.

Com efeito, se é certo que a declaração a que se refere o anexo V e o DEUCP constituem declarações do próprio candidato ou concorrente de que não se encontra nas situações de impedimento a que se refere o artigo 55.º do CCP – e, por conseguinte, a factos ou qualidades anteriores⁸¹ – já no caso da declaração a que se refere o anexo I haverá pelo menos um segmento – o constante do seu ponto 1 – em que o declarante não se limita a atestar certos factos ou qualidades anteriores, antes se vincula às condições de execução do contrato estabelecidas no Caderno de Encargos, quando, concretamente, é chamado a declarar que “(...) se obriga a executar o referido contrato em conformidade com o conteúdo do(s) mencionado(s) caderno(s) de encargos, relativamente ao qual declara aceitar, sem reservas, todas as suas cláusulas declara”.

Assim, tendemos a concordar com PEDRO SÁNCHEZ quando afirma que a aceitação expressa de condições contratuais é uma questão material⁸², ou melhor, uma declaração negocial, que não sendo efetuada, gera exclusão, nos termos dos artigos 146.º, n.º 2, alínea d) e 184.º, n.º 2, alínea e), ambos do CCP.

⁸⁰ A generalidade da doutrina entendia o vocábulo “incluindo” como exemplificativo de uma formalidade não essencial suprimível, de acordo com a primeira parte do artigo. Em sentido diverso, PEDRO SÁNCHEZ considerava que a utilização do vocábulo tinha o sentido de incluir aquilo que, à partida, não caberia no âmbito da norma, sendo, portanto, uma hipótese a considerar, para além das que resultassem do requisito anterior (“irregularidades [...] causadas por preterição de formalidades não essenciais”). Segundo as suas palavras, o n.º 3 do art.º 72.º do CCP apresentava “dois segmentos normativos autónomos com âmbitos distintos”, in SÁNCHEZ, *Direito...*, cit., p.208

⁸¹ Concretamente quanto à apresentação do DEUCP, V. Ac. do STA de 09-07-2020 (Proc. 0357/18.7BEFUN)

⁸² SÁNCHEZ, *O Resultado...* cit., p.31

No entanto, quis o legislador de 2022 intervir no sentido de prever expressamente a possibilidade de junção posterior destes documentos, parecendo optar pela tese de que a “não apresentação ou a incorreta apresentação” dos anexos i e v ao CCP ou do DEUCP não é mais do que uma irregularidade formal.

Assim, importa, sobretudo, apreciar quais são então os casos abrangidos pela referida alínea a).

Note-se que, na vigência da redação anterior, a possibilidade de suprimento por via da junção de documentos que atestem factos ou qualidades anteriores era invocada pelo Tribunal de Contas como fundamento da junção subsequente da prova da titularidade de poderes de quem assina os documentos da proposta⁸³ – que, de resto, era já admitida pela jurisprudência portuguesa antes ainda da introdução em texto de lei deste regime de suprimento⁸⁴.

No entanto, estando agora expressamente prevista a possibilidade de suprir a insuficiência da assinatura na alínea c) deste mesmo preceito, parece que a falta de poderes do assinante será suprível por essa via e já não pela hipótese prevista na alínea a).

Assim, sufragamos o entendimento de PEDRO SÁNCHEZ de que esta alínea fica apenas reservada a “documentos sobre o teor de outros documentos”, “documentos que comprovam o cumprimento de requisitos de capacidade técnica e financeira já previamente enunciados no momento da entrega da candidatura”, e “documentos que informam da existência ou inexistência de impedimentos”⁸⁵ – uma vez que a sanção de irregularidades relativas a estes documentos não é suscetível de alterar o conteúdo da proposta e, portanto, de desrespeitar os princípios da igualdade e da concorrência, em harmonia com os requisitos do introito do n.º 3 do art. 72.º.

7.3.2. Alínea b)

⁸³ Por exemplo, a junção de certidão permanente, procuração, delegação de poderes, entre outros.

⁸⁴ V. Ac. do TdC n.º 01/2020, de 07/01/2020, 1.ª S/SS, em que se discutiu a irregularidade decorrente da falta de demonstração dos poderes de representação de quem tinha assinado a declaração de aceitação do conteúdo do CE, que instruíra a proposta. Neste caso, os documentos da proposta tinham sido apresentados individualmente assinados, sendo que a irregularidade se circunscrevia à prova dos poderes do representante do concorrente, que assinara a proposta. Nesta mesma medida, o TdC julgou suprível a irregularidade da não junção à candidatura da prova dos poderes do representante do concorrente.

⁸⁵ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, pp.37-38

Em segundo lugar, considera-se suprível, ao abrigo da alínea b) do n.º 3 do art. 72.º do CCP, a “não junção de tradução em língua portuguesa de documentos apresentados em língua estrangeira”.

A inclusão desta alínea no elenco do n.º 3 reflete a tomada de posição do legislador face aos Ac. do Tribunal de Contas Subsecção, n.º 29/2019 (Proc. 961/2019); n.º 10/2021 (Proc. 3320/2020); n.º 23/2021; e, por último, n.º 10/2022 (Proc. 2440/2021) nos quais o douto Tribunal entendeu que a junção superveniente de uma tradução omitida aquando da submissão das propostas, era admissível por via do n.º 3 do artigo 72.º do CCP, na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, uma vez que estaria em causa uma formalidade não essencial que é degradada em mera irregularidade e é, portanto, suscetível de suprimimento⁸⁶.

Segundo PEDRO SÁNCHEZ⁸⁷, a verdade é que neste caso, “embora existissem boas razões para criticar a possibilidade de oferecer ao candidato ou concorrente inadimplente a referida prerrogativa de escolher regularizar ou não regularizar a candidatura ou proposta”, frustrando-se o procedimento concorrencial, visto que o suprimimento tem lugar “num momento em que todos os demais competidores já se encontram vinculados e não dispõem dessa margem de escolha”, estamos, ainda assim, perante factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da proposta ou candidatura.

Não é, todavia, impertinente, questionar, na sequência do que vimos nos **pontos 7.1** e **7.2**, o cumprimento do requisito referente à suscetibilidade de modificação do conteúdo da proposta, imposto no introito da mais recente versão do n.º 3 do artigo 72.º do CCP. É que, apesar de estar prevista na alínea b) a possibilidade de juntar traduções em fase posterior à da entrega da proposta, a verdade é que não existe forma de demonstrar a insusceptibilidade de alteração do conteúdo do documento nestes casos. Como bem se defendeu no Ac. do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, n.º 4/2022, a formalidade subjacente à entrega de traduções “é uma formalidade alicerçada em razões fundantes do direito da contratação pública, decorrentes da capacidade e necessidade do júri poder conhecer a totalidade do conteúdo das propostas, no que se refere aos seus atributos, termos e condições”.

