

Universidades Lusíada

Fernandes, Maria Susana Pestana, 1996-

Causas de não adjudicação à luz do direito português e do direito comparado

<http://hdl.handle.net/11067/8786>

Metadados

Data de Publicação

2025

Resumo

A contratação pública tem cada vez mais uma importância acentuada em Portugal e neste sentido as causas de não adjudicação previstas no Código dos Contratos públicos têm levantado um debate inflamado no âmbito da dogmática da Contratação Pública. A discussão incide mormente sobre a taxatividade das causas de não adjudicação e o elevado grau de vinculação da entidade adjudicante no direito português. Tendo por base as Diretivas da União Europeia e uma vez que estas visam harmonizar e facilit...

Public procurement is becoming increasingly important in Portugal and, in this regard, the causes of non-award provided for in the Public Procurement Code have sparked heated debate in the field of public procurement law. The discussion focuses mainly on the exhaustive nature of the causes for non-award and the high degree of binding force of the contracting authority under Portuguese law. Based on the European Union Directives, which aim to harmonize and facilitate public procurement procedure...

Palavras Chave

Contratos Públicos - Portugal, Adjudicação - Portugal, Direito Comparado

Tipo

masterThesis

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULL-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2026-10-29T22:00:51Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Contratos Públicos

**Causas de não adjudicação à luz do direito
português e do direito comparado**

Realizado por:

Maria Susana Pestana Fernandes

Orientado por:

Professor Doutor Miguel Chaves Ribeiro Assis Raimundo

Constituição do Júri:

Presidente:	Professor Doutor José Alberto Rodríguez Lorenzo González
Orientador:	Professor Doutor Miguel Chaves Ribeiro Assis Raimundo
Arguente:	Professor Doutor António Miguel Ferro Catela Teixeira

Dissertação aprovada em: 26 de maio de 2026

Lisboa

2025



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Contratos Públicos

Causas de não adjudicação à luz do direito português e do direito comparado

Maria Susana Pestana Fernandes

Lisboa

Julho 2025



U N I V E R S I D A D E L U S Í A D A

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Contratos Públicos

Causas de não adjudicação à luz do direito
português e do direito comparado

Maria Susana Pestana Fernandes

Lisboa

Julho 2025

Maria Susana Pestana Fernandes

Causas de não adjudicação à luz do direito português e do direito comparado

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Lusíada para a obtenção do grau de Mestre
em Contratos Públicos

Orientador: Professor Doutor Miguel Assis Raimundo

Lisboa
Julho 2025

FICHA TÉCNICA

Autora Maria Susana Pestana Fernandes
Orientador Professor Doutor Miguel Assis Raimundo
Título Causas de não adjudicação à luz do direito português e do direito comparado
Local Lisboa
Ano 2025

CASA DO CONHECIMENTO DA UNIVERSIDADE LUSÍADA - CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

FERNANDES, Maria Susana Pestana, 1996-

Causas de não adjudicação à luz do direito português e do direito comparado / Maria Susana Pestana Fernandes ; orientado por Miguel Assis Raimundo. - Lisboa : [s.n.], 2025. - Dissertação de Mestrado em Contratos Públicos, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada.

I - RAIMUNDO, Miguel Assis, 1980-

LCSH

1. Contratos públicos - Portugal
2. Adjudicação - Portugal
3. Direito comparado
4. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Teses
5. Teses - Portugal - Lisboa

1. Public contract - Portugal
2. Letting of contracts - Portugal
3. Comparative law
4. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Dissertations
5. Dissertations, academic - Portugal - Lisbon

LCC

1. KKQ2754.F47 2025

AVISO LEGAL

O conteúdo desta dissertação reflete as perspectivas, o trabalho e as interpretações da autora no momento da sua entrega. Esta dissertação pode conter incorreções, tanto conceptuais como metodológicas, que podem ter sido identificadas em momento posterior ao da sua entrega. Por conseguinte, qualquer utilização dos seus conteúdos deve ser exercida com cautela. Ao entregar esta dissertação, a autora declara que a mesma é resultante do seu próprio trabalho, contém contributos originais e são reconhecidas todas as fontes utilizadas, encontrando-se tais fontes devidamente citadas no corpo do texto e identificadas na secção de referências. A autora declara, ainda, que não divulga na presente dissertação quaisquer conteúdos cuja reprodução esteja vedada por direitos de autor ou de propriedade industrial.

Agradecimentos

A realização desta dissertação representa a concretização de uma etapa muito importante na minha vida, acadêmica e pessoal, que claramente não terá sido possível sem o apoio, incentivo e orientação, a quem manifesto, com profundo reconhecimento a minha sincera gratidão.

Em primeiro lugar, um agradecimento muito especial à minha mãe e ao meu pai, exemplos de dedicação e de apoio incansável, de força indestrutível e que foram uma parte determinante para a superação dos desafios ao longo deste percurso. A vossa presença constante em todos os momentos, foi essencial para a concretização deste objetivo pessoal que não teria sido concretizado sem vocês.

À minha família, expresso igualmente o meu apreço pela paciência, pelas ausências, mas sobretudo pela compreensão demonstradas ao longo deste processo, que contribuíram para a serenidade necessária ao desenvolvimento deste trabalho.

Por último, ao meu orientador, Professor Doutor Miguel Assis Raimundo apresento o meu mais sincero agradecimento pela disponibilidade e orientação esclarecida, cuja contribuição foi imprescindível para a concretização desta investigação.

A todas as demais pessoas que, de modo direto ou indireto, contribuíram para a realização desta dissertação, expresso o meu reconhecimento e gratidão.

APRESENTAÇÃO

Causas de não adjudicação à luz do direito português e do direito comparado

Maria Susana Pestana Fernandes

A contratação pública tem cada vez mais uma importância acentuada em Portugal e neste sentido as causas de não adjudicação previstas no Código dos Contratos públicos têm levantado um debate inflamado no âmbito da dogmática da Contratação Pública.

A discussão incide mormente sobre a taxatividade das causas de não adjudicação e o elevado grau de vinculação da entidade adjudicante no direito português. Tendo por base as Diretivas da União Europeia e uma vez que estas visam harmonizar e facilitar os processos de contratação pública entre os Estados-Membros da União Europeia, mais em concreto, Itália e Espanha e a discricionariedade dada no que diz respeito a sua implementação relativa às causas de não adjudicação e consequências daí resultantes em contrapartida e comparativamente a implementação dada no direito português.

