



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**O princípio da estabilidade
na contratação pública –
das peças do procedimento à
estabilidade do contrato público**

Raquel Pereira Ramos

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2025



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O princípio da estabilidade na contratação pública – das peças do procedimento à estabilidade do contrato público

Raquel Pereira Ramos

Orientadora: Professora Doutora Raquel Maria
Resende Duarte de Carvalho

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2025

Aos meus pais,
A quem devo tudo.

“You can't cling to the past.
Because no matter how tightly you hold on,
It's already gone.”
- Ted Mosby, How I Met Your Mother

Agradecimentos

Aos meus pais, agradeço profundamente pelo sacrifício, pelo amor incondicional e por serem o meu maior exemplo de força. Sem o vosso apoio constante, esta conquista não seria possível.

Ao Armindo, por estar ao meu lado em todos os momentos, pelo apoio e por nunca me deixar desistir, mesmo nos dias mais difíceis.

Às minhas amigas Neuza, Mariana e Sofia, obrigada pelo companheirismo e por estarem sempre presentes para me apoiar e motivar. A vossa amizade foi um porto seguro ao longo deste caminho.

À minha orientadora, Professora Raquel, agradeço a disponibilidade, paciência e orientação durante todo este processo.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo abordar o princípio da estabilidade na formação dos contratos públicos e na própria execução dos mesmos, recorrendo, inicialmente, ao princípio da concorrência e a sua relação com o princípio da estabilidade. Abordaremos os tipos de alterações às peças do procedimento, distinguindo os diversos momentos da fase de formação e sobre o modo em que tais alterações podem ser concretizadas, considerando as alterações que são feitas antes e após o término do prazo para a apresentação das propostas. Em especial, é feita uma análise sobre a diferenciação entre as alterações substanciais e não substanciais, considerando as suas implicações jurídicas.

Além disso, também faremos a análise da estabilidade das propostas apresentadas pelos concorrentes, analisando as soluções normativas que têm implicações nas propostas apresentadas.

Também será objeto de reflexão as hipóteses de não adjudicação e como tal a decisão se relaciona com o princípio da estabilidade. A possibilidade de introduzir alterações após a decisão de adjudicação e através de ajustamentos ao contrato a celebrar será igualmente analisada.

Em relação à estabilidade do contrato, exploramos os limites da modificação objetiva do contrato, mas sempre e apenas na perspetiva da estabilidade, pelo que o objeto da dissertação não aprofunda a temática das modificações objetivas.

A reflexão levada a cabo conduzir-nos-á a destacar a importância da elaboração do caderno de encargos, como instrumento fundamental para garantir a clareza do procedimento e evitar erros no futuro contrato. Desta forma, evidencia-se a necessidade de apostar na qualificação técnica dos recursos humanos das entidades adjudicantes como medida essencial para minimizar as situações de inobservância do princípio da estabilidade nos procedimentos de contratação pública.

Palavras-chave: estabilidade; alterações; peças do procedimento; propostas; Caderno de Encargos; modificação objetiva

Abstract

This dissertation aims to address the principle of stability in the formation and execution of public contracts, initially examining the principle of competition and its relationship with the principle of stability. We will discuss the types of changes to the procurement documents, distinguishing the different moments within the contract formation and how such changes can be implemented, considering whether they occur before and after the deadline for submitting proposals. In particular, an analysis is made regarding the differentiation between substantial and non-substantial changes, considering their legal implications.

Furthermore, we will also analyse the stability of proposals submitted by bidders, analysing the normative solutions that have implications for the proposals.

The study also reflects on the causes of non-award and how the decision not to award relates to the principle of stability. Additionally, the possibility of introducing changes after the award decision, through contract adjustments will be analysed.

Regarding the stability of the contract, we explore the limits of objective contract modifications, but strictly from the perspective of stability, as the object of this dissertation does not delve into the theme of objective modifications.

The reflection conducted highlights the importance of the preparation of the contract specifications, as a fundamental tool to ensure the clarity of the procedure and avoid errors in the future contract. Thus, it underscores the need to invest in the technical qualification of human resources in contracting authorities as an essential measure to minimize instances of non-compliance with the principle of stability in public procurement procedures.

Keywords: stability; alterations; procurement documents; proposals; Contract Specifications; objective modification

Sumário

1. Introdução	12
2. Princípio da Estabilidade como dimensão do princípio da igualdade concorrencial..	13
3. Estabilidade nos procedimentos de formação dos contratos	15
3.1. No procedimento pré-contratual	15
3.1.1. Estabilidade das peças do procedimento	16
3.1.1.1 O regime das alterações das peças do procedimento	18
3.1.1.2. Os esclarecimentos sobre as peças do procedimento.....	18
3.1.1.3. Retificação de erros e suprimento de omissões	20
3.1.1.4. Alterações substanciais	22
3.1.1.5. Alterações antes do termo do prazo para a apresentação das propostas	25
3.1.1.6. Alterações após o termo do prazo para a apresentação das propostas	26
3.1.2. Estabilidade das propostas	28
3.2. No procedimento pós-adjudicatório	32
3.2.1. A não adjudicação	32
3.2.2. Alterações após adjudicação	38
3.2.3. Os ajustamentos	39
4. Estabilidade do Contrato	41
4.1. Limites à modificação objetiva do contrato	41
5. Conclusão.....	44
6. Bibliografia	47

Lista de siglas e abreviaturas

§	Parágrafo
Ac.	Acórdão
Al.	Alínea
Art.º	Artigo
CCP	Código dos Contratos Públicos
Cf.	Conforme
Cit.	Citação
Coord.	Coordenação
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
N.º	Número
P.	Página
Proc.	Processo
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul
TdC	Tribunal de Contas
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia

1. Introdução

A contratação pública, enquanto instrumento fundamental para a concretização das políticas públicas e gestão eficiente dos recursos do Estado, implica “a colaboração dinâmica e de boa fé entre a entidade adjudicante e o mercado”¹, garantido que se responde às necessidades coletivas da melhor forma. Logo, exige-se um quadro normativo organizado e que reflita os seus princípios fundamentais.

Um dos instrumentos que concorre para a eficiência do procedimento relaciona-se com a estabilidade das regras do procedimento, da intervenção dos concorrentes através das suas propostas e da atuação da entidade adjudicante ao longo do procedimento pré-contratual, pós-adjudicatório e na execução do contrato entretanto celebrado.

Na legislação que antecedeu ao Código dos Contratos Públicos e que é particularmente relevante, destaca-se o DL 59/99, de 2 de março, que estabelecia o Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas. Ali se previam as condições para a execução de trabalhos a mais e as alterações ao projeto da obra. Embora o princípio da estabilidade das peças do procedimento não estivesse expressamente previsto neste diploma, ele podia ser inferido de normas como o art.º 66.º, n.º 1, al. c) e n.º2 (previa que, no programa do procedimento, se admitisse a apresentação de propostas com condições diferentes das previstas no caderno de encargos e as cláusulas deste que não podiam ser alteradas; e a consequente não admissibilidade da proposta no caso de falta de estipulação) e do art.º 106.º, al. b), no qual não eram permitidas modificações nas propostas relativas às “condições objectivamente susceptíveis de influenciar a adjudicação, caso tivessem sido previamente conhecidas por todos os concorrentes”.

Já o DL 197/99, de 8 de junho, relativo ao Regime Jurídico Realização Despesas Públicas e da Contratação Pública, previa explicitamente o princípio da estabilidade das peças do procedimento no art.º 14.º: “Os programas de concurso, cadernos de encargos e outros documentos que servem de base ao procedimento devem manter-se inalterados durante a pendência dos respectivos procedimentos”.

Com a aprovação do CCP, foram revogados estes e outros diplomas de forma a sistematizar e consolidar as várias normas relativas à contratação pública num só diploma, com o objetivo

¹ (RAIMUNDO M. A., Direito dos Contratos Públicos, 2022, p. 1075).

de “explicitar, ainda que sinteticamente, o sentido dos princípios que mais frequentemente têm vocação para se aplicar no domínio da contratação pública”².

O princípio da estabilidade não desapareceu com a entrada do CCP, continuando a ser um dos princípios fundamentais dos procedimentos pré-contratuais, interligando-se com os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação (inscritos no art.º 1.º-A do CCP). Este princípio refere-se não só à estabilidade das peças do procedimento, mas também à dimensão da imodificabilidade das propostas que, por respeito aos princípios fundamentais mencionados, prevê a vinculação dos concorrentes às suas propostas, não as podendo alterar, nem retirar (art.º 65.º e 72.º, n.º 2 do CCP).

O princípio da estabilidade aplica-se ao regime das peças do procedimento e ao das propostas, não possuindo, contudo, um carácter absoluto, no sentido da absoluta imutabilidade, como sustenta M e R. ESTEVES DE OLIVEIRA, uma vez que existe “necessidade de melhor as adequar aos interesses públicos que se visa prosseguir com o contrato”³.

2. Princípio da estabilidade como dimensão do princípio da igualdade concorrencial

O princípio da concorrência é um dos pilares que estimula o mercado interno europeu, previsto no TFUE, na qual se proíbe práticas restritivas da concorrência num mercado bastante propício a restringi-la (art.º 101.º do TFUE).

Assenta na ideia de que um mercado integrado e competitivo promove a eficiência económica, incentiva a inovação e beneficia os cidadãos europeus com melhores produtos e serviços a preços mais baixos. Por estas razões, a concorrência é destacada por MARIA JOÃO ESTORNINHO como “elemento dinamizador da construção do mercado interno europeu e está, desde o início, intimamente relacionada com as quatro liberdades”⁴.

No âmbito da contratação pública, a Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos, acentua a ideia de que os procedimentos não podem ter como consequência reduzir a concorrência (art.º 18.º, n.º 1, 2ª parte), de forma a garantir igualdade de oportunidades e a

² Cf. Preâmbulo do DL 18/2008, de 29 de agosto, ponto 3.

³ (OLIVEIRA, 2011, p. 324).

⁴ (ESTORNINHO, 2006, p. 355).

transparência nos procedimentos (princípios fundamentais da contratação pública e, consequentemente, ligados à concorrência). Desta forma, a concorrência, respeitando o princípio da igualdade⁵ entre os operadores económicos, determina a necessidade de se adotar procedimentos abertos que envolvem maior número de concorrentes e candidatos.

Este princípio “é uma referência essencial para orientar as decisões da entidade adjudicante sobre o modo como ela deve abordar o mercado”⁶, arriscando mesmo dizer-se que é o princípio referência de todo o regime da formação dos contratos públicos, uma vez que se a entidade adjudicante toma a decisão de contratar perante o mercado para satisfazer uma necessidade de interesse público, é do interesse público que o procedimento pré-contratual abranja o maior número de concorrentes, para que se obtenha o maior número de propostas e de entre todas se escolha a mais vantajosa.

Por força do Direito da União Europeia, o princípio da concorrência está reconhecido igualmente, em legislação nacional, no CCP, no art.º 1.º-A. Impõe a todas as entidades adjudicantes a adoção de medidas que *evitem qualquer distorção da concorrência*⁷ (n.º 3), em estreita ligação com o art.º 81.º, f) da CRP, que estabelece, como uma prioridade do Estado, assegurar uma concorrência equilibrada.

O princípio da concorrência é, por conseguinte, nas palavras de M. e R. DE ESTEVES OLIVEIRA, um “princípio-tronco” porque “se prolonga em múltiplas ramificações, correspondentes a tantos outros princípios”⁸. Assim, o princípio da concorrência influencia e é concretizado por outros princípios, a que alguns autores designam como “subprincípios”⁹.

Neste sentido, para que se consiga assegurar a concorrência, existem várias outras manifestações daquele princípio, sendo que uma delas é o princípio da estabilidade, quer das peças do procedimento quer das propostas.

Referem M e R. ESTEVES DE OLIVEIRA¹⁰ que:

“a entidade adjudicante atuará sempre de maneira a não favorecer ou prejudicar um ou alguns concorrentes face a outros, proporcionando-lhes as mesmas condições de preparação, apresentação e defesa das propostas e aplicando as normas e critérios do

⁵ Cf. (GONÇALVES P. C., 2012, p. 489).

⁶ (RAIMUNDO M. A., 2022, p. 72).

⁷ Sublinhado nosso.

⁸ (OLIVEIRA, 2011, p. 185).

⁹ (BRANCO, 2023, pp. 467-468).

¹⁰ (OLIVEIRA, 2011, p. 189).

procedimento objectivamente, tal como foram inicialmente definidos e sem olhar a quem.”

O que significa que para se garantir o cumprimento das regras da concorrência é necessário que as peças do procedimento se mantenham inalteradas, gerando a estabilidade e confiança necessárias para que os concorrentes construam as respetivas propostas em pressupostos estáveis e confiáveis.

Acrescenta JORGE ANDRADE DA SILVA que “alterar durante a tramitação procedimental as regras do jogo é trair a confiança depositada nesses elementos”¹¹, convocando-se assim também com princípio da boa-fé e da tutela da confiança, pelas expectativas criadas junto dos concorrentes.

O mesmo vale para as propostas apresentadas, não devendo ser permitidas alterações porque estas “constituem uma declaração negocial onde o interessado comunica à Administração a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo (...) e, por outro, porque é com base nelas que a Administração forma o seu juízo e toma a sua decisão”¹².