Ora, permitir a apresentação *a posteriori* de uma tradução legalizada, equivale a admitir a suscetibilidade de se puderem alterar, após a data limite para a apresentação das propostas, atributos ou termos e condições da proposta, salvo se se provar que tradução é

⁸⁶ Neste sentido, V. igualmente, Ac. do TCA Sul de 20-10-2021 (Proc. 733/20.5BESNT)

⁸⁷ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.27

totalmente fiel ao documento original – o que, ainda assim, não elimina a “susceptibilidade” de o conteúdo ser alterado.

Assim, parece-nos que a junção de traduções de documentos que contenham os atributos ou termos e condições da proposta de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, é sempre suscetível de modificar o conteúdo da proposta e, portanto, desrespeitador dos princípios da igualdade e da concorrência.

O mesmo não podemos dizer quanto a documentos que se limitem a certificar as referidas traduções, por exemplo. Vejamos, o legislador nada diz quanto à admissibilidade de junção posterior da certificação da tradução por advogado, notário ou conservador, o poderá gerar algumas incertezas no dia-a-dia dos procedimentos de contratação pública.

Neste caso, diríamos que se é possível juntar a tradução – ainda que consideremos que essa junção é suscetível de desrespeitar o proémio da norma –, deve ser igualmente admissível a junção da respetiva certificação.

Enfim, resta-nos elogiar a coragem do legislador na tomada de posição perante as disputas jurisprudenciais que surgiam a propósito da temática das traduções, ainda que, a nosso ver, esta solução tenha ficado aquém, por não estar em harmonia com o introito, subsistindo ainda alguma margem de dúvida na sua aplicação.

7.3.3. Alínea c)

Finalmente, temos aquela que é, em nosso entender, a alínea mais inovadora, em relação à qual se verificou uma autêntica mudança de paradigma. Através da alínea c) do n.º 3 do artigo 72.º do CCP, o legislador veio admitir o suprimento da “falta ou insuficiência da assinatura, incluindo a assinatura eletrónica⁸⁸, de quaisquer documentos que constituam a candidatura ou a proposta”, dando nota de que o suprimento pode ser efetuado “através da junção de declaração de ratificação devidamente assinada e limitada aos documentos já submetidos”.

Entre nós, quer na doutrina, quer na jurisprudência, há muito que se fixou o entendimento de que a falta de assinatura de documentos da proposta, seja uma assinatura manuscrita ou eletrónica, constitui uma formalidade essencial insuprível. Na verdade, a falta de assinatura de um documento equivaleria à sua não apresentação. Tal

⁸⁸ Esta ressalva reveste importância na medida em que, nos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia não é obrigatória a tramitação em plataforma eletrónica

entendimento, sedimentado na vigência da legislação que precedeu o CCP, foi confirmado na sua vigência quanto às assinaturas eletrônicas tendo os tribunais superiores sucessivamente decidido que a falta de tais assinaturas seria insuprível, em virtude da essencialidade da tripla função identificadora, finalizadora e de inalterabilidade dos documentos aos quais esta é aposta⁸⁹. Assim, conforme refere PEDRO SÁNCHEZ, “o documento sobre o qual foi aposta a assinatura é insusceptível de alteração, exercendo uma garantia fundamental de intangibilidade das declarações do proponente e, em consequência, assegurando o júri e o órgão adjudicante de que todos os elementos que são susceptíveis de adjudicação já constam da versão inicial das propostas e correspondem aos que tenham sido divulgados simultaneamente a todos os participantes no procedimento, não sendo passíveis de modificação posterior”⁹⁰.

Sucedo, contudo, que o legislador de 2022 entendeu que não só a insuficiência, mas também a falta absoluta da assinatura são passíveis de sanção num momento posterior à submissão da proposta. Ora, a distinção entre os dois tipos de situações é fácil de compreender: enquanto no caso da insuficiência estamos perante documentos que se encontram assinados, sendo possível conhecer a sua autoria, ainda que quem assina não seja titular dos poderes para vincular a entidade⁹¹, tornando a assinatura insuficiente; no caso da falta absoluta da assinatura, não existe, simplesmente, qualquer garantia por parte do proponente, em relação à intangibilidade das declarações por si prestadas.

É justamente a respeito deste último tipo de situações que o legislador de 2022 *dá um salto sem paraquedas*, esvaziando totalmente a função da assinatura, que é “legalmente transformada numa formalidade dispensável no momento da entrega da proposta, seja qual for o tipo de elementos que constam dos documentos não assinados”⁹². Torna-se, agora, praticamente impossível conjeturar a imensidão de cenários que decorrerão desta novidade legislativa e a dificuldade em compatibilizá-la com os princípios que temos vindo a referir como premissas da admissão de qualquer tipo de suprimento.

A título exemplificativo, uma situação recorrente no dia-a-dia da contratação pública e que, com a nova redação, irá desencadear alguma tensão entre os operadores

⁸⁹ Atualmente explanada nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 12/2021, de 9 de fevereiro

⁹⁰ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.28

⁹¹ Um exemplo frequente deste tipo de situações é aquele em que a forma de obrigar de determinada empresa seja através da assinatura de dois gerentes, sendo que só um dos dois assina o documento, não sendo titular dos poderes para sozinho, obrigar a empresa.

⁹² SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, pp.29-30

económicos e as entidades adjudicantes é aquela em que os documentos de uma proposta se encontram assinados por determinada pessoa com recurso ao certificado de assinatura do cartão de cidadão. Ora, como se sabe, o certificado de assinatura do cartão de cidadão não confere quaisquer poderes de representação, uma vez que, sem que lhe sejam aditados atributos profissionais, não é possível relacionar os poderes bastantes de quem assina com a pessoa coletiva a representar. Ao abrigo da anterior redação do preceito, não haveria dúvidas de que esta situação configuraria um caso de falta de assinatura, e a violação de uma formalidade essencial insuscetível de sanção. Presentemente, perante uma situação desta natureza, tem agora o Júri do procedimento o dever de convidar os concorrentes relapsos a vir retificar os documentos apresentados, que, salvo o devido respeito, não souberam assinar no tempo certo.

Não obstante, a verdade é que nem todos os casos relacionados com a temática das assinaturas encontram na lei uma resposta tão evidente, uma vez que o texto da alínea c) do n.º 3 do art. 72.º do CCP deixa uma certa margem para que se tragam à colação algumas questões *quentes* a seu propósito. Vejamos.