Palavras-chave: Contratos públicos; adjudicação; dever de adjudicar, Causas de não adjudicação, caducidade da adjudicação, direito comparado.

Presentation

Causes of non-award under Portuguese law and comparative law

Maria Susana Pestana Fernandes

Public procurement is becoming increasingly important in Portugal and, in this regard, the causes of non-award provided for in the Public Procurement Code have sparked heated debate in the field of public procurement law.

The discussion focuses mainly on the exhaustive nature of the causes for non-award and the high degree of binding force of the contracting authority under Portuguese law. Based on the European Union Directives, which aim to harmonize and facilitate public procurement procedures between EU Member States, more specifically Italy and Spain, and the discretion given with regard to their implementation in relation to the grounds for non-award and the resulting consequences, in contrast and in comparison with the implementation in Portuguese law.

Keywords: Public contracts; award; duty to award, grounds for non-award, expiry of the award, comparative law.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

CCP – Código dos Contratos Públicos

CPA – Código do Procedimento Administrativo

DRE – Diário da República Eletrónico

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

Sumário

1. Introdução	11
2. Regime das causas de não adjudicação à luz do direito português.....	13
2.1. Decisão de contratar: conteúdo, regime e relevância para o tema das causas de não adjudicação.....	13
2.2. Dever de adjudicação: conteúdo e regime.....	18
3. Causas de não adjudicação: elenco e análise individual	21
3.1. Nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta	23
3.2. Todas as candidaturas ou todas as propostas tenham sido excluídas, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 70.º, no que respeita às propostas.....	24
3.3. Por circunstâncias imprevistas, seja necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento	25
3.4. Circunstâncias supervenientes relativas aos pressupostos da decisão de contratar o justifiquem.....	31
3.5. Nos casos a que se refere o n.º 5 do artigo 47.º, a entidade adjudicante considere, fundamentadamente, que todos os preços apresentados são inaceitáveis 35	
3.6. No procedimento de diálogo concorrencial e de parceria para a inovação, nenhuma das soluções apresentadas satisfaça as necessidades e as exigências da entidade adjudicante.....	37
3.7. No procedimento para a celebração de acordo-quadro com várias entidades o número de candidaturas ou propostas apresentadas ou admitidas seja inferior ao número mínimo previsto no programa de concurso	38
3.8. Taxatividade das Causas de Não Adjudicação.....	41
4. Breves considerações sobre as Figuras afins e conexas da decisão de não adjudicação	43
4.1. Revogação da decisão de contratar	43
4.2. Anulação administrativa da decisão de contratar.....	44
4.3. Caducidade da Adjudicação	45
5. A não adjudicação do procedimento no direito comparado	48
5.1. Ordenamento jurídico espanhol.....	49
5.2. Ordenamento jurídico italiano	54
6. Análise comparativa das Causas de Não Adjudicação: Portugal, Espanha e Itália	62
7. Conclusões	65
8. Referências	67

1. INTRODUÇÃO

A contratação pública é um tema de crescente relevância em Portugal. Reconhece-se que à entidade adjudicante assiste o dever de adjudicar, sendo tipificadas as causas que lhe permitem optar pela não adjudicação, desde que tal decisão seja devidamente fundamentada.

O tema escolhido “As causas de não adjudicação à luz do direito português e do direito comparado” visa compreender os diferentes pressupostos e consequências deste regime, nomeadamente no que se refere ao pagamento de indemnizações aos concorrentes em tais circunstâncias.

A análise irá centrar-se em cada uma das causas de não adjudicação, definindo o seu âmbito e limites, bem como o modo como vêm sendo interpretadas e aplicadas. Esta matéria que tem sido alvo de relevante tratamento jurisprudencial, especialmente face a vicissitudes recentes, como a pandemia de Covid-19 e a Guerra na Ucrânia, assim como a crises económico-financeiras anteriores. Além disso, será realizada uma comparação entre os vários ordenamentos jurídicos selecionados, de forma a averiguar se nestes se observa um grau de vinculação da entidade adjudicante equivalente ao existente no direito português, tendo em conta as indicações em sentido diverso na doutrina.

Adicionalmente, será investigado se, conforme algumas correntes doutrinárias sustentam, para além das causas de não adjudicação expressamente previstas, pode existir uma cláusula geral de interesse público que justifique a não adjudicação.

Com isto, pretendo, como principais objetivos, promover uma melhor compreensão e aplicação dos conteúdos, limites e consequências das causas de não adjudicação presentes no Código dos Contratos Públicos português, em comparação com outras jurisdições, sem descuidar o direito da União Europeia, bem como as suas implicações dogmáticas. Desta forma, contribuir-se-á para uma maior compreensão da maneira como a abertura de um procedimento pré-contratual vincula as entidades adjudicantes à celebração de um contrato público, e se o atual regime das causas de não adjudicação está em consonância com as exigências do interesse público, além de como se relaciona com os restantes princípios do direito administrativo. Importa ainda entender a relação que se estabelece entre as causas de não adjudicação e outros institutos

correlacionados, como os casos de caducidade da adjudicação e a revogação da adjudicação fundamentada em motivos de interesse público.

No que diz respeito ao objeto da investigação, esta incidirá, essencialmente, na pesquisa das causas de não adjudicação à luz do direito português, acompanhada de uma comparação com as causas de não adjudicação nos direitos comparados, nomeadamente no direito italiano e no direito espanhol.

A escolha dos ordenamentos jurídicos espanhóis e italiano justifica-se pela sua proximidade em relação ao direito português, que frequentemente os influencia, bem como pelo facto de ambos os países possuírem codificações extensivas em matéria de contratação pública, sendo relevante investigar se possuem a mesma intensidade de regulação que se verifica no Código dos Contratos Públicos português, quanto ao tema das causas de não adjudicação.

Por último, com o intuito de concretizar os objetivos anteriormente descritos, irei proceder à análise da legislação e jurisprudência, bem como à pesquisa bibliográfica e à utilização dos demais instrumentos do método jurídico que considerar apropriados. Quanto ao direito comparado, serão consultadas as fontes bibliográficas e jurisprudenciais atualmente relevantes.