3. A estabilidade nos procedimentos de formação dos contratos públicos

O princípio da estabilidade diz-nos que “as regras e dados constantes das peças do procedimento (vertido no art.º 40.º do CCP), como o programa ou caderno de encargos, devem manter-se inalterados durante a pendência dos respectivos procedimentos, sendo proibida e ilegítima a sua alteração”¹³. Esta ideia estava bem presente, como vimos supra, no art.º 14.º do DL 197/99 que previa não só a inalterabilidade das peças durante a pendência do procedimento, mas também a inalterabilidade das propostas até à adjudicação. No CCP, a estabilidade, apesar de não estar explicitamente prevista, resulta, de modo inequívoco, de diversas normas. Não possuindo este princípio um carácter absoluto, existe, todavia, a possibilidade de realizar alterações ao longo do procedimento, cumpridos os requisitos legais.

3.1. No procedimento pré-contratual

¹¹ (SILVA, 2021, p. 239).

¹² Cit. Ac. STA, de 13 de janeiro de 2011 (proc. n.º 0839/10), Relator: Costa Reis.

¹³ (BRANCO, 2023, p. 468).

3.1.1. Estabilidade das peças do procedimento

As peças do procedimento são os documentos elaborados pela entidade adjudicante “escritos e desenhados em que se fixam as formalidades, os requisitos e os parâmetros que a entidade adjudicante quer ver adoptados”¹⁴. Encontram-se elencados no art.º 40.º do CCP, bem como as regras de competência quanto à sua aprovação (aprovadas pelo órgão competente para a decisão de contratar, de acordo com o n.º 2) e as regras para resolver as divergências que possam existir entre peças (n.º 4 e 5). É com base no conteúdo destas peças, em particular do caderno de encargos, que os operadores económicos vão elaborar as suas propostas.

A entidade adjudicante tem um poder discricionário na elaboração das peças do procedimento, expressando a vontade de contratar e as condições em que o quer fazer, mas sempre no contexto do princípio da legalidade a que está vinculada, visto que “na parte em que o regime do procedimento de contratação não está imperativamente fixado -, tem o poder de aprovar e de conformar discricionariamente as regras a que o mesmo deve obedecer, bem como o “projecto contratual” submetido à concorrência”¹⁵.

Após a publicitação das peças do procedimento, iniciada a tramitação externa do procedimento que até este momento corria internamente, nos serviços da entidade adjudicante, a entidade adjudicante vincula-se às peças e às regras que a própria aprovou. Consequentemente, a entidade adjudicante ficaria impedida, à partida, de alterar as peças posteriormente à disponibilização destas aos operadores económicos¹⁶.

Apesar de se falar em peças do procedimento (nomeadamente na epígrafe do art.º 50.º do CCP), entende JORGE ANDRADE DA SILVA que “o que está realmente em causa é o caderno de encargos”¹⁷. O caderno de encargos é o documento que os concorrentes vão utilizar como referência para a elaboração das suas propostas, uma vez que é neste documento que a entidade adjudicante vai expor o clausulado do futuro contrato (art.º 42.º, n.º 1 do CCP). Por

¹⁴ (SANCHEZ, 2024, p. 605).

¹⁵ (OLIVEIRA, 2011, p. 211).

¹⁶ Esta ideia é retirada das considerações feitas pelo Tribunal no Ac. STA de 3 de junho de 2004 (proc. n.º 0381/04), Relator: Cândido de Pinho, no qual afirma que “O princípio da estabilidade das regras concursais impede que a Administração venha, após o anúncio do concurso e do programa do concurso, e sem que deles dê conhecimento atempado aos concorrentes, a estabelecer novos factores de apreciação, novos prazos de conclusão da obra e de validade das propostas”.

¹⁷ (SILVA, 2021, p. 238).

essa razão, segundo PEDRO SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, “a elaboração de um bom caderno de encargos representa o segredo de uma boa execução do contrato”¹⁸.

No entanto, o programa do procedimento (art.º 41.º do CCP) contém “as regras aplicáveis aos participantes no procedimento e que o órgão adjudicante se obriga a respeitar”¹⁹. Por exemplo, indica os documentos que devem acompanhar as propostas e que são fundamentais para a elaboração das mesmas. Por este motivo, falamos em “peças do procedimento”, a que se deve aplicar o princípio da estabilidade e não unicamente em relação ao caderno de encargos.

Como veremos, o princípio da estabilidade “apenas protege em primeira linha os pressupostos essenciais do procedimento, e não os protege da mesma maneira ao longo de todas as fases do procedimento”²⁰. Existem situações em que é de admitir determinadas alterações, mas é necessário compreender que tipo de alterações estão em causa e do momento do procedimento em que as alterações são feitas.

A estabilidade das peças do procedimento sedimenta-se à medida que avança a tramitação do procedimento: “enquanto as peças podem ser livremente alteradas até à exteriorização do procedimento, a margem de alteração é menor após essa exteriorização e até ao termo do prazo de apresentação de propostas, e é ainda menor após o termo do prazo de apresentação de propostas”²¹.

PEDRO SÁNCHEZ até vai mais longe e não reconhece a existência deste princípio antes do termo do prazo para apresentação das propostas²²:

Tal princípio sido totalmente abandonado desde que a lei passou a admitir que a entidade adjudicante é livre de alterar até mesmo os aspectos fundamentais das peças, conquanto prorrogue o prazo de apresentação das propostas, no mínimo, por todo o tempo já decorrido (n.º 3, do artigo 64.º do CCP).

No entanto, considera que está “absolutamente vedada a modificação das peças do procedimento após o termo do prazo para a apresentação das propostas” porque será o “momento a partir do qual os concorrentes não poderiam já alterar as condições propostas e reagir em tempo útil a esta modificação”²³.

¹⁸ (SANCHEZ, 2024, p. 794).

¹⁹ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 489).

²⁰ (RAIMUNDO, 2013, pp. 1089-1090).

²¹ Ibidem.

²² (SANCHEZ, 2024, p. 101).

²³ Ibidem.

3.1.1.1. O regime das alterações das peças do procedimento

A partir do momento em que se dá início à tramitação do procedimento, a entidade adjudicante está, como se disse já, vinculada às peças que publicita, pois aquelas espelham a vontade e as necessidades que pretende ver satisfeitas. No entanto, a lei permite modificar as peças de forma a corrigir erros ou suprimir omissões detetados nesta fase ou até realizar retificações que, porventura, sejam suscitadas por pedidos de esclarecimento, uma vez que “a entidade adjudicante, se não se lhe permitisse tal alternativa, ver-se-ia obrigada a revogar a decisão de contratar”²⁴ e iniciar um novo procedimento, isento de erros e omissões.

O artigo 50.º do CCP estabelece o regime dos esclarecimentos quanto às peças do procedimento que, por conseguinte, não se consubstanciam em alterações. Prevê também o regime relativo à correção de erros e suprimimento de omissões, que leva à modificação das peças, quando a entidade adjudicante aceita a existência desses erros e omissões. A epígrafe do artigo para além de referir os esclarecimentos e retificações, também refere “alterações”, mas nada no corpo do artigo faz referência ao conceito. Daí que JORGE ANDRADE DA SILVA conclua que “em homenagem ao princípio da estabilidade e intangibilidade das peças, que, havendo já propostas apresentadas, apenas são de admitir as alterações decorrentes da correção de erros e suprimimento de omissões, já que os esclarecimentos, por definição, nada alteram.”²⁵

3.1.1.2. Os esclarecimentos sobre as peças do procedimento

Em primeiro lugar, a lei prevê a possibilidade de os concorrentes pedirem esclarecimentos sobre as peças do procedimento, ainda que não possam ter o alcance de modificarem o seu conteúdo. São, todavia, essenciais para que os concorrentes interpretem a vontade da entidade adjudicante ali vertido, de forma correta. Ou dito de outro modo, “não existe ainda um fenómeno de modificação do seu conteúdo, visto que apenas se aclara um conteúdo que é preservado tal e qual foi inicialmente aprovado”²⁶, mas antes, “uma função de clarificação”²⁷.

De acordo com o disposto no art.º 50.º do CCP, os pedidos de esclarecimento devem ser realizados por escrito até ao fim do primeiro terço do prazo para a apresentação (de forma a evitar que os concorrentes não utilizem este mecanismo dos esclarecimentos para prolongar o prazo de entrega das propostas e, consequentemente, da adjudicação) e prestados pelo órgão

²⁴ (OLIVEIRA, 2011, p. 324).

²⁵ (SILVA, 2021, p. 238).

²⁶ (SANCHEZ, 2024, p. 967).

²⁷ (ESTORNINHO, 2006).

designado pelo órgão que praticou a decisão de contratar [art.º 132.º, n.º1, al. e) e 164.º, n.º1, al. e) do CCP], no segundo terço do prazo (n.º 5), devidamente publicitadas na plataforma, juntos das peças e notificados os interessados (n.º 8). No entanto, este prazo não é perentório no sentido de não existir solução legal para a sua inobservância. Em caso de inobservância, deve ser decidida a prorrogação do prazo de apresentação das propostas, no mínimo pelo tempo decorrido (art.º 64.º, n.º 1), ou seja, extensão do prazo por um período igual ao do atraso verificado²⁸, em linha com o disposto no art.º 47.º, n.º 3 da Diretiva 2014/24/UE.

PEDRO SÁNCHEZ, a propósito desta questão, ainda que dependendo do caso concreto, salienta que a prorrogação pode ser curta: “Na prática, se o atraso for de apenas um dia, a prorrogação pode ser também de apenas um dia, salvo se for decidido conceder mais tempo aos interessados”. Consideramos que a solução dada pela norma (prorrogação do prazo pelo período do atraso verificado) é a mais razoável, sem prejuízo do disposto no n.º 3, que prevê o reinício do prazo quando se estiver perante alterações de aspetos fundamentais. Todavia, entendemos que a entidade adjudicante terá que considerar a complexidade da informação prestada no esclarecimento de forma que seja fixado um tempo razoável aos concorrentes para elaborarem e adequarem as suas propostas.

Em relação ao disposto no n.º 2 deste artigo, nos casos em que o procedimento tenha sido publicado no JOUE, o prazo de prorrogação para a apresentar as propostas não pode ser inferior a 6 dias, independentemente de a entidade adjudicante ter prestado o esclarecimento com um dia ou dez dias de atraso. O autor acredita que se trata uma “precipitação legislativa” que pode levar a que a entidade adjudicante não pondere devidamente sobre o esclarecimento, sob pena de ter que prorrogar o prazo por um mínimo de 6 dias²⁹. Posto isto, concordamos com PEDRO SÁNCHEZ de que o efeito da norma não será o esperado, entendendo que poderá prejudicar o trabalho da entidade adjudicante ao “apressar” a prestação dos esclarecimentos sem refletir de forma adequada sobre eles, porque não quererá arrastar o procedimento por, pelo menos, mais 6 dias. Esta reflexão é importante, porque, por vezes, será nesta ponderação sobre os esclarecimentos que a entidade adjudicante poderá vir a detetar erros que constem nas peças.

Após o decurso do prazo para pedidos de esclarecimentos, entende-se que a entidade adjudicante não é obrigada a responder, mas pode fazê-lo ao abrigo do princípio da colaboração

²⁸ No *Código de Contratos del Sector Público*, o regime é diferente do CCP. Prevê-se no art.º 60.º, n.º 4, al. a) que o prazo deve ser prorrogado no caso de a entidade adjudicante não prestar as informações pelo menos 6 dias antes do termo do prazo para as apresentações, sem colocar um período mínimo para a prorrogação.

²⁹ (SANCHEZ, 2024, p. 971).

entre a entidade adjudicante e os interessados, “desde que o teor do pedido seja considerado razoável”³⁰, devendo ser cumprido o prazo de resposta ou prorrogando o prazo nos termos do art.º 64.º, n.º 1, para que os concorrentes adaptem as propostas aos esclarecimentos.

3.1.1.3. Retificação de erros e suprimento de omissões

Diferentemente do que sucede com os esclarecimentos, a retificação de erros e suprimento de omissões são alterações às peças num “quadro de correção de defeitos”, ou seja “corrigir algo que não estava correta ou completamente formulado ou não estava regulado e deveria estar”³¹. Sabendo que, nomeadamente, o caderno de encargos será parte do contrato, porque contém obrigações a serem cumpridas pelo cocontratante, torna-se fundamental detetar todos os erros e omissões, mesmo oficiosamente e dentro do que seja possível.

No entanto, também se prevê no art.º 50.º, n.º 1 do CCP que os interessados devem apresentar uma lista dos erros e omissões que detetem nas respetivas peças. Nesta lista são apresentados os erros e omissões que possam ser detetados nesta fase, “atuando com a diligência objetivamente exigível em face das circunstâncias concretas” (n.º 3). Quando se fala em diligência objetivamente exigível significa a “razoavelmente esperada de um concorrente com normais cuidados e conhecimentos na área em que se enquadram as prestações contratuais”.³²

Este dever de os operadores económicos identificarem erros e omissões nas peças do procedimento, que não são sequer da sua autoria, sob pena de terem de suportar, em regra, os custos futuros das correções na execução do contrato, foi criticado pela doutrina.