Em primeiro lugar, o facto de ser admissível o suprimento da falta ou insuficiência da assinatura, limita-se, parece-nos, aos documentos da autoria do concorrente. No entanto, repare-se que, em muitos casos, os documentos das propostas não são da autoria dos concorrentes, mas de terceiros, como sejam fichas técnicas ou catálogos de fabricantes, documentos da autoria de subcontratados, currículo vitæ de recursos humanos a alocar à execução do contrato, certificados de conformidade, entre outros. Nesses casos, estamos perante documentos relativamente aos quais dificilmente poderão os concorrentes emitir uma declaração de ratificação. Com efeito, coloca-se a questão de saber se, em relação a estes documentos, da autoria de terceiros, a falta ou insuficiência da respetiva assinatura é ou não suprível.

Em segundo lugar, a norma prevê, *in fine*, que o suprimento é efetuado por via da “junção de declaração de ratificação devidamente assinada e limitada aos documentos já submetidos”. Ora, em que é que se materializa, na verdade, esta “ratificação devidamente assinada”? É que, importa notar que a norma não impõe a submissão dos mesmos documentos, mas agora devidamente assinados; o que refere é que quanto a esses documentos o concorrente pode emitir uma declaração de ratificação, a qual é, por natureza, diferente e autónoma do documento não assinado ou insuficientemente assinado. Assim, o legislador deixa em aberto a questão de saber se existem outras vias

de suprimento da falta ou insuficiência de assinaturas, nomeadamente, através da junção do próprio documento, assinado em momento posterior.

Pois bem, como se sabe, uma ratificação consubstancia um ato diferente daquele que foi inicialmente praticado, e que padece de irregularidades formais. Da nossa parte, parece-nos que esta solução está tipicamente pensada para os casos de insuficiência da assinatura, – que fundamentalmente se traduzem na falta de poderes – e não tanto para os casos de falta absoluta de assinatura. Porquanto, quando a pessoa que assina não seja titular dos poderes para sozinha, obrigar a empresa, entendeu o legislador que fazia sentido admitir que esta insuficiência da assinatura pudesse ser suprida através da junção da declaração de ratificação, devidamente assinada, por exemplo, pelos dois gerentes que obriguem a sociedade. Assim, a introdução da alínea c) no n.º 3 do art. 72.º do CCP, como *guardiã* das assinaturas sem poderes, ou das assinaturas inexistentes – que desde sempre foram consideradas causas de exclusão⁹³ – é uma verdadeira novidade.

Trata-se, contudo, de uma inovação pouco esclarecedora, a nosso ver, atendendo à quantidade de questões que a seu propósito podem ser colocadas. Concretamente, a lei não esclarece, por exemplo, o que é que se deve entender por uma declaração de ratificação “devidamente assinada”. Será que quer isto dizer que a declaração de ratificação deve ser também assinada eletronicamente caso o procedimento tramite em plataforma eletrónica⁹⁴? Se, porventura, a declaração de ratificação não houver sido assinada eletronicamente, *quid iuris*? Será possível suprir a declaração de ratificação? Parece-nos que ainda não foi desta vez que o legislador forneceu informações suficientes para dar resposta a estas questões.

Outro tema de difícil resolução que a este propósito pode ser suscitado prende-se com o momento da ratificação. Como é sabido, existem, tipicamente, três momentos inerentes à temática das assinaturas: 1) a assinatura dos documentos localmente, isto é, *fora* da plataforma eletrónica; 2) a assinatura dos documentos já *na* plataforma aquando do carregamento dos ficheiros contendo os documentos da proposta; e, finalmente, 3) a assinatura aquando da submissão final dos documentos da proposta, que, desde logo, faz prova de que a proposta foi de facto submetida e quando. Ora, se uma das causas de

⁹³ Nos termos da alínea l) do n.º 2 do artigo 146.º e do artigo 62.º, ambos do CCP, conjugados com o artigo 54.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de Agosto, este último aplicado apenas quanto aos procedimentos que tramitem em plataformas eletrónicas.

⁹⁴ Imagine-se o caso em que um gerente de uma empresa nomeou determinada pessoa como bastante procurador, pagou um certificado digital para o dito procurador, mas o certificado não abrange poderes para praticar aquele concreto ato. Ora, de acordo com a alínea c) do n.º 3 do art. 72.º do CCP, o gerente terá que, ele próprio, adquirir um certificado para poder retificar aquilo que o procurador fez sem poderes.

exclusão, prevista na alínea a) do n.º 2 do art. 146.º do CCP, é a apresentação da proposta depois do termo fixado para o efeito, *quid iuris* se a falta de assinatura for respeitante à assinatura da submissão? Vemos alguma dificuldade em admitir-se a ratificação de um ato que havia de ser praticado em determinado prazo, sob pena de, como já vimos, acarretar uma causa de exclusão.

Outras hipóteses que podem gerar alguma controvérsia, face à abertura da *Caixa de Pandora* por parte do legislador através da incorporação do advérbio “designadamente” na letra da lei, surgem tipicamente no âmbito de procedimentos com publicação no JOUE, em que é maior a probabilidade de participarem concorrentes estrangeiros, e neste sentido, de surgirem questões relacionadas com a notariação, a apostilha de Haia, ou a autenticação de assinatura de certos documentos provindos de diferentes jurisdições. Parece-nos que, face ao elenco não taxativo do n.º 3 do art. 72.º do CCP, estamos em condições de assumir que todo este tipo de questões formais são passíveis de suprir.

Enfim, estes desafios colocam-se, sobretudo, do lado da entidade adjudicante, a quem cabe a decisão de admitir ou não determinado suprimento, e, de certa forma, do lado de quem fiscaliza. Aos operadores económicos interessados na adjudicação cumpre apenas acautelar que os limites do n.º 3 do art. 72.º não são extravasados ou se, pelo contrário, a entidade adjudicante não fez uso de determinada medida de suprimento que a estes aproveitaria.

Tendo já enunciado o elenco não taxativo de irregularidades previstas no n.º 3 do art. 72.º, é agora imperativo que nos debrucemos sobre o efeito perturbador que a admissibilidade do respetivo suprimento comporta no sistema jurídico como um todo.

7.4. Efeitos “sistemáticos” e consequências

Como se sabe, um dos elementos lógicos basilares para determinar o espírito da lei da forma mais adequada, é o elemento sistemático, através do qual o intérprete da lei interpreta as normas umas pelas outras “porque a ordem jurídica forma um sistema e a norma deve ser tomada como parte de um todo, parte do sistema”⁹⁵.

⁹⁵ Con. Ac. do STA de 29-11-2011 (Proc. 0701/10)

Destarte, a interpretação sistemática visa a harmonização de todas as normas, que, interpretadas conjuntamente, conduzirão de forma mais *assertiva* àquela que é a lógica subjacente ao sistema. Significa isto que, em princípio, a nova redação do n.º 3 do art. 72.º deveria estar em *paz* com as demais normas relativas à fase de formação dos contratos públicos. Porém, não nos parece que assim seja, pois existe alguma *tensão* entre a norma em questão e algumas das restantes. Vejamos.