2. REGIME DAS CAUSAS DE NÃO ADJUDICAÇÃO À LUZ DO DIREITO PORTUGUÊS

2.1. DECISÃO DE CONTRATAR: CONTEÚDO, REGIME E RELEVÂNCIA PARA O TEMA DAS CAUSAS DE NÃO ADJUDICAÇÃO

A decisão de contratar é introduzida como o primeiro artigo do Capítulo II que se denomina “*Início do procedimento*” o que desde já evidencia a sua importância no desencadear de todo o processo de celebração de um contrato público.

Contudo, antes de abordarmos a decisão de contratar em sentido estrito, importa salientar que esta é precedida pela identificação, por parte da Administração Pública, de um interesse público, o qual se concretiza numa necessidade a satisfazer, sendo essa necessidade que, por sua vez, justifica e fundamenta a adoção da decisão de contratar. Assim, embora a decisão de contratar seja, nos termos da sistemática do Código, o ato que marca formalmente o início do procedimento pré-contratual, importa sublinhar que este tem origem, desde logo, na identificação de um interesse público a satisfazer e, conseqüentemente, numa necessidade concreta a colmatar.

Assim, uma vez identificado pela Administração Pública um interesse público a satisfazer, o qual se traduz numa necessidade individualizada e concreta, cumpre-lhe, na fase inicial do procedimento pré-contratual, adotar três decisões distintas, cada uma com conteúdo específico: a decisão de contratar, a decisão de autorização da despesa e a decisão relativa a escolha do tipo de procedimento a adotar para a satisfação da necessidade previamente identificada.¹

A decisão de contratar vem consagrada no artigo 36.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos sob a epígrafe “*decisão de contratar e decisão de autorização da despesa*”. Assim, estabelece o n.º 1 do presente artigo que “*O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última*”.

¹ Tiago Duarte, “A decisão de contratar no Código dos Contratos Públicos: da idade do armário à idade dos porquês”, in *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra Editora / CEDIPRE, 2008, p. 148.

Neste sentido, PEDRO COSTA GONÇALVES define que a decisão de contratar pressupõe a existência da decisão de autorização de despesa, da decisão sobre a adjudicação por lotes, da decisão da escolha do procedimento e ainda da aprovação das peças do procedimento.²

MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, quanto à decisão de contratar, refere que a mesma é criadora de um dever de proceder, ou seja, que a decisão de contratar cria para a entidade adjudicante um dever de proceder de acordo com essa decisão de contratar, isto é, de levar a cabo o resto do procedimento de formação do contrato, à exceção dos casos dispostos no artigo 79.º n.º 1 do CCP, que determina as situações em que é permitida a decisão de não adjudicação por parte da entidade adjudicante.³

A decisão de contratar surge com a demanda de suprir uma carência por parte da entidade adjudicante, a tal necessidade a satisfazer, dando origem posteriormente a abertura de um procedimento pré-contratual conforme nos diz o artigo 36.º do CCP.⁴ A entidade adjudicante precisa, por isso, de detetar, *à priori*, qual a necessidade a satisfazer e posteriormente colmatar essa necessidade com a adjudicação ao concorrente que melhor cumprir os critérios de avaliação previamente definidos ou, pelo contrário, não adjudicando desde que se verifique uma causa de não adjudicação, nos termos do artigo 79.º, n.º 1 do CCP.

Conforme a perspectiva desenvolvida por José Manuel Sérvulo Correia, na sua dissertação de doutoramento, particularmente no segmento relativo às restrições à autonomia contratual da Administração Pública, a decisão de contratar assume a natureza de um *“acto inicial – que denominamos decisão ou deliberação de contratar – [que] envolve necessariamente a apreciação de um ou mais interesses públicos cuja prossecução represente atribuição do Estado e a identificação do contrato e, dentro deste amplo género, de um contrato com determinada causa-função, como meio mais idóneo para satisfazê-lo.”*⁵

² COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 330.

³ ASSIS RAIMUNDO, MIGUEL, *Direito dos Contratos Públicos, Introdução Regime de Formação*, volume I, pp. 528 e 529.

⁴ ASSIS RAIMUNDO, MIGUEL, *Direito dos Contratos Públicos, Introdução Regime de Formação*, volume I, pág. 275 e segs.

⁵ Cfr. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coleção Teses, 1.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1987.

Mais acrescenta o referido autor que a decisão de contratar integra uma fase preliminar da atividade contratual da Administração, caracterizando-se como uma intenção genérica de celebração de um contrato, ainda sem definição quanto aos seus contornos concretos. O autor refere expressamente que essa decisão “*manifesta o exercício de uma «liberdade de determinar-se ao negócio»*”, a qual ainda não se traduz na efetiva “*liberdade de determinar o conteúdo do negócio*”.⁶

Prossegue o autor referindo que “*a decisão ou deliberação de contratar limitar-se-á à especificação sumária dos elementos essenciais do contrato e de eventuais cláusulas especiais que se considerem condição imprescindível da realização do interesse visado*”, considerando, ainda, que, no regime então vigente, essa decisão possuía “*existência autónoma como acto pré-contratual ou elemento do conteúdo mais vasto de um acto-pré-contratual*”.⁷

Para Sérvulo Correia, esta decisão reveste a natureza de um ato administrativo de conteúdo decisório, encontrando-se, por isso, sujeita às obrigações e limites próprios do regime jurídico-administrativo. Neste contexto, o autor salienta que “*o primeiro dos limites internos da autonomia de decisão de contratar é o que se traduz na existência de uma directiva normativa positiva incidindo sobre a escolha do fim da decisão, que é simultaneamente o fim do contrato*”, acrescentando que “*essa directiva é a que resulta do interesse público da racionalização dos meios a utilizar que, como se expôs já, preside à escolha do fim feita de entre as atribuições da pessoa colectiva pública (...)*”.⁸

No que diz respeito à capacidade e liberdade que a entidade adjudicante tem para decidir se deve ou não iniciar um processo de contratação pública, conforme já se disse, as entidades adjudicantes são limitadas por normas legais e regulamentos específicos

⁶ Cfr. Ob. Cit. p. 656.