Alguns autores entendem que esta solução é injusta por responsabilizar os interessados em erros cometidos pela entidade adjudicante em peças elaboradas por esta. PEDRO COSTA GONÇALVES afirma que “a solução desconsidera o facto de a elaboração das peças do procedimento ser da exclusiva responsabilidade da entidade adjudicante (...), além disso, impõe a meros interessados no procedimento uma responsabilidade de, em tempo curto, detetarem erros alheios”³³.

³⁰ (SANCHEZ, 2024, p. 968).

³¹ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 541).

³² (SILVA, 2021, p. 247).

³³ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 550) e, nesta linha de pensamento, também JORGE ANDRADE DA SILVA considera que “Se, ao fim de todo o tempo de que dispôs para a preparação do procedimento, a entidade adjudicante não soube ou não diligenciou suficientemente no sentido de evitar esses erros e omissões e de os detetar, constitui um reconhecimento da sua própria incapacidade e negligência relegar essa tarefa e responsabilidade para os concorrentes e em prazo tão reduzido”.

Em oposição, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO considera que *devem* ser identificados pelos concorrentes para que “desse modo, [se parta] para o futuro contrato de uma base tão perfeita e clara quanto possível”³⁴. PEDRO SÁNCHEZ afirma que a solução é justificada para que se evite erros no futuro contrato e porque muitos cocontratantes “utilizavam tais erros como simples instrumento para a obtenção de mais valias ao longo da execução do contrato”³⁵. Tendemos a concordar com esta última posição, que apesar de entendermos que este prazo se possa revelar curto para a deteção destes erros por parte dos interessados em peças elaboradas pela entidade adjudicante, esta solução é o “mal menor”. De outro modo, as peças seguiriam com erros para uma fase em que a única solução seria a não adjudicação e realizar um novo procedimento. Por conseguinte, é preferível que a deteção destes erros seja feita o mais cedo possível. Para tal fim, a ajuda dos interessados é fundamental porque, muitas vezes, estes possuem equipas especializadas com mais conhecimentos técnicos e científicos sobre a obra, produto ou serviço de que é objeto o procedimento, do que a própria entidade adjudicante.

O art.º 50.º do CCP remete no seu n.º 4 para o disposto no art.º 378.º, em caso de incumprimento de identificação dos erros e omissões por parte dos interessados. O legislador, de forma a evitar que o futuro contrato fosse contaminado por erros e omissões constantes no caderno de encargos não identificados pela entidade adjudicante e pelos interessados, consagrou uma norma que estimula os interessados a identificar estes erros e omissões e que, por outro lado, impede o abuso de direito por parte dos mesmos³⁶.

A norma do art.º 378 foi sujeita a alterações, nomeadamente na Revisão de 2017, passando a prever-se um prazo de 60 dias para o empreiteiro apresentar reclamação sobre erros e omissões no caderno de encargos (n.º 3). O problema estava no facto de o art.º 50.º, n.º 4 remeter para esta norma, o que não fazia sentido³⁷. Isto porque os interessados ao não identificarem erros e omissões no prazo do art.º 50.º, teriam um prazo adicional de 60 dias após a consignação da obra e apenas com o término desses 60 dias seriam responsáveis por suportar metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento desses erros e omissões (art.º 378.º, n.º 3 do CCP à data da Revisão de 2017). A Revisão de 2021 veio resolver esta incoerência, prevendo que incumprimento do dever de identificar erros e omissões implica que

³⁴ (RAIMUNDO M. A., *Direito dos Contratos Públicos*, 2022, p. 446).

³⁵ (SANCHEZ, 2024, p. 987).

³⁶ Para melhor desenvolvimento, (SANCHEZ, 2024, pp. 985-1004).

³⁷ *Ibidem*, p. 995.

o “empreiteiro suporta metade do valor dos trabalhos complementares de suprimento de erros e omissões cuja detecção era exigível na fase de formação do contrato” (n.º 3).

De acordo com JORGE ANDRADE DA SILVA³⁸ existem, então, três níveis de denúncia de erros e omissões:

No primeiro terço do prazo de apresentação das propostas, para os erros até essa altura detetáveis (artigo 50, n.º 1); No prazo de 60 dias contados da consignação total ou da primeira consignação parcial, para os erros e omissões só detetáveis nesse momento (artigo 378.º, n.º 4); No prazo de 30 dias contados da data em que era exigível que fossem detetados, para os erros só detetáveis após o decurso do prazo de 60 dias antes referido.

Apresentada a lista e identificados os erros e omissões pelos interessados, a entidade adjudicante deve, até ao termo do segundo terço do prazo para a apresentação das propostas, pronunciar-se sobre eles, sob pena de aqueles que não forem expressamente aceites, sejam considerados como rejeitados [art.º 50, n.º 5, al. b) do CCP]³⁹. Todavia, caso este prazo não seja cumprido, a correção e suprimento dos erros e omissões pode ainda ser realizada, desde que comunicados até ao termo do prazo de apresentação das propostas, prorrogando prazo de acordo com o art.º 64.º, n.º 2 do CCP.

3.1.1.4. Alterações substanciais

Quando se fala em correção de erros ou suprimento de omissões, estes podem implicar pequenas alterações, como erros materiais ou de escrita que em nada afetam os aspetos substanciais das peças. No entanto, também pode acontecer que existam erros e omissões que levem a alterar substancialmente as peças, ou seja, alterações que impliquem “uma modificação dos mais básicos pressupostos em que os operadores económicos confiaram para, primeiro decidir apresentar ou não proposta e para, depois, em caso afirmativo, decidir quais as condições contratuais a propor”⁴⁰.

Nas palavras de PEDRO SÁNCHEZ, podemos estar perante uma destas alterações quando esteja em causa a “criação, a modificação ou a supressão de uma exigência de participação no procedimento” (na qual o universo de potenciais concorrentes se altera); “a criação, a modificação ou a supressão de um requisito de aceitabilidade contratual” (de um parâmetro

³⁸ Cit. (SILVA, 2021, p. 241).

³⁹ Esta é uma competência do órgão competente para a decisão de contratar (ou do órgão indicado nas peças), indelegável no júri do procedimento (art.º 69.º, n.º 2 do CCP).

⁴⁰ (SANCHEZ, 2024, p. 975).

base ou aspeto não submetido à concorrência) ou “a alteração relevante da modalidade do critério de adjudicação ou do conteúdo do modelo de avaliação das propostas”⁴¹.

À primeira vista, seria difícil aceitar este tipo de alterações, uma vez que põem em causa a segurança jurídica e a tutela da confiança (art.º 2.º da CRP) pelas expectativas criadas nos interessados com a aprovação das peças. Não obstante, face às alterações, as propostas poderiam ficar inutilizadas e teriam de ser reformuladas para as colocar em conformidade com as novas alterações, o que implicaria disponibilização de novos recursos, que os interessados podem não ter, designadamente mais tempo para as preparar.

A questão do tempo é resolvida pelo art.º 64.º, n.º 3 do CCP que prevê a prorrogação do prazo para a apresentação das propostas desde o início daquele prazo⁴², na qual o concorrente poderá elaborar uma nova proposta com o prazo a “recomeçar do zero”. Com a previsão deste artigo, nada impede que não se possam realizar alterações de aspetos fundamentais nas peças do procedimento, desde que devidamente notificados os interessados e com estas alterações disponibilizadas na plataforma eletrónica junto com as respetivas peças. Mesmo que um concorrente já a tenha apresentado a proposta à altura da realização da alteração, é-lhe possível retirar a proposta e apresentar uma nova ou não (art.º 137.º do CCP).

Esta disposição não resolve o problema dos gastos realizados numa proposta que eventualmente tenha ficado inutilizada em virtude das alterações efetuadas. Todavia PEDRO SÁNCHEZ considera, mesmo assim, que a solução do art.º 64.º do CCP é “a menos má para a ponderação e prossecução de todos os interesses públicos e privados envolvidos”⁴³, por comparação com a solução de revogação da decisão de contratar.

Poderá colocar-se ainda a questão de existir possibilidade de, efetuadas estas alterações, outros potenciais concorrentes, que não apresentaram proposta, possam apresentar agora, em igualdade de circunstâncias com os outros concorrentes que já apresentaram proposta.

Tendo em conta que a lei prevê um reiniciar do prazo para a apresentação das propostas, os novos concorrentes teriam o mesmo prazo para apresentar proposta como se tivessem sido concorrentes desde o início do procedimento. Parece que nada impede esta possibilidade, uma

⁴¹ (SANCHEZ, 2024, pp. 980-981).

⁴² É importante identificar quando se trata de aspetos fundamentais, porque enquanto neste caso prorroga-se o prazo por todo o tempo decorrido desde o início, quando estão em causa simples retificações que não afetem aspetos fundamentais, pode não implicar a prorrogação, apenas ocorre quando tiver sido notificada a retificação no terceiro terço do prazo, prorrogando-se pelo tempo decorrido pelo atraso verificado na comunicação da retificação (art.º 64.º, n.º 1 do CCP).

⁴³ (SANCHEZ, 2024, p. 978).

vez que não são violados os princípios gerais da contratação pública, nomeadamente o princípio da concorrência, porque, nesta fase, nem o júri nem os concorrentes tiveram acesso às propostas. No entanto, os concorrentes que já apresentaram propostas, ou que pelo menos iniciaram a elaboração da proposta desde o início do procedimento, têm uma vantagem em relação a estes concorrentes que querem apresentar proposta agora com as novas alterações nas peças do procedimento. Neste sentido, princípio da igualdade poderia ser questionado⁴⁴, mas permitir o acesso de novos concorrentes ao procedimento parece-nos a solução mais sensata, sendo do interesse público que existam mais propostas para que se escolha a melhor.

Na jurisprudência do TJUE, a questão da alteração de aspetos fundamentais das peças do procedimento é tratada de forma restritiva. Um dos acórdãos mais relevantes nesta matéria é o *Ac. Borta UAB*, de 5 de abril de 2017, proc. n.º C-298/15, já comentado por alguns autores, nomeadamente PEDRO GONÇALVES. Neste acórdão, o TJUE admite a possibilidade de alterações das peças, desde que não sejam “a tal ponto substanciais que teriam atraído potenciais proponentes que, na falta dessas modificações, não poderiam apresentar uma proposta” (ponto 74), “essas modificações sejam objeto de publicidade adequada” (ponto 75) e que “sejam efetuadas antes da apresentação das propostas pelos proponentes e, por outro, que o prazo para a apresentação dessas propostas seja prorrogado quando essas modificações sejam significativas” (ponto 76). Coloca-se esta dúvida dos “potenciais proponentes”, mas como é afirmado PEDRO GONÇALVES e à qual corroboramos a ideia, o “facto de a lei exigir a publicitação de avisos das decisões de prorrogação nos mesmos termos em que foi publicado o anúncio do procedimento”⁴⁵ permite que se possa alterar os aspetos fundamentais, mas também que possam participar novos concorrentes.

Todavia, apesar de a entidade adjudicante poder efetuar alterações substanciais, não pode, por um lado, realizar uma alteração que modifique o objeto do contrato (“mudando o procedimento, a entidade adjudicante não pode mudar *de*⁴⁶ procedimento e alterar o seu objeto”⁴⁷), uma vez que cada procedimento tem uma finalidade. Caso exista uma diferente, deve existir um novo procedimento. Por outro lado, também não é possível à entidade

⁴⁴ Tendo em conta que os concorrentes que estão inseridos no procedimento desde o seu início, têm a possibilidade de elaborar uma proposta mais robusta em relação aos novos concorrentes, uma vez que tiveram mais tempo para as preparar.

⁴⁵ (GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 2023, p. 542).

⁴⁶ Sublinhado do autor.

⁴⁷ (SANCHEZ, 2024, p. 984).

adjudicante efetuar este tipo de alterações das peças após o termo do prazo da apresentação das propostas (*infra*)⁴⁸.

3.1.1.5. Alterações antes do termo do prazo para a apresentação das propostas

De forma a traçarmos uma linha de pensamento com base no que fomos referindo nos pontos anteriores, é necessário compreender como se manifesta a estabilidade das peças no período que decorre antes e após o termo do prazo para a apresentação das propostas.

Como vimos, os interessados devem identificar todos os erros e omissões e pedir todos os esclarecimentos, enquanto a entidade adjudicante deve comunicar os erros que aceita e os esclarecimentos que achar úteis até ao termo do segundo terço do prazo (art.º 50.º, n.º 5 do CCP) ou, em caso de incumprimento deste prazo, até ao fim do prazo para apresentação das propostas, mediante prorrogação (art.º 64.º, n.º 1 do CCP)⁴⁹. Neste sentido, o CCP permite que se proceda à alteração das peças do procedimento, através da retificação de erros e suprimento de omissões, mesmo de aspetos fundamentais (assegurado o respeito pelos princípios da concorrência e transparência, através do art.º 64.º, n.º 4 do CCP).

Confirmada esta possibilidade de alteração, é preciso ter em conta alguns limites para se efetuarem alterações antes do fim do prazo, nomeadamente não pode contender com o próprio objeto do procedimento (alterar o tipo de procedimento ou o objeto principal do contrato), caso contrário deve extinguir-se o procedimento e abrir outro, revogando a decisão de contratar. Deve existir prorrogação do prazo para apresentar as propostas por um período, no mínimo, igual ao do atraso verificado e as alterações devem ser publicadas no mesmo local e pelo mesmo modo pelo qual foi publicitado o procedimento e notificados os interessados (art.º 50.º, n.º 8 do CCP).