7.4.1. Idioma dos documentos

Dos exemplos analisados no **ponto 7.3**, consideramos importante, por ora, retomar ao caso da falta de junção de tradução em língua portuguesa de documentos apresentados em língua estrangeira. Note-se que a obrigatoriedade da redação dos documentos da proposta em língua portuguesa encontra-se prevista no n.º 1 do art. 58.º do CCP, ressalvando-se a exceção explanada no n.º 2 do mesmo preceito.

Posto isto, não se compreende de que modo é que é possível compatibilizar a aplicabilidade do n.º 1 do mencionado art. 58.º com a possibilidade que vem agora ser conferida pela alínea b) do n.º 3 do art. 72.º a cada concorrente, de incumprir a obrigação ali prevista aquando da submissão da proposta, “já que o júri sempre ficaria vinculado a permitir a junção posterior das traduções cuja entrega todos os participantes poderiam passar a adiar sem qualquer consequência desfavorável”⁹⁶. No limite, esta circunstância leva-nos a afirmar que existe uma incongruência entre a alínea b) do n.º 3 do art. 72.º e a causa de exclusão prevista na alínea e) do n.º 2 do art. 146.º do CCP. Talvez aí se devesse ter passado a prever que o incumprimento do disposto nos n.ºs 1 e 2 do art. 58.º só gera a exclusão, quando não seja junta a tradução após convite ao suprimento.

7.4.2. Manutenção das propostas

A este propósito, pode questionar-se, igualmente, qual a força que agora assume a obrigação de manutenção das propostas, prevista no art. 65.º do CCP, que sempre foi considerada “inegociável no sistema de contratação pública”⁹⁷, uma vez que é conferida,

⁹⁶ SÁNCHEZ, *Entre a igualdade... cit.*, p.39 – no sentido de que o n.º 3 do artigo 72.º inutiliza “a vinculação imposta pelo n.º 1 do artigo 58.º do CCP, propondo, inadvertidamente, uma ab-rogação da sua estatuição”.

⁹⁷ Idem, *Ibidem*

indiretamente, ao concorrente, a possibilidade de se “desvincular”⁹⁸ da sua proposta inicial, ao omitir o suprimento, quando convidado para o efeito, sem prejuízo da responsabilidade sancionatória em que incorrerá, conforme será analisado no **ponto 7.5**.

7.4.3. Causas de exclusão

Ainda que a alteração à redação do n.º 3 do art. 72.º do CCP não produza “impactos imediatos” nas regras sobre as causas de exclusão, o que é certo é que o legislador de 2022 entendeu admitir o suprimento de irregularidades constantes de quaisquer documentos da proposta, incluindo, assim, os documentos que contenham atributos e termos ou condições. Além disso, mostra-se igualmente permissivo – nos casos de falta ou insuficiência de assinatura –, a que o operador económico formule a propósito de tais documentos uma declaração de ratificação, na qual autoriza que “aquelas condições contratuais vinculem o concorrente apenas a partir dessa data”⁹⁹.

Assim sendo, parece-nos que existe uma eventual tensão entre a norma objeto de estudo e a alínea a) do n.º 2 dos artigos 70.º e 146.º do CCP, que poderá gerar resistência por parte das entidades adjudicantes e dos operadores económicos em recorrer ao suprimento.

7.4.4. Habilitação

Finalmente, outro efeito “sistemático” indesejado que se pode suscitar a propósito da alteração legislativa, é o de saber, afinal, nos casos previstos na alínea c) do n.º 3 do art. 72.º, em que o concorrente venha apresentar a já mencionada declaração de ratificação – vindo confirmar a vinculação a documentos submetidos por quem não tinha poderes para o efeito – *quid iuris* se, proferida a decisão de adjudicação, a mesma pessoa que submeteu a proposta sem poderes, vem juntar os documentos de habilitação naturalmente também sem poderes para o fazer em representação do concorrente então adjudicatário¹⁰⁰? Será admissível o entendimento de que a dita ratificação aproveita à

⁹⁸ Note-se que não se trata assumidamente de uma “desvinculação formal da proposta”. Conforme refere PEDRO SÁNCHEZ, esta desvinculação é obtida indiretamente, mediante “recusa de vinculação definitiva” quando não se proceda ao suprimento.

⁹⁹ Idem, Ibidem

¹⁰⁰ É duvidoso que sejam necessários tantos poderes para juntar os documentos de habilitação, uma vez que estes, muitas vezes, reportam-se a meras formalidades, como sejam os certificados de não dívida, as certidões permanentes, ou o registo criminal. Todavia, nem todos os documentos de habilitação se limitam

posterior assinatura sem poderes dos documentos de habilitação? Ou melhor, é possível “suprir” a falta ou insuficiência da assinatura na fase de habilitação? Parece-nos difícil aceitar tal entendimento até porque o regime de suprimento de irregularidades formais relativas aos documentos de habilitação previsto no art. 86.º do CCP não tem o alcance do suprimento de propostas e candidaturas objeto deste estudo.

Isto posto, cumpre dizer que o elenco previsto de exemplos não taxativos, que, idealmente teria como único intento o alargamento do âmbito de aplicação do n.º 3 do art. 72.º, acabou por corporizar uma autêntica *intempérie* em todo o sistema de formação dos contratos públicos, com consequências que ainda estão por apurar. Certamente assistiremos às ondas de choque provocadas por esta opção do legislador de 2022.

7.5. Responsabilidade Sancionatória

Ainda no seguimento das novidades levadas a cabo pelo legislador de 2022, alicerçado na *esperança* frustrada de um futuro melhor, cumpre fazer uma breve referência à criação de uma “resposta sancionatória”¹⁰¹ para os operadores económicos que, convidados ao suprimento, não satisfaçam o convite que lhes é dirigido pelo Júri do Procedimento.

A introdução desta responsabilidade sancionatória é reflexo direto de uma das falhas que era apontada ao regime de 2018, quando se introduziu a admissibilidade do suprimento no n.º 3 do art. 72.º, sem que se viessem prever quais as consequências para a falta de resposta ou para as respostas insatisfatórias ao convite ao suprimento.