⁷ Cfr. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coleção Teses, 1.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1987, p. 656. No que diz respeito à forma como a decisão de contratar se enquadra no procedimento pré-contratual, pode dizer-se que, atualmente, esta encontra-se muitas vezes integrada num ato mais amplo. Na maioria dos casos, a decisão de contratar não surge isoladamente, mas sim acompanhada da autorização da despesa e da escolha do tipo de procedimento, sendo todas estas decisões tomadas, em regra, pelo mesmo órgão. Esta prática encontra respaldo nos artigos 36.º, n.º 1, e 38.º do Código dos Contratos Públicos. Neste sentido, Jorge Andrade da Silva, refere que “*Esse ato [a decisão de contratar], por seu turno, implica direta e necessariamente duas decisões subsequentes: a decisão de autorizar despesa e a decisão de se pôr em marcha o respetivo procedimento legal conducente a essa celebração e a sua escolha (artigo 38.º). Em regra, a competência para proferir estas decisões cabe à mesma entidade (artigo 38.º) que, também em regra, o faz num único ato decisório*” Ainda que se trate de “*decisões que tanto podem ser tomadas separadamente como em simultâneo*” - Cfr. JORGE ANDRADE DA SILVA, *Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado*, 2015, 5.ª Edição, Almedina, p. 134.

⁸ Cfr. JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coleção Teses, 1.ª Edição, Almedina, Coimbra, 1987, p. 666.

não sendo por isso detentora de uma discricionariedade absoluta. Embora exista uma certa margem de discricionariedade, as decisões devem ser tomadas de acordo com os princípios legais e regulamentares, encontrando-se por isso limitada.⁹

Neste sentido, a discricionariedade deve ser exercida de maneira a maximizar o interesse público e evitar qualquer risco de arbitrariedade ou abuso de poder, não sendo por isso uma discricionariedade “livre” porque se trata de uma competência que tem que ser exercida com a observância de determinados cânones jurídicos.¹⁰

Mais, conforme resulta do Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul¹¹ “*A entidade adjudicante goza de uma margem ampla de discricionariedade na escolha entre as modalidades de critério de adjudicação previstas no artigo 74.º, n.º 1, do CCP, assim como na escolha e ordenação dos fatores de avaliação, e dos respetivos coeficientes de ponderação, que permitam determinar a proposta economicamente mais vantajosa.*”, sendo esta, a plena demonstração da “liberdade” da entidade adjudicante, devendo sempre observar as normas legais que regulam a atuação administrativa.¹²

Por último, a decisão de contratar, prevista no artigo 36.º n.º 1 do CCP, está sujeita a um dever de fundamentação. Este dever de fundamentação consiste em explicar as necessidades que a entidade adjudicante visa satisfazer e justificar a necessidade de recorrer a contratação externa para satisfazê-las. Neste sentido, a fundamentação da decisão de contratar não apenas estimula a reflexão da entidade adjudicante, mas também possibilita que terceiros possam examinar o raciocínio por detrás da decisão tomada, estabelecendo assim quais os fundamentos da decisão efetivada pela entidade adjudicante. Essa fundamentação, incumbida ao órgão competente para a decisão de contratar, configura extrema importância e pode servir de base para possíveis decisões de não adjudicação, conforme evidenciado pelo artigo 79.º, n.º 1 do CCP.

É relevante salientar ainda que, a decisão de contratar está sujeita a limites estabelecidos nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, nos quais se definem os

⁹ Nomeadamente o princípio da legalidade onde a decisão de contratar deve estar em conformidade com todas as normas legais aplicáveis; o princípio da transparência onde a fundamentação da decisão deve ser clara e permitir o escrutínio por terceiros; o princípio da imparcialidade onde as decisões devem ser tomadas de maneira objetiva, sem favorecer indevidamente qualquer interessado; e o princípio da proporcionalidade onde as medidas adotadas devem ser adequadas, necessárias e proporcionais ao fim que se pretende alcançar.

¹⁰ COSTA GONÇALVES, PEDRO, Direito dos Contratos Públicos, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 341 e ss.

¹¹ Acórdão de 09-09-2021, Processo n.º 2100/20.1BELSB, relatado por Pedro Nuno Figueiredo.

¹² Todos os acórdãos estão disponíveis em dgsi.pt.

requisitos indispensáveis para a tomada de decisão de contratar. Ou seja, nos termos do presente normativo impõe-se que a entidade adjudicante, nas peças do procedimento, identifique *“todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessárias que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato.”*.

Por último, o que nos conduz ao ponto seguinte em análise, até à publicação no Diário da República Eletrónico (DRE) ou no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) do anúncio que a entidade adjudicante pretende contratar os bens ou serviços ali identificados e dos quais recebe propostas (no caso do ajuste direto), a decisão de contratar, carece de eficácia externa, não vinculando a entidade adjudicante perante terceiros, não transpondo para o exterior da pessoa coletiva. Ou seja, não gera deveres para a entidade adjudicante, nem direitos para o mercado. Assim, apenas após a publicitação da decisão de contratar, ou do convite à apresentação de propostas, é que a decisão de contratar adquire relevância externa, passando a ser vinculativa para a entidade adjudicante, configurando-a na obrigação de proceder, na responsabilidade de dar seguimento ao procedimento e de o decidir de acordo com as regras e princípios aplicáveis.¹³

Nesse enquadramento, e em linha com o entendimento que aqui perfilhamos, Tiago Duarte afirma que *“até que a posição da Administração, em matéria de decisão de contratar e de escolha do procedimento pré-contratual, seja publicitada, não estão ainda criados quaisquer direitos ou interesse legalmente protegidos na esfera jurídica dos particulares, que, naturalmente, desconhecem a sua existência, sendo lícito à Administração alterar, as vezes que quiser, as suas pré-decisões internas”*¹⁴

¹³ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública, Almedina, p. 779 e 780.

¹⁴ Cfr. TIAGO DUARTE, A decisão de contratar no Código dos Contratos Públicos: da idade do armário à idade dos porquês, in Estudos de Contratação Pública – I, Coimbra Editora, 2008, p.156.

2.2. DEVER DE ADJUDICAÇÃO: CONTEÚDO E REGIME

O dever de adjudicação no ordenamento jurídico português encontra-se consagrado no artigo 76.º do CCP. Diz-nos o presente artigo, no seu n.º 1, que *“Sem prejuízo do disposto no n.º 1 do artigo 79.º, o órgão competente para a decisão de contratar deve tomar a decisão de adjudicação e notificá-la aos concorrentes até ao termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas.”*

Neste sentido, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo¹⁵ reafirma a existência de um dever de adjudicar ao afirmar que “a decisão de não adjudicação fundada na alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP configura uma derrogação ao dever de adjudicar consagrado no artigo 76.º”. Tal entendimento do Supremo Tribunal Administrativo reconhece expressamente que a regra é a adjudicação, recaindo sobre a entidade adjudicante um dever de adjudicar, sendo a não adjudicação uma exceção a esse dever que carece de fundamento legal específico.