Estas normas têm em vista proteger os interesses dos concorrentes (“normas de proteção”⁵⁰), como tal, se não forem respeitadas, entendemos que se constitui uma ilegalidade. Esta prorrogação garante aos potenciais concorrentes que, no caso de se alterar elementos essenciais das peças, lhes é concedido um período para analisarem essa alteração e apresentarem proposta. Se não se prorrogar, entendemos que se lesam os interesses dos potenciais concorrentes, por

⁴⁸ Em relação às alterações no sistema de qualificação, o art.º 248.º do CCP estabelece as regras para que se possam atualizar os critérios de qualificação, devendo a alteração ser comunicada aos candidatos já qualificados, aos que não se qualificaram e aos com candidatura pendente.

⁴⁹ É aplicável ao concurso limitado por prévia qualificação o art.º 166.º e o art.º 175.º do CCP, em caso de prorrogação do prazo.

⁵⁰ (ALMEIDA, Sobre os limites à modificação objetiva dos contratos", 2019, p. 731)

isso, a omissão de prorrogação deste prazo será uma decisão impugnável à luz do art.º 269.º do CCP⁵¹.

3.1.1.6. Alterações após o termo do prazo para apresentação das propostas

Nesta fase do procedimento colocam-se mais dúvidas sobre a possibilidade de se poder alterar as peças, mais propriamente do caderno de encargos, uma vez que, a este tempo, já são conhecidas as propostas, o que poderá implicar a violação do princípio da concorrência e da igualdade entre os operadores económicos.

Aparentemente, retiramos do CCP, do disposto no art.º 79.º, n.º 1, al. c) que apenas as alterações a aspetos fundamentais das peças levam à decisão de não adjudicação e ao início de um novo procedimento, ou seja, *a contrario sensu* é possível alterar aspetos não fundamentais das peças, sem que estas alterações resultem num novo procedimento.

Analisando algumas posições doutrinárias, podemos concluir que é de admitir alterações após o termo do prazo para a apresentação de propostas, desde que estas não afetem aspetos fundamentais das peças: MIGUEL ASSIS RAIMUNDO afirma que é possível, uma vez que “o princípio da estabilidade tem (apenas) o propósito de proteger os pressupostos essenciais do procedimento contra alterações que o descaracterizem”⁵². Também M. e R. ESTEVES DE OLIVEIRA especificam que nesta fase apenas se podem alterar “formalidades não decisivas do procedimento do concurso, que versam sobre a sua tramitação, de modo a torna-la mais célere”, ou seja, alterações burocráticas⁵³.

Afirma PEDRO GONÇALVES⁵⁴ que:

Estas, a serem admitidas, não podem obviamente envolver aspetos que, se tivessem definidos *ab initio*, poderiam ter atraído outros interessados, nem aspetos que possam interferir com o processo de avaliação das propostas (...) ou que possam determinar a exclusão de propostas regularmente admitidas.

⁵¹ Neste sentido, Ac. do TCAS de 20 de março de 2014 (proc. n.º 10918/14), Relator: Sofia David, o Tribunal determina, à luz do caso concreto, que “existe aqui uma actuação alegadamente ilícita, cometida pela entidade contratante, na decorrência do procedimento concursal, que lesou o Recorrente e como tal é recorrível, quer através da presente providência, que tem por objecto o pedido de suspensão do procedimento contratual, quer através da competente acção a intentar ao abrigo do artigo 100.º do CPTA, na qual poderá ser requerida a condenação daquela entidade a actuar no sentido de determinar a prorrogação do prazo de apresentação das propostas”.

⁵² (RAIMUNDO M. A., Direito dos Contratos Públicos, 2022, p. 449).

⁵³ (OLIVEIRA, 2011, p. 327) Posição destes autores mencionada e defendida por MARIA JOÃO ESTORNINHO, Direito Europeu dos Contratos Públicos, pp. 350-351, em nota 171.

⁵⁴ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 543).

É aceitável que em obras menos recentes se exponha dificuldades em aceitar alterações, essenciais ou não, tendo em conta legislação anterior ao CCP, no entanto mesmo nestas posições o enfoque era realmente a preocupação com alterações que afetassem os aspetos substanciais das peças⁵⁵.

A jurisprudência nacional tem-se pronunciado no sentido de permitir alterações, após o prazo, desde que não incidissem sobre aspetos fundamentais⁵⁶, ou seja, será de afastar a possibilidade de alterações a aspetos que sejam essenciais das peças, nomeadamente alterações que influenciem a avaliação e a decisão de escolha da proposta⁵⁷.

Mesmo o TJUE já se pronunciou no sentido de que não é permitido modificar as condições essenciais do caderno de encargos, na qual os concorrentes se basearam para preparar a proposta⁵⁸. Apesar de ainda não existir claramente uma pronúncia a permitir negociações de aspetos não essenciais, é entendido que estas são permitidas, desde que não digam respeito ao objeto e critério de adjudicação dos contratos.

Deve-se assumir que, de acordo com a declaração conjunta, a negociação pode ser permitida, desde que o objeto da negociação não seja um aspeto fundamental e desde que a conclusão das negociações não conflite de outra forma com o princípio da igualdade de tratamento.⁵⁹

Todavia, sendo aparentemente possível alterar aspetos não essenciais das peças após o termo deste prazo é importante considerar que, tal como afirma MIGUEL RAIMUNDO, “aqui haja

⁵⁵ (RAIMUNDO M. A., *Direito dos Contratos Públicos*, 2022, p. 450): Considerações das obras de MARCELO REBELO SOUSA e MARGARIDA OLAZABAL em nota 856.

⁵⁶ No Ac. TCAS de 10 de outubro de 2013 (proc. n.º 10299/13), Relator: Sofia David é afirmado que “Há que admitir a possibilidade de, em circunstâncias como a dos autos, dever aceitar-se a alteração das regras concursais depois daquele prazo de apresentação das propostas. Ou seja, há que admitir a possibilidade de os princípios da tutela efectiva (...), da boa fé, da tutela da confiança (...), da prossecução do interesse público (...), puderem implicar derrogações ao princípio da estabilidade das regras do concurso, que não pode ser lido como um princípio absoluto”.

⁵⁷ Em jurisprudência mais recente, no Ac. TCAS de 28 de maio de 2020 (proc. n.º 1420/19.2BELRA) Relator: Celestina Castanheira, existiu a tentativa de a entidade adjudicante inserir especificações ou condições aos concorrentes que não estavam contemplados no caderno de encargos - a entidade adjudicante procurou afirmar que os concorrentes estavam vinculados a considerar nas propostas um tipo de combustível que não se exigia nas peças do procedimento - a EA exclui a proposta de um concorrente que apresentava um gasóleo aditivado, tendo o Tribunal se pronunciado no sentido de “a ausência dessa particularização implica a generalização do combustível e, assim, que ambos os tipos de combustível sejam abrangidos.”, entendendo que “o Município recorrente não podia excluir a possibilidade de ser proposto o fornecimento de gasóleo aditivado”.

⁵⁸ Ac. do TJUE (Terceira Secção) de 10 de maio de 2012, C-368/10, Comissão Europeia contra Reino dos Países Baixos citando “as informações complementares sobre o caderno de encargos e sobre os documentos complementares, referidas nessa disposição, possam clarificar certos pontos ou fornecer certas informações, entre as quais figuram as especificações técnicas e os critérios de adjudicação, tal como essas condições foram formuladas no caderno de encargos, nas quais os operadores económicos interessados se basearam legitimamente para tomar a decisão de preparar a apresentação de uma proposta ou, pelo contrário, renunciar a participar no processo de adjudicação do contrato em causa” (§ 55).

⁵⁹ Tradução nossa (VESTERDORF, 2018, pp. 301-302).

que fazer um controlo de imparcialidade, para evitar casos onde a entidade adjudicante altere as regras do jogo para privilegiar a propostas de algum dos concorrentes”⁶⁰, não podendo mesmo as alterações que, aparentemente sejam de aspetos não essenciais, violem os princípios da contratação pública, nomeadamente o princípio da concorrência e da igualdade de tratamento.

Após este prazo, caso a gravidade do erro detetado ou a alteração implique um aspeto fundamental das peças, não será permitido a alteração das peças e deverá extinguir-se o procedimento, nos termos do disposto no art.º 79.º, n.º 1, al. c) do CCP, que analisaremos no ponto 3.2.1.

3.1.2. Estabilidade nas propostas

Também a propósito das propostas se pode averiguar qual o grau de imutabilidade das mesmas, isto é, se também se afirma um princípio de estabilidade.

Terminado o prazo para a apresentação e entrega das propostas, os concorrentes ficam vinculados às suas propostas, não podendo retirá-las (obrigação de manutenção das propostas que decorre do art.º 65.º do CCP) nem as alterar, de acordo com o princípio estabilidade e intangibilidade das propostas. Esta ideia é justificada pelo facto de após o término do prazo, as propostas são conhecidas pela entidade adjudicante e pelos outros concorrentes, isto é, se fosse permitido a alteração das propostas, os concorrentes poderiam aproveitar para modificar as suas próprias propostas para conseguir a adjudicação, com base no conhecimento das condições das propostas dos restantes.

Posto isto, cabe ao júri do procedimento a apreciação das propostas que foram apresentadas pelos concorrentes [art.º 69, n.º 1, b) do CCP], na medida em que procede à análise dos requisitos de regularidade das propostas e da aplicação do critério de adjudicação. Distinguem-se, portanto, dois momentos distintos: a análise das propostas e a avaliação das propostas. PEDRO COSTA GONÇALVES refere-se à análise das propostas como “tarefa de verificação de requisitos legais e regulamentares relativos ao cumprimento dos requisitos de regularidade orgânica, forma e substancial” e distingue-a da avaliação das propostas, na qual se vai aplicar o critério de adjudicação e atribuir pontuação em comparação com as restantes propostas⁶¹. Apesar de se tratar da mesma fase do procedimento relativo à apreciação das propostas, trata-

⁶⁰ (RAIMUNDO M. A., A formação dos contratos públicos, 2013, p. 1095).

⁶¹ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 758).

se de momentos distintos que devem ser ponderados pelo júri, seguindo uma sequência lógica⁶².

Primeiramente, tendo o júri de conferir a regularidade das propostas, pode pedir esclarecimentos sobre estas ou, nos casos que se revelar necessário, deve solicitar o suprimento de irregularidades que forem detetadas nas propostas, dentro dos limites definidos na lei (art.º 72.º, n.º 1 e 3 do CCP).

Quanto aos esclarecimentos, como observamos *supra* em relação aos esclarecimentos das peças, têm a função de clarificar o conteúdo do documento, mas neste caso, das condições ou atributos da proposta.

O problema que poderia surgir a respeito dos esclarecimentos seria a utilização deste instrumento para falsear a concorrência, ou seja, pedir esclarecimentos a um concorrente com o intuito de o concorrente alterar algum aspeto da proposta. No entanto, está previsto no art.º 72.º, n.º 2 do CCP que os esclarecimentos prestados pelos concorrentes não podem alterar o conteúdo da proposta, nem completar atributos nem suprir omissões que determinem a exclusão da proposta, nos termos do art.º 70.º, n.º 2, a) do CCP. Os esclarecimentos não podem conduzir a uma alteração da proposta, apenas têm a função de clarificar algum aspeto que esteja ali contemplado⁶³. Aqui torna-se bem claro a expressão do princípio da estabilidade das propostas neste art.º 72.º, n.º 2: “não pode ser alterada, em sede de esclarecimentos, a essência da proposta apresentada”⁶⁴.

Em cumprimento do princípio da transparência, os pedidos e os próprios esclarecimentos devem ser disponibilizados na plataforma eletrónica e notificados todos os concorrentes (art.º 72.º, n.º 5 do CCP).

Todavia, podem ser apresentadas propostas que não se encontram em conformidade com os requisitos exigidos pelas peças do procedimento, as chamadas propostas irregulares, que podem conduzir à sua exclusão do procedimento, nos termos do art.º 70.º, n.º 2 e art.º 146.º, n.º

⁶² O art.º 72, n.º 1 distingue estes conceitos e o Ac. STA de 27 de janeiro de 2022 (proc. n.º 0917/21.9BEPRT), Relator: Cláudio Ramos Monteiro, faz também esta distinção: “apesar de a lei não prever uma fase. procedimental autónoma para a análise das propostas, não se pode subverter a ordem lógica daquelas operações, transformando em fundamento de exclusão das mesmas aquilo que é um fator da sua avaliação”.

⁶³ Este é o entendimento da jurisprudência: veja-se o Ac. STA de 07 de maio de 2015 (proc. n.º 01355/14), Relator: José Veloso, que afirma que os esclarecimentos “deverão limitar-se a tornar clara certa ambiguidade ou obscuridade da mesma, não podendo introduzir qualquer elemento novo que possa influir na sua apreciação e avaliação”.

⁶⁴ (RAIMUNDO M. A., 2022, p. 492).