Esta questão coloca-se, desde logo, porque a norma é bastante clara quando prevê que o convite ao suprimento é obrigatório para a entidade adjudicante, mas a mesma clareza não pode ser aferida quanto à repercussão que o operador económico que não suprir suportará. Por este motivo, o legislador de 2022 vem alargar o leque de contraordenações graves fixado no art. 457.º do CCP, através da introdução de uma nova alínea e), que sanciona o “não suprimento de irregularidades das candidaturas ou propostas, no prazo fixado para o efeito, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 72.º”, que constitui uma “contraordenação punível com coima de (euro) 1000 a (euro) 3000 ou de (euro) 5000 a (euro) 30 000, consoante seja aplicada a pessoa singular ou a pessoa

a comprovar factos. Veja-se o caso do Anexo II que contém declarações, tipicamente no seu n.º 3. Neste caso, estas declarações têm de provir da gerência, ou de alguém com poderes para vincular determinada sociedade.

¹⁰¹ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, pp.40-41

coletiva”. A esta sanção pode ainda crescer, dependendo da gravidade da infração e a culpa do agente, a sanção acessória de proibição de participação em procedimentos de contratação pública prevista no art. 460.º do CCP¹⁰².

A génese desta novidade legislativa encontra o seu *desígnio*, tipicamente, nas situações *perversas* de conluio entre concorrentes, através das quais um dos concorrentes delinea uma “estratégia de fixação de preços e de condições qualitativas incomparavelmente competitiva, que nenhum outro concorrente pode acompanhar”¹⁰³, ficando do seu lado a opção sobre se cumpre ou se se desvincula dessas condições – consoante aceite ou não o convite para suprir a sua proposta.

Ou seja, em 2018, embora não existissem dúvidas de que a consequência do não suprimento seria a exclusão da respetiva proposta, quis-se evitar, em 2022, com o aditamento desta alínea e) ao art. 457.º do CCP, que fosse desperdiçada a melhor proposta apenas devido à *inércia* ou a uma opção estratégica do operador económico convidado ao suprimento.

Ainda assim, consideramos que a intenção do legislador não foi totalmente alcançada através da criação desta responsabilidade sancionatória. Tal porque, tratando-se de procedimentos cujo preço base fixado num valor substancialmente elevado, o que sucede é que o operador económico continua a poder lançar mão da possibilidade de se desvincular da sua proposta não procedendo ao suprimento, desde que proceda ao pagamento da coima máxima de 30 000 euros. Ora, num procedimento em que o preço base seja fixado em milhões de euros, subsiste o risco de o concorrente optar por se desvincular à proposta, suportando a coima supramencionada, de modo a evitar o cenário de executar uma proposta que seja “financeiramente ruínosa”¹⁰⁴.

7.6. Conformidade com o Direito Europeu

Aqui chegados, importa fazer um balanço sobre as opções do legislador de 2022, no sentido de averiguar a sua conformidade com o Direito Europeu.

Primeiramente, atendendo ao modo como o legislador português transpôs para a lei nacional o art. 56.º da Diretiva, em comparação com os demais legisladores europeus,

¹⁰² Ainda que, a este propósito, refira PEDRO SÁNCHEZ que “a experiência de uma década e meia de (in)aplicabilidade de sanções ao abrigo do artigo 460.º do CCP torna quase nula a possibilidade de suportar uma consequência mais gravosa do que essa sanção pecuniária”, em SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.41

¹⁰³ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.40

¹⁰⁴ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.41

facilmente constatamos que o nosso regime de suprimento, para além de ser muito mais *generoso* que o regime implementado pela Diretiva, é bastante mais abrangente que os demais.

Conforme tivemos oportunidade de ver no **ponto 5 do Capítulo II**, o n.º 3 do art. 56 da Diretiva prevê, à semelhança das decisões que vinham a ser proferidas pelo TJ, a admissibilidade da regularização de propostas, circunscrita aos casos de “apresentação de documentos que apenas comprovam factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da proposta e que não tenham o efeito de alterar o teor desta”¹⁰⁵; e “correção de lapsos óbvios, cuja existência não suscita dúvidas a um leitor que tome conhecimento da própria proposta inicial”¹⁰⁶, que, de resto, sempre foi possível por via do n.º 4 do art. 72.º.

Uma vez recortado o perímetro de casos para os quais o n.º 3 do art. 56.º da Diretiva foi pensado, importa dar nota de que nela são estabelecidas as diretrizes e princípios para a regulamentação dos contratos públicos na União Europeia, mas que a sua transposição e aplicação é realizada pelos EM. Por este motivo, existem algumas variações na implementação do regime do suprimento nos diferentes países.

Por exemplo, no n.º 9 do art. 83.º do Codice dei Contratti Pubblici¹⁰⁷, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 50/2016, o legislador italiano entendeu admitir a sanção de irregularidades formais das propostas, particularmente em relação ao DEUCP, excepcionando a sanção dos elementos relativos à oferta económica e à oferta técnica. Ademais, assume particular relevância para o objeto do nosso estudo, a ressalva que é feita na parte final da norma, em que o legislador italiano deixa clara a proibição de suprimento de irregularidades relacionadas com o conteúdo ou com a identificação do seu responsável.

¹⁰⁵ Con. (Acs. do TJUE de 29/03/2012 (Proc. C-599/10 – Slovensko), n.º 40; de 10/10/2013 (Proc. C-336/12 – Manova), n.ºs 39-40; de 10/11/2016 (Proc. C-199/15 – Ciclat), n.º 29)

¹⁰⁶ Con. (Ac. do Tribunal Geral de 10/12/2019 (Antwerpse Bouwwerken) n.º 55-65; Acórdãos do TJUE de 26/02/2002 (Esedra), n.º 49; de 07/04/2016 (Proc. C-324/14-Partner Apelski Dariusz), n.º 63; 04/05/2017 (Proc. C-387/14-Esaprojekt), n.º 38)

¹⁰⁷ “Le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda possono essere sanate attraverso la procedura di soccorso istruttorio di cui al presente comma. In particolare, in caso di mancanza, incompletezza e di ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo di cui all’articolo 85, con esclusione di quelle afferenti all’offerta economica e all’offerta tecnica, la stazione appaltante assegna al concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, perchè siano rese, integrate o regolarizzate le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti che le devono rendere. In caso di inutile decorso del termine di regolarizzazione, il concorrente e’ escluso dalla gara. Costituiscono irregolarità essenziali non sanabili le carenze della documentazione che non consentono l’individuazione del contenuto o del soggetto responsabile della stessa.”

Identicamente, o legislador alemão prevê no n.º 2 do art. 56.º do *Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge*¹⁰⁸ (Portaria de Adjudicação de Contratos Públicos), que a entidade adjudicante pode, respeitando os princípios da transparência e da igualdade de tratamento, exigir que o candidato ou proponente apresente, complete ou corrija documentos em falta, incompletos ou incorretos, nomeadamente declarações, indicações, certificados ou outros elementos de prova, ou relacionados com o desempenho. No entanto, o legislador alemão confere à entidade adjudicante o direito de estipular nas Peças do Procedimento que não irá solicitar quaisquer documentos adicionais. Para além disso, no n.º 3 do preceito, é excluída a possibilidade de convite ao suprimento de documentos relativos à avaliação económica das propostas com base nos critérios de adjudicação, ou seja, que contenham os atributos da proposta.