PEDRO COSTA GONÇALVES, de modo semelhante, entende que *“o sentido da solução legal parece ter consistido em impor ao órgão adjudicante- mais do que um dever de adjudicar- o dever de dar sequencia a um procedimento iniciado desde que exista, pelo menos, uma proposta e de, em regra, o concluir com uma decisão de adjudicação (aceitação da única proposta ou seleção da melhor proposta).”*¹⁶

Assim, entende-se que o ordenamento jurídico português consagra expressamente a existência de um dever de adjudicar, tal como resulta da norma imperativa constante do artigo 76.º, n.º 1, do CCP, a qual impõe ao órgão competente a obrigação de decidir e notificar a adjudicação dentro do prazo de vinculação das propostas. Mais acrescenta que este dever apenas pode ser afastado nas hipóteses excecionais que se encontram previstas no artigo 79.º, n.º 1, do mesmo Código.

A jurisprudência e a doutrina convergem neste entendimento: enquanto o Supremo Tribunal Administrativo qualifica a não adjudicação como uma derrogação ao dever legal de adjudicar, exigindo, por isso, fundamento legal expreso quando a entidade preceda a não adjudicação, Pedro Costa Gonçalves reforça que a intenção do legislador foi a de impor à entidade adjudicante a obrigação de dar seguimento ao procedimento sempre

¹⁵ Acórdão proferido em 11 de março de 2021, no âmbito do processo n.º 01445/19.8BEBRG, com relatora Maria Benedita.

¹⁶ Cfr. Ob. Cit. p. 854.

que exista, pelo menos, uma proposta admissível, concluindo-o, em regra, com uma decisão de adjudicação. A adjudicação assume-se, portanto, como a regra legal, e a sua omissão apenas se admite em situações excecionais devidamente justificadas.¹⁷

O preceito estabelece um dever de adjudicação do procedimento, segundo o qual, a tramitação de um procedimento de um contrato público, pressupondo a existência de, pelo menos uma proposta formalmente e materialmente válida, que possa ser adjudicada, deverá terminar com um ato de adjudicação, salvo nos casos da existência de alguma causa de não adjudicação do procedimento.¹⁸

Também no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo¹⁹ se conclui que “o legislador optou por consagrar no artigo 76.º, n.º 1, do CCP, em dever de adjudicação, que contempla apenas a ressalva das situações previstas no artigo 79.º n.º 1 do CCP. Assim, optou-se por estabelecer um dever de decidir, com prazo definido, que corresponderá ao prazo a que os concorrentes estão obrigados a manter as suas propostas”.²⁰

No mesmo sentido, decide o acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte²¹, tornando claro que “No quadro normativo decorrente da aprovação do Código dos Contratos Públicos, é a lei que consagra expressamente a existência do dever de adjudicar, através da injunção constante no n.º 1 do artigo 76º do CCP, conjugada com a ressalva das situações previstas no artigo 79º n.º 1 que ali é feita.”.

Também noutro processo tramitado no tribunal supra referido²² decidiu-se no mesmo sentido indicando que “I- No quadro normativo decorrente da aprovação do Código dos Contratos públicos, é a lei que consagra expressamente a existência do dever de adjudicar, através da injunção constante no n.º 1 do artigo 76º do CCP, conjugada com a ressalva das situações previstas no artigo 79º n.º 1 que é ali feita; II- Só não haverá lugar à adjudicação, não recaiando, assim, sobre a entidade adjudicante o dever de adjudicar, nas situações previstas no n.º 1 do artigo 79º do CCP, a saber: (...); III- As hipóteses consagradas nas diversas alíneas no n.º 1 do artigo 79º do CCP como

¹⁷ CERQUEIRA GOMES, PEDRO, "Causas de não adjudicação - alíneas c) e d) do n.º 1 do art. 79.º do CCP (Ac. do TCA Norte de 28.6.2019, P. 744/18.0BECBR", CJA, (140), 2020, pp. 15-37.

¹⁸ ASSIS RAIMUNDO, MIGUEL, *Direito dos Contratos Públicos, Introdução Regime de Formação*, volume I, pág. 528 e segs.

¹⁹ Acórdão de 3 de dezembro de 2015, Processo n.º 0913/15 (relatado por Ana Paula Portela)

²⁰ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 58.

²¹ Acórdão de 31/01/2020, Processo n.º 00231/19.0 (relatado pela Desembargadora Helena Canelas)

²² Processo n.º 00744/18.0/15 de 28/06/2019, relatado pela Desembargadora Helena Canelas

*justificativas de uma decisão de não adjudicação, em particular as contidas nas alíneas c) e d), não integram a falta de valia ou a performance das propostas, sendo de afastar o poder de não adjudicar ou qualquer possibilidade de não adjudicação quando esteja em causa a apreciação do mérito das propostas ou a sua idoneidade para realizar o interesse prosseguido com a decisão de contratar”.*²³

Posto isto, no entendimento maioritário da jurisprudência e da doutrina não existem dúvidas no que diz respeito à existência de estar legalmente previsto um verdadeiro dever de adjudicação, ou seja, de que está em causa o exercício de um poder vinculado quanto ao agir da entidade adjudicante, por estar excluído do elenco de matérias em que predomina o exercício de poderes discricionários, quer quanto ao modo de agir, quanto ao sentido ou conteúdo do dever de agir, quer ainda quanto ao juízo de oportunidade do agir.²⁴²⁵

²³ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 61.

²⁴ CERQUEIRA GOMES, PEDRO, "Causas de não adjudicação - alíneas c) e d) do n.º 1 do art. 79.º do CCP (Ac. do TCA Norte de 28.6.2019, P. 744/18.0BECBR", *CJA*, (140), 2020, pág. 21.

²⁵ CELESTE CARVALHO, ANA, "A decisão de adjudicação e o dever de adjudicação", e-book *Contratação pública- I*, do Centro de Estudos Judiciários, disponível em <https://cej.justica.gov.pt/>, pág. 32 e segs.