2 do CCP⁶⁵. No entanto, a exclusão de propostas é entendida como medida de *ultima ratio*, porque é do interesse público que se aproveitem o maior número de propostas. Posto isto, a ideia de “colaboração da administração com os particulares” e a “prevalência da substância sobre a forma”⁶⁶, para além dos próprios princípios da concorrência e da boa-fé, sustentam o dever da entidade adjudicante de pedir aos concorrentes que corrijam determinadas irregularidades das propostas (ou até corrigir ela própria⁶⁷).

A regularização das propostas encontra-se prevista no Direito Europeu no art.º 56.º, n.º 3 da Diretiva 2014/24/UE que permite, no caso de a informação ou documentação parecer incompleta ou incorreta, as autoridades adjudicantes poderem solicitar “aos operadores económicos em causa que apresentem, acrescentem, clarifiquem ou completem a informação ou documentação pertinentes num prazo adequado, desde que tal seja solicitado no respeito integral dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência”. Esta norma veio estabelecer o que já vinha a ser discutido na jurisprudência⁶⁸: a possibilidade de suprimimento de irregularidades das propostas, sujeita a determinados limites.

Apoiado nesta norma, o legislador português consagrou no art.º 72.º, n.º 3 do CCP que “o júri deve solicitar aos candidatos e concorrentes que, no prazo máximo de cinco dias, procedam ao suprimimento de irregularidades formais das suas candidaturas e propostas que careçam de ser supridas, desde que tal suprimimento não seja suscetível de modificar o respetivo conteúdo e não desrespeite os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência”⁶⁹. A lei impõe que a entidade adjudicante notifique o concorrente para suprimir determinada irregularidade, por isso “não se poderá (...) realizar qualquer exclusão que se baseie em motivos que seriam suscetíveis de sanção ao abrigo desta figura”⁷⁰.

⁶⁵ A Diretiva de 2014/24 divide este conceito de propostas irregulares em propostas irregulares e inaceitáveis [definição dos conceitos no art.º 26.º, n.º 4, al. b)] e propostas inadequadas [art.º 32.º, n.º 2, al. a)].

⁶⁶(RAIMUNDO M. A., Direito dos Contratos Públicos, 2022, p. 488).

⁶⁷ O n.º 2 do art.º 72.º admite que o júri proceda à retificação oficiosa de erros de escrita ou de cálculo, desde que se verifique a evidência da existência do erro e da forma como ele deve ser corrigido.

⁶⁸ Por exemplo, no Ac. do TJUE de 10 de outubro de 2013, proc. C-336/12, *Manova A/S*, o TJ afirmou que “não se opõe a que os dados relativos à proposta possam ser corrigidos ou completados pontualmente, nomeadamente, porque, como é óbvio, necessitam de uma simples clarificação, ou para pôr termo a erros materiais manifestos” (§ 32).

⁶⁹ Esta norma foi alterada mais recentemente pelo DL 78/2022, que, de acordo com PEDRO GONÇALVES, vem “eliminar referências absolutamente desnecessárias e confusas” (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 765), com a retirada da expressão *formalidades não essenciais* e a introdução de um elenco exemplificativo de irregularidades formais que carecem de ser supridas.

⁷⁰ (RAIMUNDO M. A., Direito dos Contratos Públicos, 2022, p. 502).

Da primeira parte da norma, retiramos que, em primeiro lugar, para além de a regularização das propostas apenas se aplicar a *irregularidades formais*, estas têm que *carecer de suprimimento*⁷¹, ou seja, sem o suprimimento da irregularidade, a proposta seria excluída.

Além de que a regularização apenas pode ocorrer se não for suscetível de modificar o conteúdo da proposta e que não desrespeite os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência (estas duas exigências consagram a possibilidade de suprimimento, ou seja, nas palavras de PEDRO GONÇALVES, “o suprimimento tem que ser possível”⁷² e só acontece se verificarmos estas exigências). Na opinião de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, o importante é que o suprimimento de irregularidades não dê origem a uma “*vantagem competitiva ilegítima*”⁷³, tendo sempre de ter em consideração “o modo como se permite o suprimimento” garantindo o respeito pelo princípio da estabilidade⁷⁴. No entanto, cremos que, apesar de na norma se identificarem estes dois requisitos como independentes, a existir, serão raras as situações em que a não suscetibilidade de modificar o conteúdo da proposta, correspondente ao princípio da estabilidade/intangibilidade das propostas, não estará inerentemente ligada aos princípios da concorrência e da igualdade, não devendo, a partida, existir um requisito sem o outro.

A segunda parte apresenta um elenco exemplificativo de irregularidades formais que podem caber na previsão da primeira parte da norma. A questão que se pode colocar em relação a esta lista é se estes casos dispensam a avaliação de cumprimento das exigências presentes na primeira parte do n.º 3. Tendemos a concordar com PEDRO GONÇALVES quando afirma que os casos apresentados nas alíneas “não tenham de ser interpretados como casos definitivos”⁷⁵, uma vez que cremos terem que demonstrar igualmente que o suprimimento não é suscetível de modificar o conteúdo da proposta e que não desrespeita os princípios gerais da contratação pública.

Ainda que não nos debrucemos detalhadamente sobre o conteúdo das alíneas do n.º 3, podem colocar-se algumas questões, com relevo para a nossa reflexão, que passamos a sinalizar. Colocamos a questão de se poder pôr em causa o cumprimento do requisito da não suscetibilidade de modificação do conteúdo da proposta quanto à possibilidade de suprimimento da “não junção de tradução em língua portuguesa de documentos apresentados em língua estrangeira” [al. b)], uma vez que a tradução dos documentos das propostas pode não

⁷¹ Sublinhado nosso.

⁷² (GONÇALVES, A revisão de 2022 da legislação da contratação pública, 2023, p. 71).

⁷³ Sublinhado do autor.

⁷⁴ (RAIMUNDO M. A., Direito dos Contratos Públicos, 2022, p. 494).

⁷⁵ Ibidem p. 71.

corresponder integralmente à língua original, com possibilidade de existir erros de tradução, alterando aspetos da proposta⁷⁶ e violando os princípios mencionados no n.º 3⁷⁷. Em relação à al. c), diz-nos que é possível suprimir a falta ou insuficiência de assinatura de um qualquer documento que constitua a proposta, ou seja, esta alínea possibilita agora que seja alterada um elemento da proposta que se considerava essencial, uma vez que a assinatura “assegura que o documento sobre o qual foi aposta a assinatura é insuscetível de alteração, exercendo uma garantia fundamental de intangibilidade”⁷⁸, ao que PEDRO SÁNCHEZ considera “uma verdadeira mudança de paradigma na ideia fundante de estabilidade das propostas”⁷⁹.

Caso os operadores económicos não procedam ao suprimento das irregularidades solicitadas pelo júri, o art.º 457.º, al. e) do CCP prevê uma contraordenação grave. Esta opção do legislador de responsabilizar os concorrentes pela falta de suprimento das irregularidades pretende evitar que sejam excluídas boas propostas pelo facto de o concorrente não querer suprimir essas irregularidades. No entanto, mesmo com a consequência de exclusão da proposta e a aplicação de contraordenação, o concorrente pode decidir não suprimir as irregularidades e “deixar cair a proposta e conviver com o risco de suportar uma coima nunca superior a 30.000€”⁸⁰.

3.2. No procedimento pós-adjudicatório

3.2.1. A não adjudicação

No art.º 76.º do CCP é consagrado o dever de adjudicação. Em termos gerais, definido o conceito de adjudicação no art.º 73.º do CCP, este dever “de dar sequência a um procedimento de adjudicação iniciado e de proferir, nesse âmbito, uma decisão de adjudicação”⁸¹, consagra “um ato constitutivo de direitos para o particular”⁸², notificado a todos os concorrentes, nos termos do art.º 77.º do CCP. Trata-se de um dever jurídico concluir um procedimento pré-contratual com adjudicação, mas existem causas, de acordo com a opinião maioritária,

⁷⁶ Este também foi o entendimento do TdC no Ac. n.º 4/2022 de 25 de janeiro de 2022 (proc. n.º 1446/2021), Relatora: Sofia David (à luz do regime anterior do DL 111-B/2017) que afirmou que a não entrega de tradução do documento “comprometeu o resultado final da norma que obriga à entrega da proposta de forma perfeita, pois o júri não pôde conhecer no momento apropriado, de forma completa, os termos da respetiva vontade de contratar”.

⁷⁷ Em sentido contrário, (FERNÁNDEZ P. S., 2022, p. 25).

⁷⁸ (FERNÁNDEZ P. S., 2022, p. 27).

⁷⁹ Ibidem p. 39.

⁸⁰ Cf. (FERNÁNDEZ P. S., 2022, pp. 40-41).

⁸¹ (GONÇALVES P. C., Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 855).

⁸² (CARVALHO, 2021, p. 258).

taxativamente⁸³ definidas na lei, que permitem à entidade adjudicante interromper o procedimento, não adjudicando nenhuma proposta (“direito de não adjudicar”).

Das razões que levaram à consagração deste dever aponta-se a “*advertência*” ou *aviso*”⁸⁴ para a entidade adjudicante, de forma que pondere devidamente todos os pressupostos e elementos essenciais que antecedem a decisão de contratar, evitando que mais tarde se arrependa das suas escolhas. Na medida em que, por exemplo, a alteração das peças possa ter como consequência a revogação da decisão de contratar e o início de um novo procedimento, sendo esta solução não desejável pelos concorrentes, mas também pela entidade adjudicante, que gasta tempo e recurso na sua elaboração.

O art.º 79.º do CCP enuncia as causas que levam à não adjudicação. As alíneas a), b) e g) consagram as situações em que é impossível adjudicar, seja porque nenhum operador económico apresentou proposta [al. a)], todas as propostas apresentadas foram excluídas [al. b)] ou o número de candidaturas ou propostas apresentadas ou admitidas foi inferior ao número mínimo previsto no programa de concurso, em caso de acordo-quadro com várias entidades [al. c)].

Nos outros casos previstos nas alíneas c), d) e e), apesar de ser possível a adjudicação, a entidade adjudicante pode proferir a decisão de não adjudicar. Todavia, terá que iniciar um novo procedimento no prazo de seis meses, no caso previsto na al. c) (n.º 3) e terá que indemnizar os concorrentes, nos casos das alíneas c) e d), nos termos do n.º 4, do mesmo artigo.

Enunciadas as causas de não adjudicação, existem algumas questões que surgem relacionadas com o tema da estabilidade das peças, que se passará a analisar.

A relevância das alíneas a) e b) para o nosso estudo é concretizada pela sua ligação ao art.º 24.º do CCP. A adjudicação não é possível se não existir nenhum concorrente a apresentar

⁸³ Já é antigo o debate doutrinal sobre a taxatividade ou não das causas de não adjudicação. Autores como PEDRO GONÇALVES, *Direito dos Contratos Públicos*, 5.ª ed., Coimbra: Almedina, 2021 (p. 861) e PEDRO SÁNCHEZ FERNANDEZ, *Direito da Contratação Pública* (p. 370 e 374) defendem a taxatividade, considerando que fora daquelas situações elencadas, existe um dever de adjudicação. Em sentido contrário, BERNARDO AZEVEDO, “Adjudicação e celebração do contrato no Código dos Contratos Públicos”, in P. Gonçalves (coord.), *Estudos de Contratação Pública*, vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, pp. 239-241, entende que aquelas situações são exemplos de causas de não adjudicação mais comuns e que existem outras e JULIANA FERRAZ COUTINHO, “Adjudicar ou não adjudicar? Os novos contornos da mesma questão”, in Carla Amado Gomes/Ricardo Pedro/Tiago Serrão/Marco Caldeira (coord.), *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, 4.ª ed., Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 275-307 admite a não adjudicação para além dos casos previstos na lei por razões de interesse público e com fundamento da ilegalidade do ato de adjudicação que venha ser praticado.

⁸⁴ (OLIVEIRA R. E., 2022, p. 48).

proposta, o que significa que o procedimento ficou *deserto*⁸⁵ [art.º 79.º, n.º 1, al. a)], ou todas as propostas foram excluídas [al. b)]. Tendo sido proferida a decisão de não adjudicação e extinguido o procedimento, a entidade adjudicante viu as suas necessidades não serem satisfeitas. Por isso, é compreensível que a entidade adjudicante queira lançar um novo procedimento, agora de natureza fechada porque “a concorrência já funcionou, mas não produziu resultado adequado, considerando-se que é infrutífero o apelo à concorrência, e deixa de ser eficiente retomá-lo”⁸⁶. No entanto, sempre que seja possível, “satisfeitas de imediato as necessidades públicas, para a satisfação continuada das mesmas ou de novas necessidades, deve a Administração recorrer de novo a procedimentos concorrenciais”⁸⁷, respeitando os princípios da contratação pública.

Esta possibilidade de escolha do ajuste direto em casos de concurso deserto e de concurso em que todas as propostas foram excluídas estão previstos no art.º 24.º, n.º 1, als. a) e b) do CCP, respetivamente.

A lei permite esta alternativa em ambas as situações desde que o caderno de encargos não seja alterado substancialmente em relação ao do concurso anterior, o que se entende porque “só nesse caso se pode dizer que a frustração do procedimento se deve à ausência de concorrência e não a um caderno de encargos elaborado com condições negociais inaceitáveis”⁸⁸. Admite tratar-se de uma alteração substancial⁸⁹ quando, nas palavras de M e R ESTEVES DE OLIVEIRA, “tornando esses parâmetros ou requisitos mais flexíveis, ela fosse suscetível, num juízo de prognose, de impedir a ocorrência da falta de candidaturas ou propostas (...) que terão justificado o desinteresse do mercado”⁹⁰; todavia não se configura assim tão simples a sua amplitude.