Reportamo-nos aos casos italiano e alemão justamente por serem aqueles que nos parecem mais próximos do português, no que concerne à complacência com o regime do suprimento. Ainda assim, é interessante perceber que ambos parecem estar pensados para a posterior junção ou retificação de documentos que comprovem factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da proposta, ou para lapsos de escrita – mas nunca para falta de assinaturas, por exemplo.

Isto dito, PEDRO SÁNCHEZ sublinha que a disposição do n.º 3 do art. 56.º da Diretiva “nunca foi entendida como abrangendo uma habilitação para a correcção, o suprimento, o completamento ou o esclarecimento de erros, omissões, lacunas ou ambiguidades – ainda que resultem de falhas de natureza formal – que não decorram de lapsos manifestos susceptíveis de serem preenchidos de uma única forma à luz do teor inicial da proposta”. Seria, portanto, um “equivoco supor que os Estados-Membros recebem agora uma margem actualizada de liberdade para criar um regime mais generoso de regularização de candidaturas e propostas”¹⁰⁹.

Entendemos que esta visão ganha força, sobretudo, por ser ponto assente em ambos os regimes italiano e alemão, o respeito pelos princípios da transparência e da igualdade de tratamento como condição latente para que se possa recorrer ao regime do suprimento,

¹⁰⁸ “*Der öffentliche Auftraggeber kann den Bewerber oder Bieter unter Einhaltung der Grundsätze der Transparenz und der Gleichbehandlung auffordern, fehlende, unvollständige oder fehlerhafte unternehmensbezogene Unterlagen, insbesondere Eigenerklärungen, Angaben, Bescheinigungen oder sonstige Nachweise, nachzureichen, zu vervollständigen oder zu korrigieren, oder fehlende oder unvollständige leistungsbezogene Unterlagen nachzureichen oder zu vervollständigen. Der öffentliche Auftraggeber ist berechtigt, in der Auftragsbekanntmachung oder den Vergabeunterlagen festzulegen, dass er keine Unterlagen nachfordert wird*”.

¹⁰⁹ SÁNCHEZ, *O Resultado... cit.*, p.44

de acordo com a Diretiva. Ora, parece-nos que o legislador português quis ir mais além que o legislador europeu, substituindo subtilmente no introito do n.º 3 do art. 72.º o princípio da transparência pelo princípio da concorrência, defraudando o intento do n.º 3 do art. 56.º da Diretiva, para justificar, a todo o custo, a salvação de propostas irregulares.

CONCLUSÃO

De modo a admitir a possibilidade de sanação de propostas numa fase em que já são ou podem ser conhecidas as demais propostas, o legislador diligenciou pela busca do equilíbrio perfeito entre, por um lado, o princípio da concorrência, como um dos fundamentos que justifica a salvação de algumas propostas que contenham irregularidades formais, de modo a obter a melhor proposta a nível material; e, por outro, o princípio da segurança jurídica, limitando a discricionariedade da entidade adjudicante, e salvaguardando a posição dos operadores económicos após submissão das respetivas propostas.

Ora, na procura pelo equilíbrio perfeito, parece-nos que o legislador, influenciado pela tendência europeia, se tem vindo a inclinar gradualmente, desde 2008, para o primeiro polo, procurando a obtenção da melhor proposta, ainda que *ferida* de irregularidades formais, podendo estas últimas ser supridas na medida em que não sejam afetados o conteúdo da proposta e, assim, os princípios da concorrência e da igualdade de tratamento.

Neste sentido, existe atualmente um verdadeiro dever de os Júris dos procedimentos solicitarem aos candidatos e concorrentes o suprimento das irregularidades formais das respetivas candidaturas e propostas, muito embora a referida regularização só possa ser exercida na medida em que seja insuscetível de modificar atributos ou termos e condições das propostas.

Do exposto, vimos que as situações típicas elencadas nas alíneas do n.º 3 do art. 72.º, bem como quaisquer outras que se enquadrem no seu âmbito, deverão constituir, em nosso entender, concretizações do introito, uma vez que devem passar pelo friso dos pressupostos nele especificados. Todavia, encontrámos algumas dificuldades em compatibilizar as alíneas b) e c) com os requisitos acima mencionados, pelo que nos parece que o legislador tomou uma decisão precipitada ao exemplificar tais casos.

Quanto ao demais, consideramos que a norma objeto do nosso estudo, positiva um regime particularmente controverso pela desarmonia que apresenta face ao direito europeu. As querelas a seu propósito remontam a tempos ainda anteriores ao CCP. Porém, entendemos que a redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 07 de novembro, irá provocar *trepidações* sem igual no próprio sistema, e, no limite levar à sua desaplicação pelos tribunais.

Considerando todas estas induções, estamos em crer que a solução justa e efetiva tanto para os operadores económicos como para as entidades adjudicantes – e, por conseguinte, para o interesse público –, seria a de se estabelecer um quadro geral, objetivo e obrigatório para o regime do suprimento, conforme ao direito europeu, mesmo que para tal seja necessário recuar-se à possibilidade de se admitirem, unicamente, documentos que se limitem a “comprovar factos ou qualidades anteriores à data da apresentação da proposta ou candidatura”.

O que não pode manter-se é a constante dúvida por parte das entidades adjudicantes e dos operadores económicos, sobre saber se o Júri do procedimento pode convidar os candidatos e concorrentes a suprir determinada irregularidade, ou não. Também não pode subsistir o efeito perverso que a utilização do advérbio “designadamente” no introito do n.º 3 do art. 72.º gerou, estimulando a inércia dos concorrentes que passam a poder entregar apenas um único documento da proposta, sabendo que terão um momento posterior para entregar os demais.

Por último, consideramos que ainda não é desta que o regime do suprimento das irregularidades formais das propostas está definitivamente sólido, pelo que deve continuar a ser motivo de cuidado por parte do legislador em próximos aditamentos ao CCP.