3. CAUSAS DE NÃO ADJUDICAÇÃO: ELENCO E ANÁLISE INDIVIDUAL

Na doutrina e jurisprudência portuguesa existe uma discussão sobre saber se as causas de não adjudicação estão apresentadas de forma taxativa ou, em sentido oposto, se o legislador português optou por redigir as causas de não adjudicação mais comuns e usadas pela entidade adjudicante. Questão esta cuja interpretação gira em torno do artigo 79.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (CCP), em que se estipula as condições sob as quais a entidade adjudicante pode decidir não adjudicar um contrato após a conclusão do procedimento de contratação pública.

A título exemplificativo, JULIANA FERRAZ COUTINHO defende que *“poderá haver cabimento para a não adjudicação para além dos casos previstos no n.º 1 do artigo 79.º do CCP: (i) por razões de interesse público; (ii) e com fundamento na ilegalidade do ato de adjudicação que viesse a ser praticado.”*

No entender desta autora, basta pensar que uma vez celebrado o contrato, o contraente público, nos termos do n.º 1 do artigo 334.º do CCP, pode resolvê-lo unilateralmente por razões de interesse público desde que adequadamente fundamentado, e mediante o pagamento ao cocontratante de justa indemnização, podendo neste caso a entidade optar por não adjudicar o procedimento.

Entende também a autora que a não adjudicação parece configurar-se, nos termos do artigo 80.º n.º 1 como um mecanismo de salvaguarda do interesse público atual, por contraposição ao interesse público pretérito que serviu de base da decisão de contratar, partindo da reavaliação da situação inicial, para além dos casos que não podem ser reconduzidos ao disposto nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 79.º.

A autora discute ainda a intenção do legislador ao definir o poder-dever de não adjudicação no contexto do artigo 79.º do CCP, argumentando que este poder não se limita apenas a questões de conveniência, mas também abrange situações de impossibilidade de adjudicação por falta de propostas (alíneas a e b) e outras situações que podem não se relacionar diretamente com o interesse público (alíneas c e g). Além disso, mesmo com a possibilidade de anular atos e documentos procedimentais conforme o artigo 165.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA). A autora defende a possibilidade de não adjudicação em casos onde é detetada uma ilegalidade apenas nesta fase, não podendo ser resolvida pela anulação de decisões anteriores,

questionando, assim, a lógica de praticar um ato constitutivo de direitos e deveres para depois anulá-lo.²⁶

Em sentido semelhante, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO defende que as causas de não adjudicação apresentadas no artigo 79.º, especialmente nas alíneas c) e d), são suficientemente amplas para tornar irrelevante a discussão sobre se são exaustivas ou exemplificativas. O autor reconhece uma maior abrangência nas razões que permitem a não adjudicação das alíneas c) e d) do artigo 79.º, n.º 1, que são suficientemente flexíveis para justificar a não adjudicação com base em motivos de interesse público devidamente fundamentados, proporcionais e de boa-fé. Assim, o autor defende que o dever de adjudicar é, em princípio, condicionado (sujeito a pressupostos negativos) pela não ocorrência das circunstâncias que configuram motivos de não adjudicação.²⁷

Acompanhamos o entendimento de MIGUEL ASSIS RAIMUNDO no que concerne a inexistência de outras causas de não adjudicação além daquelas consagradas no artigo 79.º, n.º 1, portando sendo as causas do artigo 79.º, n.º 1 taxativas, sem prejuízo de uma análise mais aprofundada que será retomada em momento oportuno.

No que diz respeito as causas de não adjudicação, PEDRO CERQUEIRA GOMES propõe a divisão das causas de não adjudicação em duas categorias: as subjetivas, relacionadas aos próprios concorrentes ou à qualidade das propostas que apresentam (alíneas a), b), e), f) e g)), e as objetivas, ligadas ao interesse público e independentes dos concorrentes ou do valor técnico e/ou financeiro das suas propostas (alíneas c) e d)).²⁸

Também neste sentido, o MIGUEL ASSIS RAIMUNDO distingue os casos de não adjudicação entre aqueles em que a decisão é justificada pela proteção da posição da entidade adjudicante devido a motivos de interesse público (em sentido amplo), sem ser diretamente ocasionada pelo comportamento do mercado (casos das alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 79.º), e aqueles em que a razão para a não adjudicação está diretamente ligada aos concorrentes (ou mais amplamente ao mercado) e à forma como eles se

²⁶ FERRAZ COUTINHO, JULIANA, "Adjudicar ou não adjudicar? Os novos contornos da mesma questão", in CARLA AMADOGOMES/RICARDO PEDRO/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA (COORDS.), *Comentários ao Código dos Contratos Públicos*, vol. II, 4.ª ed., Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 275-307.

²⁷ ASSIS RAIMUNDO, MIGUEL, *Direito dos Contratos Públicos, Introdução Regime de Formação*, volume I, pág. 533 e seg.

²⁸ ASSIS RAIMUNDO, MIGUEL, *Direito dos Contratos Públicos, Introdução Regime de Formação*, volume I, pág. 529.

comportam (por ação ou omissão) no procedimento, abrangendo todas as demais alíneas.²⁹

Em suma, as causas de não adjudicação configuram exceções ao princípio-regra do dever de adjudicar, consagrado no artigo 76.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos. Representam, por isso, situações juridicamente qualificadas em que a entidade adjudicante se encontra legitimada a não concluir o procedimento com a celebração do contrato. Trata-se, assim, de derrogações expressamente previstas na lei, que permitem afastar, nos casos previstos da alínea a) a g), a obrigação de adjudicar a proposta classificada em primeiro lugar.

Determina o artigo 79.º, n.º 1 que não há lugar a adjudicação, extinguindo-se o procedimento, quando:

3.1. NENHUM CANDIDATO SE HAJA APRESENTADO OU NENHUM CONCORRENTE HAJA APRESENTADO PROPOSTA

No que diz respeito à alínea a) do n.º 1 do artigo 79.º, não se trata de uma causa de não adjudicação propriamente dita, mas sim de um cenário em que a adjudicação é impossível devido à inexistência de propostas apresentadas.

Nestes casos o órgão adjudicante apenas tem que verificar se nenhum candidato ou nenhum concorrente apresentou candidatura/proposta e proceder à declaração de extinção do procedimento porque a finalidade a que o mesmo se destinava se tornou impossível de realizar por inexistência de propostas/candidaturas.³⁰

Parece evidente que assim seja, podendo concluir-se que, nesta situação em concreto, não se verifica um dever autónomo de adjudicar, uma vez que não existe qualquer proposta suscetível de ser adjudicada, o que torna objetivamente impossível a prática de tal ato de adjudicação. A ausência de apresentação de propostas/candidaturas inviabiliza, desde logo, a própria finalidade do procedimento, justificando a sua extinção nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 79.º do Código dos Contratos Públicos.