Este conceito de alteração substancial mereceu várias reflexões da jurisprudência a nível nacional e europeu designadamente quanto às modificações objetivas do contrato que merecerão alguma reflexão adiante (ponto 4.1.)⁹¹.

⁸⁵ Sublinhado nosso.

⁸⁶ (RAIMUNDO M. A., Direito dos Contratos Públicos, 2022, p. 347).

⁸⁷ Ac. n.º 16/2010, de 8 de junho de 2010, do Plenário da 1.ª Secção do TdC (proc. n.º 105/2010).

⁸⁸ (SILVA, 2021, p. 130).

⁸⁹ Conceito transposto de legislação europeia, atualmente presente no art.º 32.º, n.º 2, a) da Diretiva 2014/24/UE e art.º 50.º, a) da Diretiva 2014/25.

⁹⁰ (OLIVEIRA, 2011, p. 752).

⁹¹ Entendemos que valem as mesmas considerações relativas a esse ponto para as alterações substanciais ao caderno de encargos na fase pré-contratual.

O CCP prevê no art.º 24.º, n.º 3 o que se considera serem alterações substanciais nos termos destas duas alíneas, estando subjacentes as ideias que fomos aqui referindo. Serão alterações substanciais aquelas que, se tivessem sido consideradas no concurso anterior, teriam um universo de potenciais concorrentes diferente e implicações na decisão de exclusão de propostas.

Tendo em conta as reflexões feitas em relação a estas alíneas, o art.º 79 do CCP irá aplicar-se quando estejam em causa alterações de aspetos fundamentais das peças, sendo assim, admitida a escolha de ajuste direto com base no art.º 24.º, n.º 1, a) e b) do CCP. No entanto, a lei impõe que não existam alterações substanciais do caderno de encargos e que o novo procedimento de formação do contrato tenha novamente natureza concorrencial, uma vez que irá contemplar elementos essenciais novos que não estiveram sujeitos à concorrência no concurso anterior⁹².

No contexto da alínea c), para que ocorra a decisão de não adjudicação é necessário, à partida, que, por um lado, o prazo de apresentação das propostas já tenha terminado⁹³ e, por outro lado, que estejam em causa *circunstâncias imprevistas*⁹⁴. Ou seja, não parece que se exija que as circunstâncias tenham que ser necessariamente supervenientes [como sucede na al. d) deste artigo], podendo “tratar-se de circunstâncias existentes no momento da elaboração das peças do procedimento, mas que não foram consideradas, ponderadas ou previstas” ou “circunstâncias novas, que não foram previstas, apesar de previsíveis, ou que eram mesmo imprevisíveis, mas que, apesar de ocorrerem, não põe em causa o sentido, a razão de ser ou os pressupostos da decisão de contratar”⁹⁵. No entanto, a decisão de não adjudicação com base nesta causa deve ser fundamentada, refletindo o impacto da situação imprevista na decisão de adjudicar e não ir para além desta, com o princípio de que “adequar ou ajustar as peças do procedimento às tais circunstâncias imprevistas, não devendo ir onde essa razão não alcance”⁹⁶. Todavia, o conceito de “circunstâncias imprevistas” deverá ser encarado como um conceito amplo, sem prejuízo do interesse público subjacente apenas poder ser justificado “quando a

⁹² Sem prejuízo de, em relação ao novo procedimento, ser possível a escolha do ajuste direto, desde que se verifique algumas das restantes situações previstas nos arts.º 24.º a 27.º do CCP, que não estas analisadas.

⁹³ Se não tiver terminado, deve-se aplicar o art.º 64.º, n.º 2 do CCP, prorrogando o prazo de apresentação das propostas.

⁹⁴ Sublinhado nosso.

⁹⁵ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 857).

⁹⁶ (OLIVEIRA R. E., 2022, p. 67).

ponderação dos interesses em jogo e a boa-fé da entidade adjudicante o reclamem, e desde que a alteração não possa ser acautelada no decurso do procedimento”⁹⁷.

Por um lado, existe a obrigatoriedade de, neste caso, lançar um novo procedimento no prazo máximo de seis meses, nos termos no n.º 3 do art.º 79.º, de forma a evitar que as entidades adjudicantes utilizem este preceito para contornar o dever de adjudicação⁹⁸.

Por outro lado, está previsto o dever de indemnizar os concorrentes, “cujas propostas não tenham sido excluídas, pelos encargos em que comprovadamente incorreram com a elaboração das respetivas propostas” (n.º 4). Este dever de indemnização, segundo JORGE ANDRADE DA SILVA, “só deveria existir quando a adjudicação não tivesse lugar por razões apenas ligadas à realização do interesse público”⁹⁹. Partilhamos do entendimento do TCAS quando diz que “desde que o concorrente consiga demonstrar que, em tese, havia uma possibilidade de vir a ser adjudicatário, (...), não é de afastar a indemnizabilidade dos encargos correspondentes à preparação dessa proposta”¹⁰⁰, ou seja, devem ser protegidos todos os concorrentes que apresentem uma proposta que pudesse ser adjudicada.

Como vimos, em caso de necessidade de alterar as peças e de não ser possível a prorrogação do prazo para a apresentação das propostas (nos termos dos arts.º 50.º, n.º 5 e 7, 64.º, n.º 2 e 175.º, n.º 2 do CCP), ou seja, quando o prazo já terminou e as propostas já são conhecidas, pode existir uma causa de não adjudicação prevista na al. c). No entanto, pode também valer esta alínea quando o prazo para a apresentação das propostas ainda não tenha terminado, nos casos em que, identificada a necessidade de alterar, não baste a prorrogação e se exija “uma reflexão adicional sobre os termos em que tal alteração deve ser realizada”¹⁰¹ e a entidade adjudicante tenha de revogar a decisão de contratar.

Diferentemente do disposto na al. c), a al. d) refere-se a circunstâncias supervenientes relativas aos pressupostos da decisão de contratar que justificam a não adjudicação. Neste caso, estão em causa circunstâncias que não existiam quando foi tomada a decisão de contratar¹⁰²,

⁹⁷ (GOMES, 2020, p. 37).

⁹⁸ Caso a entidade adjudicante não inicie o novo procedimento os interessados podem propor uma ação de condenação à prática do ato legalmente devido, nos termos do art.º 66.º e 169.º do CPTA.

⁹⁹ (SILVA, 2021, p. 384).

¹⁰⁰ Ac. TCAS de 10 de outubro de 2019 (proc. n.º 279/16.6BEFUN), Relator: Pedro Marchão Marques

¹⁰¹ (SANCHEZ, 2024, pp. 573-574).

¹⁰² Um exemplo prático relativamente recente foram as circunstâncias supervenientes ocorridas em função da pandemia de COVID-19, na qual o STA, por exemplo, no Ac. de 25/11/2021, proc. 02083/20.8BELSB, Relator: Ana Paula Portela considerou que “a realização de eventos presenciais que efetivamente deixaram de ocorrer face às medidas tomadas em função da pandemia Covid-19” seria um dos pressupostos que justificou a decisão de contratar, o que justifica a não adjudicação com base nesta al. d).

ou seja, “não terão de ser imprevisíveis, nem anormais, basta que (...) se verifiquem após a decisão de contratar”¹⁰³.

A consagração de causas de não adjudicação com base na ocorrência de circunstâncias imprevistas e de circunstâncias supervenientes em duas alíneas diferentes é esclarecida pelo n.º 3 do art.º 79.º, uma vez que no caso da al. c) a entidade adjudicante tem a obrigação de lançar um novo procedimento porque se mantém o interesse em celebrar o contrato, mas com condições diferentes, o que não acontece com a al. d) em que se perde o interesse em contratar, mediante a “reponderação do interesse público (...) que inicialmente justificou a decisão de contratar”¹⁰⁴.

Analizadas as causas de não adjudicação previstas no art.º 79.º do CCP, como vimos, a doutrina coloca a questão de saber se as mesmas são ou não taxativas. PEDRO SANCHÉZ sustenta uma leitura ampla das causas de não adjudicação previstas nesse artigo, defendendo o carácter taxativo das mesmas¹⁰⁵. No entanto, M. e R. ESTEVES DE OLIVEIRA¹⁰⁶ e DUARTE LEBRE DE FREITAS¹⁰⁷ sustentam a não taxatividade, por exemplo, a propósito da situação em que são apresentadas propostas que, apesar de cumprirem os requisitos formais, obtêm uma pontuação muito baixa no procedimento¹⁰⁸. Dada a sua pertinência, esta é uma questão que merece a nossa atenção¹⁰⁹. LEBRE DE FREITAS entende que “é de admitir que a entidade adjudicante recuse propostas de valia ou adequação inaceitáveis à realização das finalidades do contrato respetivo e que, se essa inaceitabilidade for de todas as propostas, emita uma decisão de não adjudicação”¹¹⁰. Entendemos que pode revelar-se prejudicial, no que respeita ao erário público, a adjudicação de uma proposta que fique longe de satisfazer o interesse público. Todavia, a questão releva a necessidade de elaborar um bom caderno de encargos: apesar de a lei não prever a obrigatoriedade de definir parâmetros base¹¹¹, deveria ser uma preocupação da entidade adjudicante precaver-se destas hipóteses, uma vez que a não previsão de parâmetros base significa que a entidade adjudicante abdica de excluir propostas menos atrativas.

¹⁰³ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 859).

¹⁰⁴ (FERNÁNDEZ P. S., 2015, p. 61).

¹⁰⁵ (FERNÁNDEZ P. S., 2015, p. 62).

¹⁰⁶ (OLIVEIRA, 2011, p. 1055 e ss).

¹⁰⁷ (FREITAS, 2021).

¹⁰⁸ Estas situações acontecem, por ventura, quando a entidade adjudicante não fixa parâmetros base no caderno de encargos.

¹⁰⁹ Para além desta questão, existem outras e outros argumentos que podem sustentar a não taxatividade das causas de não adjudicação: cf. (AZEVEDO, 2010, pp. 239-241)

¹¹⁰ (FREITAS, 2021, p. 47).

¹¹¹ Se estes forem fixados, as propostas que não satisfaçam estes parâmetros são excluídas à luz do art.º 70.º, n.º 2, al. b) do CCP e será proferida decisão de não adjudicação por força do art.º 79.º, n.º 1, b) do CCP.

3.2.2. Alterações após adjudicação

Proferida a decisão de adjudicação ao concorrente com a proposta economicamente mais vantajosa (art.º 74.º, n.º 1 do CCP), colocamos também a questão de ser possível realizar alterações e se ainda estas se podem referir às peças do procedimento. Este momento corresponde ao “lapso temporal” que se situa após a adjudicação e antes da celebração do contrato do contrato propriamente dito. Neste âmbito, a entidade adjudicante pode necessitar de modificar algum aspeto relativo e que deva ter lugar nesta fase.

M e R. ESTEVES DE OLIVEIRA distinguem entre as alterações que agravam as condições do adjudicatário e as que aligeiram as obrigações. No caso das alterações que agravam as condições, “a entidade adjudicante só pode exigir do adjudicante mais deveres (...) ou mais formalidade, se ele consentir nisso expressa ou tacitamente”. Já no caso das alterações que diminuem as obrigações deve-se ter em conta o princípio da concorrência, “no caso de a alteração ser conhecida de antemão, nem teria havido mais concorrência nem a concorrência existente, e que foi preterida, teria apresentado propostas diferentes”¹¹².

Entendemos que não deve ser possível realizar alterações após a adjudicação, tendo em conta que será nulo o contrato no caso de se verificar alterações nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 284.º do CCP. No entanto, é possível realizar ajustamentos ao contrato (art.º 99.º do CCP), como veremos *infra*, e excluir termos ou condições das propostas nos termos do art.º 96.º, n.º 4.

Pode acontecer que o adjudicatário, na proposta que apresentou à entidade adjudicante tenha inserido um termo ou condição inovador, ou seja, “um elemento que vai além do caderno de encargos, sem, contudo, o violar”¹¹³, o que nos suscita um problema. De acordo com o art.º 96.º, n.º 4 do CCP, a entidade adjudicante pode afastar este termo unilateralmente quando considerado desnecessário ou desproporcional. Faz sentido o propósito da norma, uma vez que a entidade adjudicante não tem que suportar os custos de algo que não solicitou e “acarretar o perigo de (...) ser forçada a inscrever no contrato uma cláusula sobre a qual não exerceu qualquer poder de pronúncia”¹¹⁴. No entanto, a norma concede à entidade adjudicante um poder unilateral de excluir um termo que não viola o caderno de encargos e que, na perspetiva do adjudicatário, até pode revelar-se necessário. Entendemos que não deve ser afastado esse

¹¹² (OLIVEIRA, 2011, pp. 328-329).

¹¹³ (FERNÁNDEZ, 2024, p. 688).

¹¹⁴ Ibidem p. 690.

termo se este foi um dos fatores concorrenciais relevantes para a escolha da proposta adjudicada e que talvez, à margem do que sucede com os ajustamentos, devesse existir uma “aceitação” por parte do adjudicatário na exclusão desse termo¹¹⁵.