BIBLIOGRAFIA

ALEXY, Robert, “*Fundamental Rights – Justification and Interpretation*”, Eleven Ed

ALMEIDA, João Amaral e SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “*Comentário ao Anteprojecto de Revisão do Código dos Contratos Públicos*”, agosto 2016

ALMEIDA, Mário Aroso de, “*Contratos Administrativos e Poderes de Conformação do Contraente Público no Novo Código dos Contratos Públicos*”, *Cadernos de Justiça Administrativa*”, nº66, 2007

ALMEIDA, Mário Aroso de, “*Teoria Geral do Direito Administrativo – O Novo Regime do Código do Procedimento Administrativo*”, Almedina Ed., Coimbra, Dezembro 2015, 3ªEd

AMARAL, Diogo Freitas do, “*Curso de Direito Administrativo*”, Vol. II, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2011

ANDRADE, Jorge Silva de, “*Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas*”, 9ª Ed., Coimbra, Almedina Ed., 2004

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*”, Diogo Freitas do Amaral, C. Ferreira de Almeida, Marta Tavares de Almeida (coord.), Vol. I, Almedina, Coimbra, 2008

ARROWSMITH, Sue, “*The law of public and utilities procurement directives. Regulating in the EU and UK*”, 3ª ed., Sweet & Maxwell, 2014

ARROWSMITH, Sue, “*Modernising the European Union’s public procurement regime: a blueprint for real simplicity and flexibility*”, *Public Procurement Law Review*, 2012, 3, 71-82

ASCENÇÃO, Oliveira, “*Direito Civil – Teoria Geral*”, Tomo III, Almedina Ed., Coimbra 2002

AYALA, Bernardo Diniz, “*A Distinção entre Formalidades Essenciais em Não Essenciais no Quadro da Contratação Administrativa – Ac. do STA de 17.1.2001*” in. *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 56, março / abril 2006

AZEVEDO, Bernardo, “*Adjudicação e Celebração do Contrato no Código dos Contratos Públicos*”

BOVIS, Christopher, *EU Public Procurement Law*, Edward Elgar Publishing Limited, 2007

BÄCKER, Carsten, “*Reglas, Principios Y Derrotabilidad*”, DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 37 (2014)

CABRAL, Margarida Olazabal, “*O Concurso Público nos Contratos Administrativos*”, Almedina Ed., Coimbra 1997

CABRAL, Margarida Olazabal, “*O Concurso Público no código dos contratos públicos*”, in *Estudos de Contratação Pública*, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2008

CAETANO, Marcello, “*Manual de Direito Administrativo*”, 10ª ed. (Reimp.), Vol. I, Almedina, Coimbra, 1980

CAETANO, Marcello, “*Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*”, Almedina, 2010, 3ª Reimpressão da edição Brasileira, 1977

COMBA, Mário, “*Contract Execution in Europe: Different Legal Models with a Common Core*”, EPPPL, Vol. 8, Issue 4, 2013, 302 – 308

COMBA, Mário, “*Variations in the scope of the new EU public procurement Directives of 2014: Efficiency in public spending and a major role of the approximation of laws*”, in “*Modernising Public Procurement: The New Directive*”, François Lichère, Roberto Cantara e Steen Treumer (Eds.), Denmark, DJOF Publishing, 2014

CORREIA, José Manuel Sérvulo, “*Contrato administrativo*”, DJAP, Vol. III, 1999

CORREIA, José Manuel Sérvulo, “*Noções de Direito Administrativo*”, vol. I, Lisboa, Editora Danúbio, 1982

DEKEL, Omer, “*The Legal Theory of Competitive Bidding for Government Contracts*” in. *Public Contract Law Journal*, N. 37, winter 2008

- DWORKIN, Ronald**, *“Taking Rights Seriously”*, Duckworth Ed, Grã Bretanha 1996
- ESTORNINHO, Maria João**, *“Contrato Público: Conceito e Limites”*, in “La contratación pública en el horizonte de la integración europea”, V Congresso Luso-Hispano de profesores de Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública, 1ª ed., Madrid, 2004
- ESTORNINHO, Maria João**, *“Curso de Direito dos Contratos Públicos – Por uma contratação Pública sustentável”*, Almedina, Coimbra, 2013
- ESTORNINHO, Maria João**, *“Direito Europeu dos Contratos Públicos: Um Olhar Português”*, Almedina, 2006
- FONSECA, Isabel Celeste M.**, *“Direito da Contratação Pública. Uma introdução em dez aulas”*, Almedina, Coimbra, 2009
- GARCIA-ANDRADE, Xavier Codina**, *“Why Manova is not Slovensko: a new balance between equal treatment of tenderers and competition?”* in. *Public Procurement Law Review*, 2015,
- GONÇALVES, Pedro Costa**, *“Direito dos Contratos Públicos”*, 3ª Ed., Almedina Ed., Coimbra, novembro 2018
- GONÇALVES, Pedro Costa**, *“O Contrato Administrativo (uma instituição do Direito Administrativo do nosso tempo)”*, 1ª ed., Almedina, Coimbra, 2002
- GONÇALVES, Pedro Costa**, *“Revisão de 2022 da legislação da contratação pública”*, in *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, 2023, 5.ª ed., AAFDL Ed., Lisboa
- LEITÃO, Alexandra**, *“Lições de Direitos dos Contratos Públicos”*, Parte Geral, AAFDL, Lisboa 2015
- LOPES, Pedro Moniz**, *“Em Defesa da Admissibilidade da Reserva de Revogação da Decisão de Contratar”*
- LOPES, Pedro Moniz**, *“The Syntax of Principles: Genericity as a Logical Distinction between Rules and Principles”*, in *Ratio Juris*, vol. 30
- OLIVEIRA, Mário Esteves e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves**, *“Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública”*, Almedina Ed., Coimbra, 2011

OLIVEIRA, Mário Esteves e OLIVEIRA, Rodrigo Esteves, “*Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*”, Almedina Ed., Coimbra, 1998

OLIVEIRA, Mário Esteves, “*Direito Administrativo*”, vol. I, Almedina, Coimbra, 1984

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves, “*O acto administrativo contractual*”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 63 Maio/Junho, 2007

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves, “*Os Princípios Gerais da Contratação Pública*”, in *Estudos da Contratação Pública*, Vol. I, CEDIPRE, Coimbra Editora, Coimbra, 2008

OTERO, Paulo, “*Direito do Procedimento Administrativo*”, vol. I, Almedina Ed., Coimbra 2016

PAÇÃO, Jorge, “*O Regime de Suprimento de irregularidades das Propostas e Candidaturas*”, in *Revista de Contratos Públicos*, n.º 22, 2020

PEDRO, Ricardo, “*Critério de adjudicação no Código dos Contratos Públicos (revisto)*” in. *Comentário à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, AAFDL Ed., 2017

PEREIRA, Pedro Miguel Matias, “*Os poderes do contraente público no Código dos Contratos Públicos*”, 1ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2011

RAIMUNDO, Miguel Assis, “*As «excepções» da contratação pública e da concorrência*”, in “*Contratação Pública e Concorrência*”, Cláudia Trabuco e Vera Eiró (org.), Almedina, Coimbra, 2013