²⁹ CERQUEIRA GOMES, PEDRO, "Causas de não adjudicação - alíneas c) e d) do n.º 1 do art. 79.º do CCP (Ac. do TCA Norte de 28.6.2019, P. 744/18.0BECBR", CJA, (140), 2020, pág. 21.

³⁰ Cfr. art. 95.º do CPA.

A regra estabelecida nas alíneas a) prevê a extinção do procedimento de adjudicação em caso de impossibilidade de adjudicação, mas admite exceções que estão relacionadas com decisões discricionárias do órgão adjudicante.

Uma exceção notável, no caso da alínea a) do n.º 1 do artigo 79.º, é a possibilidade de recorrer ao procedimento de Ajuste Direto, conforme o previsto no artigo 24.º alíneas a) e b) do CCP. Nessa situação, o procedimento inicial não é efetivamente encerrado, pois a decisão contratual permanece válida: uma nova fase decorre deste procedimento original, oferecendo, assim, uma alternativa à extinção do procedimento.

3.2. TODAS AS CANDIDATURAS OU TODAS AS PROPOSTAS TENHAM SIDO EXCLUÍDAS, SEM PREJUÍZO DO DISPOSTO NO N.º 6 DO ARTIGO 70.º, NO QUE RESPEITA ÀS PROPOSTAS

A causa de não adjudicação prevista na alínea b) refere-se aos casos em que todas as propostas/candidaturas tenham sido excluídas, ou seja, também neste caso, não é possível concluir o procedimento com uma decisão de adjudicação, porque propostas apresentadas foram excluídas, não podendo ser adjudicadas, por não cumprirem com os requisitos previstos nas peças do procedimento ou por violarem alguma das disposições consagradas na lei.

No presente caso, quando estejam em causa propostas nos termos do artigo 70.º n.º 6 e desde que reunidos os requisitos exigidos o órgão adjudicante pode recorrer a hipótese da adjudicação excecional - trata-se de um poder discricionário, que se traduz no exercício de uma discricionariedade livre.³¹ Ou seja, nos termos do artigo 79.º, n.º 1, alínea b), do CCP, a exclusão de todas as propostas ou candidaturas determina, em regra, a impossibilidade de adjudicação e, conseqüente revogação do procedimento. Contudo, esta regra não é absoluta.

O legislador português previu, no artigo 70.º, n.º 6, uma derrogação excecional aplicável aos procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, permitindo a adjudicação de uma proposta excluída, desde que o *“órgão competente para a decisão de contratar pode, excecionalmente e por motivos de interesse público devidamente fundamentados, adjudicar aquela que, de entre as propostas que apenas*

³¹ COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 782 e 783.

tenham sido excluídas com fundamento na alínea d) do n.º 2”, isto é, por preço contratual superior ao preço base “e cujo preço não exceda em mais de 20 % o montante do preço base, seja ordenada em primeiro lugar, de acordo com o critério de adjudicação (...)”, desde que cumpra com os requisitos da alínea a), b) e c) do n.º 6 do artigo 70 do CCP.

Tanto no caso da alínea a) como agora no caso da alínea b) não existe propriamente uma decisão de não adjudicação, mas apenas uma decisão sobre a extinção do procedimento devido à impossibilidade de adjudicação. Por um lado, por não terem sido apresentadas quaisquer propostas [al. a)] e por outro por não existirem propostas suscetíveis de adjudicação tendo por base uma decisão de exclusão de todas as propostas apresentadas [al. b)].³²

3.3. POR CIRCUNSTÂNCIAS IMPREVISTAS, SEJA NECESSÁRIO ALTERAR ASPETOS FUNDAMENTAIS DAS PEÇAS DO PROCEDIMENTO

No que diz respeito à alínea c) do número 1 do artigo 79.º, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira afirmam que a terceira causa de não adjudicação, aplica-se principalmente em concursos públicos ou na fase de apresentação de propostas de outros procedimentos.³³

Segundo PEDRO FERNÁNDEZ SANCHÉZ “A plena compreensão do motivo para o legislador prever esta causa de não adjudicação só pode ser alcançada quando a norma em análise é conjugada com o disposto no n.º 3 do artigo 64.º.”³⁴

Neste sentido, o legislador acolheu a possibilidade de que as retificações das peças do procedimento ou a aceitação de erros ou emissões do caderno de encargos que impliquem alterações das peças do procedimento, mesmo que estas atinjam os seus aspetos fundamentais, não tenham de culminar na morte do procedimento, desde que a supressão imediata do erro permita a continuação da sua tramitação encontrando-se

³² MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública, Almedina, p. 1045 e 1046.

³³ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública, Almedina, p. 1047 e segs.

³⁴ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 570.

apenas dependente da prorrogação do prazo de apresentação das propostas por um período no mínimo equivalente a todo o prazo já decorrido.³⁵

Assim, o recurso ao n.º 3 do artigo 64.º encontra-se dependente de que o prazo de apresentação de propostas ainda se encontre em curso, uma vez que não é possível à Entidade Adjudicante proceder à prorrogação de um prazo que já tenha terminado, não apenas por impossibilidade teórica, como também porque se revela inútil proceder a uma prorrogação do prazo quando já tenham sido apresentadas, abertas e conhecidas as propostas por todos os interessados em contratar.³⁶

Neste sentido, não sendo possível prorrogar-se o prazo de apresentação de propostas por este já ter findado, a única solução de que a entidade adjudicante dispõe consiste na conclusão do procedimento com uma decisão de não adjudicação, fundamentando expressamente qual o motivo imperioso que a conduz a alterar as peças do procedimento — o qual pode até conduzir a um verdadeiro dever de não adjudicar, se tal lhe for reclamado pelo interesse público objeto da alteração imprevista.³⁷

Resulta da redação da alínea c) que a alteração de aspetos fundamentais das peças do procedimento depende da verificação de “*circunstâncias imprevistas*”.