3.2.3. Os ajustamentos

O art.º 99.º do CCP refere-se a ajustamentos do contrato a celebrar, que PEDRO GONÇALVES entende ser “uma espécie de “contrato dentro do contrato”¹¹⁶. Ou seja, é possível que o contrato sofra alterações em relação ao que foi adjudicado; no entanto estas alterações estão sujeitas a apertados limites.

Poderão, portanto, existir ajustamentos ao contrato, propostos pela entidade adjudicante para melhor prosseguir o interesse público. A contrário do que é sugerido por M. e R. ESTEVES de OLIVEIRA de que não é necessário existir uma negociação entre as partes, pois os ajustamentos são propostos unilateralmente e cabe ao adjudicatário aceitar ou não, entendemos, tal como PEDRO GONÇALVES que “têm subentendida uma negociação entre a entidade adjudicante e o seu futuro contratante”¹¹⁷. No entanto, não parece ter sido essa a intenção do legislador, atenta a literalidade da previsão normativa. Não há, na prática, um “sentar à mesa” para negociar estes ajustamentos, por isso entendemos que falar “negociação”, tal como reflete PEDRO SÁNCHEZ, será alargar demasiado o conceito¹¹⁸. Mas, por outro lado, não é correto falar em ato unilateral da entidade adjudicante, uma vez que é necessário a aceitação expressa do adjudicatário ou que não haja reclamação no prazo de cinco dias após a notificação prevista no artigo anterior (art.º 101.º do CCP).

Poderemos colocar então a questão sobre o que acontece quando os ajustamentos não são aceites. O adjudicatário pode recusar os ajustamentos propostos sem que necessite “de invocar fundamentos razoáveis”¹¹⁹ e estes não serão parte integrante do contrato (art.º 102.º, n.º 3 do CCP). Nestes termos, perante a recusa dos ajustamentos, o contrato será outorgado nas condições inicialmente previstas, sem os ajustamentos ou, no caso de a entidade adjudicante “insistir” na previsão destes ajustamentos, PEDRO SÁNCHEZ considera que este será “um motivo atendível para a recusa de outorga do contrato” por parte do adjudicatário, sem que

¹¹⁵ Tendo em conta que partilhamos, no geral, o entendimento de PEDRO GONÇALVES nesta matéria, consideramos que a solução dada pelo autor poderá ser uma forma de resolver esta questão (GONÇALVES P. C., Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 883 e 884).

¹¹⁶ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 884).

¹¹⁷ (GONÇALVES, Direito dos Contratos Públicos, 2023, p. 884).

¹¹⁸ (FERNÁNDEZ, 2024, p. 687).

¹¹⁹ Ibidem p. 686.

possa ser sujeito às consequências do art.º 105.º, n.º 2 do CCP, uma vez que não teve lugar a outorga do contrato por facto não imputável ao adjudicatário¹²⁰.

Os ajustamentos terão que resultar da exigência de interesse público, ou seja, o conjunto das alterações realizadas¹²¹, deverá ter como finalidade a satisfação de necessidades de interesse público, apesar de poderem, por consequência, satisfazer interesses privados. Para além desta exigência, deve ser “objectivamente demonstrável que a respectiva ordenação não seria alterada se os ajustamentos propostos tivessem sido reflectidos em qualquer das propostas” (art.º 99.º, n.º 1) e respeitados os limites previstos no n.º 2, a) e b) deste artigo.

Por força do princípio da concorrência, não é possível aceitar ajustamentos que, caso tivessem sido realizados antes da adjudicação, alterariam a ordenação das propostas. Coloca-se a questão, discutida pela doutrina, de que forma se consegue averiguar a demonstração objetiva de que a proposta adjudicada continua a ser a melhor proposta, ou se esta desceria na classificação. M e R ESTEVES DE OLIVEIRA referem que com base no ajustamento, deve-se verificar a pontuação da proposta do adjudicatário e, se necessário, verificar as restantes propostas¹²². LUÍS VERDE DE SOUSA, verificada a insuficiência de um critério reconstrutivo, utiliza o critério meramente comparativo, na qual “basta “passar” a proposta ajustada pelo modelo de avaliação e verificar se a sua pontuação global lhe permite “bater” as demais”¹²³. Aponta também que, para o efeito, apenas importam aquelas alterações que colocam em causa a proposta adjudicada, não interessando a ordenação das propostas que, por exemplo, tenham ocupado o penúltimo e o último lugar.

A alínea a) do art.º 99.º prevê que devem ser respeitados os parâmetros base e os aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência, no entanto não devemos entender que se possam alterar os aspetos submetidos à concorrência de forma discricionária, sob pena de “violação da natureza do procedimento adjudicatório, bem como dos princípios que o enformam”¹²⁴.

A alínea b) proíbe que se incluam nestes ajustamentos soluções apresentadas por outros concorrentes nas suas propostas e, neste caso, valem para nós as mesmas considerações de LUÍS VERDE DE SOUSA quando afirma que importa aqui as soluções que de facto pertencem

¹²⁰ Ibidem p.688.

¹²¹ Neste sentido e para melhor desenvolvimento (SOUSA, 2010, pp. 265-269).

¹²² (OLIVEIRA, 2011, pp. 1092-1093).

¹²³ (SOUSA, 2010, p. 286).

¹²⁴ (SOUSA, 2010, p. 276).

a outros concorrentes, ou seja, “se o respetivo conteúdo corresponde (...) a uma ideia criada ou desenvolvida sob a sua responsabilidade”¹²⁵.

A entidade adjudicante deve, por isso, em respeito pelo princípio da concorrência e da transparência, notificar os ajustamentos não só ao adjudicatário (art.º 100.º, n.º 1), mas também a todos os concorrentes (art.º 103.º).

4. Estabilidade do Contrato

A questão da estabilidade do conteúdo do contrato também se pode colocar em sede de contrato outorgado. A nossa reflexão terá apenas este enquadramento e limitação, não se pretendendo fazer uma análise exaustiva do instituto da modificação do contrato. Daí a reflexão se centrar, no essencial, nos limites das modificações admitidas.

4.1. Limites à modificação objetiva do contrato

Adjudicado e posteriormente celebrado o contrato, não é possível garantir que ele se mantenha inalterado durante toda a sua vigência, uma vez que o legislador europeu e, em consequência, o legislador nacional, permitem a modificação objetiva (do objeto) e subjetiva (das partes) do contrato. Para o presente estudo, revela maior importância a modificação objetiva do contrato e, por isso, é sobre ela que recai a nossa atenção, abordando particularmente os seus limites.

Nesta fase de execução do contrato, aplicam-se os mesmos princípios que valiam para a fase de formação. Foi nesta lógica que a jurisprudência europeia se baseou, perante a falta de pronúncia do legislador, para consagrar limites à modificação do contrato.

Conforme referimos *supra*, a compreensão do conceito de *alteração substancial*¹²⁶ foi fundamental para se estabelecer estes limites à modificação. A nível europeu, um dos acórdãos no qual se abordou a limitação a alterações do contrato foi o Acórdão *Succhi di Frutta*¹²⁷. O TJ, apesar de aqui ainda não estabelecer concretamente uma proibição de alteração de aspetos substanciais, já referia que:

¹²⁵ Ibidem p. 293.

¹²⁶ Sublinhado nosso.

¹²⁷ Ac. TJUE (Sexta Secção) de 29 de abril de 2004, Proc. C-496/99 P.

Na falta de disposição expressa para o efeito no anúncio de concurso, a entidade adjudicante não pode modificar, seja em que fase do processo for, as condições do concurso, sob pena de violar o princípio da igualdade de tratamento entre todos os proponentes bem como o da transparência (§ 125).

Contudo, foi no Acórdão *Pressetext*¹²⁸ que melhor se desenvolveu o conceito, recorrendo novamente ao princípio da igualdade e da transparência para proibir as alterações ao contrato que não respeitassem estes princípios (§ 34), ao acrescentar exemplos do que poderia ser considerada uma alteração substancial: “quando introduz condições que, se tivessem figurado no procedimento de adjudicação inicial, teriam permitido admitir proponentes diferentes dos inicialmente admitidos (...)” (§ 35), “quando alarga o contrato, numa medida importante, a serviços inicialmente não previstos” (§ 36) e “quando modifica o equilíbrio económico do contrato a favor do adjudicatário (...)” (§ 37)¹²⁹.

Com base na jurisprudência mencionada, o legislador previu no art.º 72.º da Diretiva 2014/24/UE¹³⁰ a possibilidade de modificar o contrato, sem que seja necessário um novo procedimento¹³¹, permitindo que as entidades adjudicantes possam prosseguir o interesse público da melhor forma durante a execução do contrato. De acordo com este artigo, o legislador admitiu as modificações estabelecidas nas cláusulas de revisão [que devem ser estipuladas de forma clara e inequívoca, uma vez que “uma cláusula redigida de um modo geral é suscetível de violar o princípio da transparência e implica o risco de desigualdade de tratamento”¹³², segundo a alínea a)]; admitiu a execução de prestações complementares, quando não seja possível a execução com equipamentos ou serviços adquiridos no contrato inicial e seja inconveniente ou implique duplicação dos custos [alínea b)]; as modificações imprevisíveis [al. c)]; as modificações subjetivas [alínea d)]; as modificações não substanciais, ou seja, aquelas em que não se verifique nenhum dos critérios anunciados pelo TJUE sobre modificações substanciais e previamente referidos [alínea e) e n.º 4]. Ainda no n.º 2 deste artigo permite-se as modificações que, nas palavras de PEDRO SÁNCHEZ, tenham “um alcance minimalista”¹³³, desde que não alterem a natureza global do contrato¹³⁴.

¹²⁸ Ac. TJUE (Terceira Secção) de 19 de junho de 2008. Proc. C-454/06.

¹²⁹ Estes exemplos do TJUE foram referidos em jurisprudência nacional, nomeadamente no Ac. TCAS de 21 de março de 2013 (proc. n.º 09580/12), Relator: Paulo Pereira Gouveia.

¹³⁰ Igualmente previsto no art.º 89.º da Diretiva 2014/25/UE e no art.º 43.º da Diretiva 2014/23/UE.

¹³¹ Segundo o disposto no Considerando 107 da Diretiva 2014/24/UE, impõe-se a adoção de um novo procedimento, ou seja, não é possível modificar o contrato quando esteja em causa alterações materiais, que respeitem a direitos e obrigações das partes.

¹³² (ELIANA DE ALMEIDA PINTO, 2021, p. 491).

¹³³ (FERNÁNDEZ P. S., 2024, p. 749).

¹³⁴ Se a modificação não se puder inserir em nenhuma das situações mencionadas no art.º 72.º, a modificação é proibida, tendo de a entidade adjudicante iniciar um novo procedimento (n.º 5).

Tendo por base as disposições europeias, é no art.º 313.º do CCP que se estabelece a maior parte do regime dos limites à modificação. Este artigo já sofreu algumas alterações, nomeadamente com a Revisão de 2017. Este regime foi alvo de várias críticas por parte da doutrina por se mostrar demasiado restritivo¹³⁵, por isso, voltou a alterar-se em 2021 e 2022.

Estes limites impõem-se “de modo a impedir que, durante a vigência dos contratos, as partes os modifiquem no sentido de defraudar as regras da contratação”¹³⁶. Por isso, logo no n.º 1 do art.º 313.º do CCP prevê-se como principal limite que qualquer modificação não pode configurar uma alteração da natureza global do contrato. Como já dizia a célebre frase “pode-se mudar o contrato, mas não se pode mudar *de* contrato”, ou seja, deve-se preservar os “elementos definitórios do contrato inicial: elementos que digam respeito à sua qualificação, ou tipo contratual (...), causa-função e objeto”¹³⁷.

O n.º 2 deste art.º 313.º, tal como indica o corpo da norma, aplica-se às modificações fundadas em razões de interesse público, não se aplicando às modificações com fundamento nas als. a) e b) do art.º 312.º do CCP¹³⁸. Estas, por sua vez, não podem “implicar uma modificação substancial¹³⁹ do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência”, que, no entendimento de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, deve ser lido como “não podem ser modificações substanciais, que configurem uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência”¹⁴⁰. São, de seguida apresentados exemplo de situações nas alíneas deste artigo que respeitam a este tipo de modificações [correspondência com o art.º 72.º, n.º 4, als. a), b) e c) da Diretiva].

À luz do que sucede no Direito Europeu com o art.º 72.º, n.º 1 alínea c) e n.º 2 da Diretiva, também o nosso legislador previu no n.º 3 uma abertura no regime das modificações, que afasta os limites do n.º 2, no caso de modificações de valor inferior aos limiares referidos no art.º 474.º do CCP e até 10% do preço contratual inicial e, no caso das empreitadas, 15% [alínea a)]

¹³⁵ Para melhor desenvolvimento, (ALMEIDA, 2019, p. 26 e ss).

¹³⁶ (ALMEIDA, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2022, p. 669).

¹³⁷ (RAIMUNDO M. A., 2022, p. 197).

¹³⁸ Desenvolvido em (ALMEIDA, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2022, pp. 671-673).