RAIMUNDO, Miguel Assis, “*A Formação dos Contratos Públicos – Uma Concorrência Ajustada ao Interesse Público*”, AAFDL Ed., Lisboa 2013

RAIMUNDO, Miguel Assis, e CLARO, João Martins, “*A proposta e a Decisão – Nota sobre a Relação entre Júri e Órgão Adjudicante*”

RAIMUNDO, Miguel Assis, “*Primeira análise das Novas Directivas*”, Parte II, *Revista de Contratos Públicos* N.º9, Setembro/Dezembro de 2013

SAMPAIO, Raquel, “*Distorções da Concorrência na Participação em Procedimentos de Contratação Pública*”, in. *Estudos de Contratação Pública*, vol. IV, 2013, Coimbra Ed

SANCHEZ-GRAELLS, Albert, “*Public procurement and competition: some challenges arising from recent developments in EU public procurement law*”, Bovis, C. (ed.) Research Handbook on European Public Procurement, Forthcoming, January 24, 2013, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/Papers.cfm?abstract_id=2206502, consultado a 23/02/2023

SANCHEZ-GRAELLS, Albert, “*The Difficult Balance between Transparency and Competition in Public Procurement: Some Recent Trends in the Case Law of the European Courts and a Look at the New Directives*”, University of Leicester School of Law Research Paper N° 2013, disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2353005, consultado a 21/03/2023

SANCHEZ-GRAELLS, Albert, “*An EU Competition Law Primer for Public Procurement Students*”, Public Procurement Students, October 18, 2015, disponível em <http://ssrn.com/abstract=2675787> , consultado a 23/02/2023

SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “*Direito da Contratação Pública*”, Vol. II, AAFDL Ed., Lisboa 2020;

SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, “*Entre a igualdade concorrencial e o interesse público contratual*”, Revista de Contratos Públicos, abril, 2022, N.º 29, CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Lisboa, 2022

SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “*Estudos sobre os Contratos Públicos, Concorrência e Interesse Público na Formação de Contratos de Empreitada: o Papel do Cadernos de Encargos*”, AAFDL, Lisboa 2019

SÁNCHEZ, Pedro Fernández, “*O Resultado de uma Nova Tentativa de Correção dos Erros do Regime do Suprimento das Irregularidades Formais: Uma Histórica Mudança de Paradigma no Conceito de Estabilidade das Propostas na Contratação Pública*”, in Revisão de 2022 do Regime de Formação e Execução de Contratos Públicos, AAFDL, Lisboa, 2022

SILVA, Jorge Andrade, “*Código dos Contratos Públicos – Comentado e Anotado*”, 6ª Ed, Almedina, Coimbra, 2012

SILVA, Jorge Andrade, “*Dicionário dos Contratos Públicos*”, Coimbra Editora, Coimbra, 2010

SOUSA, Luís Verde, “*Algumas Considerações Sobre o Novo Regime de Suprimento de Irregularidades das Propostas*” in. *Comentário à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, 2ª Ed., AAFDL, Lisboa, abril 2018

SOUSA, Luís Verde, “*Alguns Problemas Colocados pela Assinatura Eletrónica das Propostas* in. *Revista de Contratos Públicos*”, CEDIPRE Ed., Nº 9 (setembro-dezembro)

SOUSA, Luís Verde, “*A Negociação nos Procedimentos de Adjudicação*”, Almedina Ed., Coimbra 2010

SOUSA, Marcelo Rebelo, MATOS, André Salgado, “*Direito Administrativo Geral*”, Tomo III, Dom Quixote, Lisboa, 2007

SOUSA, Marcelo Rebelo, “*O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo*”, Lisboa, Lex, 1994

TAVARES, Gonçalo Guerra, “*Comentário ao Código dos Contratos Públicos*”, Almedina Ed., Coimbra 2019;

SANCHEZ-GRAELLS, Albert, “*Public Procurement and the EU Competition Rules*”, 2ª ed., Hart publishing, Oxford, 2015

TREUMER, Steen, “*Evolution of the EU Public Procurement Regime: The New Public Procurement Directive*”, in “*Modernising public procurement: the new directive*”, François Lichère, Roberto Cantara e Steen Treumer (Eds.), Denmark, DJOF Publishing, 2014

VIANA, Cláudia, “*Os Princípios Comunitários da Contratação Pública*”, Coimbra Editora, 2007

Jurisprudência

TJUE:

Acórdão Esedra, de 26.02.2002, proc. n.º T-169/00;

Acórdão Slovensko, de 29.03.2012, proc. n.º C- 599/10;

Acórdão Manova, de 10.10.2013, proc. n.º C-336/12;

Acórdão Partner Apelski Dariusz, de 07.04.2016, proc. n.º C-324/14;

Acórdão Esaprojekt, de 04.05.2017, proc. n.º C-387/14;

Acórdão Pippo Pizzo, de 02.06.2016, proc. n.º C-27/15;

Acórdão Ciclat, de 10.11.2016, proc. n.º C-199/15;

Acórdão. MA.T.I.SUD, de 15.11.2017, proc. n.º C-523/16 e C-536/16;

Acórdão Lavorgna, de 02.05.2019, proc. n.º C-309/18;

STA:

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0348/03, de 23.04.2003;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0498/13, de 10.07.2013;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 019/14, de 23.10.2014;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 01355/14, de 07.05.2015;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0856/15, de 01.10.2015;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 01396/15, de 28.01.2016;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0236/16, de 12.05.2016;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0742/17, de 18.01.2018;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0278/17, de 06.12.2018;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0829/18, 09.11.2019;

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, proc. n.º 0357/18, de 09.07.2020;

TCAS:

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proc. n.º 13432/16, de 24.11.2016;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proc. n.º 357/18, de 18.12.2019;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, proc. n.º 219/19, de 27.02.2020;

TCAN:

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, proc. n.º 00592/12, de 26.09.2013;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, proc. n.º 0049/14.1, 11.02.2015;

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, proc. n.º 00577/18, de 12.06.2019;

TdC:

Acórdão do Tribunal de Contas, proc. n.º 961/2019, de 23.07.2019;

Acórdão do Tribunal de Contas, proc. n.º 3532/2019, de 07.01.2020;

Acórdão do Tribunal de Contas, proc. n.º 3320/2020, de 20.04.2021;

Acórdão do Tribunal de Contas, proc. n.º 1446/2021, de 25.01.2022;

Acórdão do Tribunal de Contas, proc. n.º 2440/2021, de 15.03.2022.

PALAVRAS-CHAVE

Suprimento de irregularidades formais; conteúdo da proposta; igualdade de tratamento dos concorrentes; concorrência