¹³⁹ No que respeita a este conceito de modificação substancial é pacífico o entendimento do TdC no sentido de que “as alterações/modificações substanciais, indutoras de descaracterização de aspetos essenciais do contrato, e, inerentemente, do objeto do mesmo, sendo acertado concluir que estamos perante um novo contrato e não face a um contrato inicial meramente modificado” (cit. Ac. do TdC de 9 de julho de 2013, proc. n.º 6/2013, 1.ª S/PL, ponto 5).

¹⁴⁰ (ALMEIDA, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2022, p. 673).

e verificado o requisito da imprevisibilidade¹⁴¹, a modificação não ultrapasse os 50% do preço contratual¹⁴².

A verdade é que as modificações com fundamento em razões de interesse público [art.º 312.º, al. c) do CCP] exigem um maior trabalho de interpretação em relação aos seus limites, por isso o art.º 313.º é dedicado, em grande parte, à sua compreensão. No entanto, no que respeita às cláusulas de revisão, previstas na al. a), que devem ser estipuladas de forma clara e perçível, uma vez que “uma cláusula redigida de um modo geral é suscetível de violar o princípio da transparência e implica o risco de desigualdade de tratamento”¹⁴³, cabe uma menção importante relativamente às modificações com este fundamento. As modificações presentes nestas cláusulas são submetidas à concorrência, porque “se trata de modificações que os concorrentes também concorreram”¹⁴⁴, uma vez previstas desde o início do procedimento no caderno de encargos. Destacamos assim, mais uma vez, a necessidade de um “esforço de previsão”¹⁴⁵ na elaboração do caderno de encargos, para que sejam previstas, desde início, através das cláusulas de revisão, as modificações que tenham de ser realizadas no contrato, respeitando o princípio da transparência e da concorrência.

5. Conclusão

É inegável a importância e, por conseguinte, a exigência de estabilidade durante o procedimento de formação do contrato e na sua execução. Aplica-se às peças do procedimento, assegurando a proteção dos interesses públicos e privados, a segurança jurídica e a transparência do procedimento e da relação contratual. No entanto, esta estabilidade também se deve verificar a propósito das propostas, manifestando-se igualmente após adjudicação. Este princípio garante às partes envolvidas a confiança de que as condições acordadas não serão alteradas de forma imprevisível.

¹⁴¹ No Ac. do TdC n.º 14/2022 de 10 de maio de 2022 (proc. n.º 2404/2021), Relatora: Sofia David, é esclarecido esta imprevisibilidade, afastando a possibilidade de invocar esta norma quando estiver em causa circunstâncias que “um decisor público medianamente zeloso e diligente, poderia ter previsto *ab initio* - ainda que não detalhasse todos os aspetos” (§149).

¹⁴² De acordo com o n.º 4, aplica-se a cada modificação e prevê que a modificação tenha de ser justificada pela “natureza duradoura do vínculo contratual e decurso do tempo”, o que se entende uma vez que nos contratos de maior duração “existe maior espaço para uma alteração das condições de facto e de direito que orientam as partes quando tomaram a sua decisão de contratar” (FERNÁNDEZ P. S., 2024, p. 758).

¹⁴³ (ELIANA DE ALMEIDA PINTO, 2021, p. 491).

¹⁴⁴ (ALMEIDA, Teoria Geral do Direito Administrativo, 2022, p. 672).

¹⁴⁵ Ibidem.

É igualmente permitida a modificação do contrato já celebrado, observados que sejam certos limites.

Entende-se que deve dar-se a capacidade de as peças e os contratos se adaptarem, sempre que necessário, com vista à prossecução do interesse público. No entanto, estas alterações devem respeitar os limites legais e não devem comprometer a integridade do procedimento. A jurisprudência e a doutrina têm vindo a consolidar um entendimento que procura equilibrar a necessidade de estabilidade com a flexibilidade para corrigir erros ou adaptar-se à evolução das circunstâncias.

Ao longo da exposição, fomos também realçando a importância de a entidade adjudicante elaborar um bom caderno de encargos, uma vez que este dará origem ao futuro contrato. Cabe à entidade adjudicante assegurar que as peças do procedimento darão todas as ferramentas essenciais aos operadores económicos para que estes elaborem propostas que satisfaçam o interesse público. Para além de que as peças, especialmente o caderno de encargos, devem ser elaboradas com o devido cuidado, evitando erros e omissões. Nos casos em que, mesmo com este cuidado, as peças sigam com erros e omissões, sendo inevitável que eles existam, uma vez que os órgãos das entidades adjudicantes são constituídos por pessoas, valem as considerações que foram feitas ao longo do trabalho. É do interesse da entidade adjudicante e dos concorrentes que as peças estejam livres de erros e omissões, de forma que o procedimento seja o mais célere possível e para que se poupem recursos na correção desses erros.

A verdade é que o CCP ao consagrar a possibilidade de aprovação de formulários de cadernos de encargos no art.º 46, através de portarias¹⁴⁶, permite que a entidade utilize estes formulários como modelo de auxílio na elaboração do caderno de encargos.

Todavia, consideramos não ser suficiente, uma vez que estes modelos, de forma a servir os mais diversos tipos de contratos, são demasiado amplos (“seria fantasiosa a ideia de conceber um modelo suficientemente flexível e adequado para responder às especificidades de cada tipo contratual”¹⁴⁷), exigindo da entidade adjudicante a adaptação destes formulários ao contrato que pretende celebrar, o que não é tarefa fácil.

Entendemos que é necessário que, dentro das entidades adjudicantes, existam pessoas qualificadas, sejam, por exemplo, advogados/juristas especializados em contratação pública ou profissionais de outras áreas relacionadas com os interesses públicos que aquela entidade

¹⁴⁶ Atualmente em vigor a Portaria 959/2009, de 21 de agosto de 2009.

¹⁴⁷ (SANCHEZ, 2024, p. 836).

adjudicante visa prosseguir. A aposta na formação e qualificação técnica das entidades adjudicantes permitiria que fossem elaboradas melhores peças do procedimento e, consequentemente, melhores propostas, melhores contratos públicos.

Referências bibliográficas/Bibliografia

ALMEIDA, M. A. (2019). Sobre os limites à modificação objetiva dos contratos". *Revista dos Contratos públicos*.19, 23-40

ALMEIDA, M. A. (2022). *Teoria Geral do Direito Administrativo* (10ª ed.). (Almedina, Ed.)

AZEVEDO, B. (2010). Adjudicação e celebração do contrato no Código dos Contratos Públicos. In P. Gonçalves, *Estudos da Contratação Pública II*. Coimbra Editora.

BRANCO, R. (2023). Os princípios gerais em matéria de formação dos contratos públicos. In C. AMADO, *Comentário ao Código dos Contratos Públicos* (5ª ed., Vol. 1).

CARVALHO, R. (2021). Direito da Contratação Pública. In U. Católica (Ed.).

ELIANA DE ALMEIDA PINTO, J. D. (2021). *Diretiva 2014/24/UE Comentada e Transposição para o Código dos Contratos Públicos*. Rei dos Livros.

ESTORNINHO, M. J. (2006). *Direito Europeu dos Contratos Públicos*. Almedina.

FREITAS, D. L. (2021, janeiro-junho). A decisão de não adjudicação : rever posições em tempo de crise? *POLIS*, pp. 41-49.

GOMES, P. C. (2020, março/abril). Causas de não adjudicação - alíneas c) e d) do n.º 1 do art.º 79 do CCP. (C. d. Minho, Ed.) *Cadernos de Justiça Administrativa*.

GONÇALVES, P. C. (2012). A integração de aspetos concorrenciais na contratação. *Revista de Contratos Públicos*.

GONÇALVES, P. C. (2023). A revisão de 2022 da legislação da contratação pública. In C. A. Gomes, R. Pedro, M. Caldeira, T. Serrão, & AAFDL (Ed.), *Comentários ao Código dos Contratos Públicos* (Vol. 1).

GONÇALVES, P. C. (2023). *Direito dos Contratos Públicos* (6ª ed.). Almedina.

OLIVEIRA, M. E. (2011). *Concursos e Outros Procedimento de Contratação Pública*. Almedina.

OLIVEIRA, R. E. (2022, setembro). A não adjudicação. *Revista dos Contratos Públicos*. 30

RAIMUNDO, M. A. (2013). *A formação dos contratos públicos*. AAFDL, Ed.

RAIMUNDO, M. A. (2022). *Direito dos Contratos Públicos* (Vol. 2 Regime Substantivo). AAFDL, Ed.

RAIMUNDO, M. A. (2022). *Direito dos Contratos Públicos* (Vol. 1 Introdução Regime de Formação). AAFDL, Ed.

SÁNCHEZ, P. F. (2015, janeiro/fevereiro). *A persistência das dívidas acerca do alcance das causas de não adjudicação em procedimentos de contratação pública*. Cadernos de Justiça Administrativa. 109, p. 47-64

SANCHEZ, P. F. (2022). *A Revisão de 2022 do Regime de Formação e Execução de Contratos Públicos*. AAFDL, Ed.

SANCHEZ, P. F. (2024). *Direito da Contratação Pública* (Vol. 1). AAFDL, Ed.

SÁNCHEZ, P. F. (2024). *Direito da Contratação Pública* (Vol. II). AAFDL, Ed.

SILVA, J. A. (2021). *Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado* (6ª ed.). Almedina, Ed.

SOUSA, L. V. (2010). *A Negociação nos Procedimentos de Adjudicação*. Almedina, Ed.

VESTERDORF, M. S. (2018). *EU Public Procurement Law*. Dreyersfond.

Jurisprudência

Acórdão STA de 27 de janeiro de 2022 (Processo n.º 0917/21.9BEPRT), Relator: Cláudio Ramos Monteiro, em https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/93edbdef0cf6a3f2802587dc005678e2?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Acórdão STA de 25 de novembro de 2021 (Processo 02083/20.8BELSB), Relator: Ana Paula Portela, em https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/48beecb3ec4aea0b802587a000434a4e?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Acórdão STA de 07 de maio de 2015 (Processo n.º 01355/14), Relator: José Veloso, em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/-/C858C0FFE0E28BBE80257E44004B566B>

Acórdão STA de 13 de janeiro de 2011 (Processo n.º 0839/10), Relator: Costa Reis, em https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b97fac6ea974791c8025781d0035bb35?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1

Acórdão do STA de 3 de junho de 2004 (Processo n.º 0381/04), Relator: Cândido de Pinho, em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/0381-2004-82924775>

Acórdão TCAS de 28 de maio de 2020 (Processo n.º 1420/19.2BELRA) Relator: Celestina Castanheira, em <https://www.direitoemdia.pt/search/show/f6e0091cd5d9905f43a911133b63570aa6080cbc1ee3056f6adeabee10b45e65>

Acórdão TCAS de 10 de outubro de 2019 (Processo n.º 279/16.6BEFUN), Relator: Pedro Marchão Marques, em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/279-2019-191712575>

Acórdão do TCAS de 20 de março de 2014 (Processo n.º 10918/14), Relator: Sofia David, em <https://www.direitoemdia.pt/search/show/70152720f2d714e53c03e22209f7fb9638c43c393a20f79180bdd6e986737b90?terms=64%20do%20CCP%20prorroga%C3%A7%C3%A3o>

Acórdão TCAS de 10 de outubro de 2013 (Processo n.º 10299/13), Relator: Sofia David, em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/acordao/10299-2013-91368775>

Acórdão TCAS de 21 de março de 2013 (Processo n.º 09580/12), Relator: Paulo Pereira Gouveia, em <https://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/B8685D512D66084F80257B3C0044E6FA>

Acórdão do TdC n.º 14/2022 de 10 de maio de 2022 (Processo n.º 2404/2021), Relatora: Sofia David, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2022/ac014-2022-1sss.pdf>

Acórdão do TdC n.º 4/2022 de 25 de janeiro de 2022 (Processo n.º 1446/2021), Relatora: Sofia David, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2022/ac004-2022-1spl.pdf>

Acórdão do TdC de 9 de julho de 2013 (Processo n.º 6/2013, 1.ª S/PL), Relator: Alberto Fernandes Brás, em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2013/ac006-2013-1spl.pdf>

Acórdão TdC n.º 16/2010, de 8 de junho de 2010, do Plenário da 1.ª Secção (Processo n.º 105/2010), Relator: João Figueiredo em

<https://www.contratacaopublica.com.pt/jurisprudencia/portuguesa/tribunal-de-contas/Acordao-n-162010-de-8-de-Junho-de-2010-do-Plenario-da-1-Seccao-do-Tribunal-de-Contas-proc-n-1052010/558/>

Acórdão do TJUE de 5 de abril de 2017 (Processo n.º C-298/15, *Borta UAB*), em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0298>

Acórdão do TJUE de 10 de outubro de 2013 (Processo C-336/12, *Manova A/S*), em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62012CJ0336>

Acórdão do TJUE (Terceira Secção) de 10 de maio de 2012 (Processo C-368/10, CE contra Reino dos Países Baixos), em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:62010CJ0368>

Acórdão TJUE (Terceira Secção) de 19 de junho de 2008. (Processo C-454/06, *Pressetext Nachrichtenagentur*), em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:62006CC0454>

Acórdão TJUE (Sexta Secção) de 29 de abril de 2004 (Processo C-496/99 P, Comissão das Comunidades Europeias contra CAS *Succhi di Frutta* SpA), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:61999CJ0496>