Neste sentido, PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ refere que estas “*circunstâncias imprevistas*” significam que não importa se são situações posteriores ou já existentes à data da elaboração das peças do procedimento, o que releva é que essas circunstâncias não tenham sido previstas (sem negligência grave) pela entidade adjudicante. Contudo, não basta uma alegação vaga e genérica, essa deficiência deve ser devidamente detetada e fundamentada demonstrando de que maneira tem impacto estrutural sobre o procedimento.³⁸

Assim, o requisito identificado assemelha-se ao estipulado na alínea c) do n.º 2 do artigo 167.º do CPA, segundo o qual os atos administrativos são passíveis de revogação “*com base na evolução de conhecimentos técnicos ou científicos ou numa alteração objetiva*

³⁵ Cfr. resulta do artigo 64.º, n.º 3 “ ***Quando as retificações ou a aceitação de erros ou de omissões das peças do procedimento referidas no artigo 50.º, independentemente do momento da sua comunicação, implicarem alterações de aspetos fundamentais das peças do procedimento, o prazo fixado para a apresentação das propostas deve ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao tempo decorrido desde o início daquele prazo até à comunicação das retificações ou à publicitação da decisão de aceitação de erros ou de omissões.***” — destacado nosso).

³⁶ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 571.

³⁷ Cfr. Ob. Cit. p.571.

³⁸ *Ibidem* p.572.

das circunstâncias de facto, que inviabilizariam a sua realização". Neste contexto, é crucial determinar se a circunstância em questão (o referido imprevisto) foi considerada e avaliada na decisão de contratar.³⁹

MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, quanto à justificação da não adjudicação em virtude de circunstâncias imprevistas, entendem que é imprescindível que essas circunstâncias estejam vinculadas aos elementos procedimentais e não às propostas, devendo ainda relacionar-se com aspetos fundamentais destes últimos que necessitem obrigatoriamente de modificação. Englobam-se, neste contexto, todas as alterações que tenham um impacto substancial na definição das características essenciais ou nucleares do contrato a celebrar (incluindo a prestação a contratar, o prazo, o preço, entre outros), não sendo concebível a introdução de alterações que afetem aspetos contratuais claramente periféricos.⁴⁰

Quanto à aplicabilidade da alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, como se advertiu no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo⁴¹ a discricionariedade da causa de não adjudicação prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º *"por um lado, ele não equivale a um mero arrependimento da entidade adjudicante. Por outro lado, mesmo deixando de parte a ideia do mero arrependimento, esse poder discricionário não pode ser visto como um poder totalmente livre. De forma genérica, porque a existência de um poder discricionário, que não tem sempre a mesma amplitude, não significa em nenhum caso que quem o exerça está dispensado de fundamentar as suas escolhas, bem pelo contrário. (...) Mas não mais do que isto, ou seja, trata-se de um poder discricionário praticamente reduzido a zero. E isto, por várias razões facilmente compreensíveis: porque a decisão de não adjudicar só pode ocorrer quando se verifiquem objectivamente as situações do n.º 1 do artigo 79.º do CCP; porque a entidade adjudicante é obrigada a dar início a um novo procedimento no prazo máximo de seis meses (n.º 3); porque há um dever indemnizatório pelo interesse contratual negativo nos termos do n.º 4 do artigo 79.º do CCP; e porque a decisão de não adjudicar tem de ser devidamente fundamentada (n.º 2)."*

Neste sentido, podemos concluir que a não adjudicação não constitui um poder livre da entidade adjudicante, pelo contrário, constitui uma decisão juridicamente tipificada,

³⁹ MONIZ LOPES, PEDRO, "Em defesa da admissibilidade da reserva de revogação da decisão de contratar", Revista de Contratos Públicos, (23), 2020, p. 97.

⁴⁰ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública, Almedina, p. 1047 e segs.

⁴¹ Acórdão de 11-03-2021, Processo n.º 01445/19.8BEBRG, relatado por Maria Benedita Urbano.

apenas admissível quando se verificarem pressupostos legais objetivos. Mesmo nesse enquadramento excecional, subsistem obrigações por parte da entidade adjudicante, como o dever de relançar o procedimento no prazo de seis meses, nos termos do n.º 3 do artigo 79.º do CCP, e a responsabilidade pelo ressarcimento do interesse contratual negativo, prevista no respetivo n.º 4.

Além destas obrigações, o recurso a alínea c), do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, carece de um especial dever de fundamentação.

Neste sentido, refere ainda o presente acórdão que *“a possibilidade de lançar mão de uma causa de não adjudicação, assim prevista em termos tão apertados, dificilmente pode ser equiparada a uma cláusula cum voluerit ou si voluerit. Já inversamente, a ideia de visualizar a convocação de uma causa de não adjudicação como uma “gritante e injustificável fuga ao dever de adjudicação consagrado no artigo 76º CCP” esvazia totalmente de sentido a solução que o legislador do CCP consagrou no dispositivo em apreço.*

A “deficiente/insuficiente exposição das razões concretas e reais que justificariam lançar mão da exceção desse n.º 1, al. c), apenas pode ser imputada à entidade adjudicante, que não cumpriu aquilo que pode ser visto como um acrescido dever de fundamentação que acompanha a convocação de uma das causas de não adjudicação (ou de uma das exceções) consagradas no artigo 79.º, n.º 1, do CCP. O legislador faz questão sublinhar no n.º 2 do mesmo dispositivo que “A decisão de não adjudicação, bem como os respetivos fundamentos, deve ser notificada a todos os concorrentes”. Fundamentação que há-de ser de molde a esclarecer de forma devidamente circunstanciada e clara por que razão se dá a derrogação da solução regra que consta do artigo 76.º do CCP, qual seja, a da imposição de um dever de adjudicar ao decisor público.

Não poderá, por conseguinte, ser perfilhado entendimento diverso daquele que tem vindo a ser afirmado de forma consistente pela jurisprudência e pela doutrina. Estando legalmente consagrado um dever de adjudicação no artigo 76.º do CCP, a sua derrogação só é admissível em situações excecionais, expressamente previstas no ordenamento jurídico, situações essas descritas no artigo 79.º, n.º 1 do CCP. Nesses casos, recai sobre a entidade adjudicante um especial dever de fundamentação, que deve evidenciar, de forma clara, concreta e circunstanciada, os pressupostos que conduziram a entidade adjudicante à não adjudicação. Trata-se de uma exigência que

decorre diretamente da estrutura vinculativa do dever de adjudicar e que constitui uma garantia fundamental dos princípios da legalidade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da prossecução do interesse público, princípios cânones da Contratação Pública. Mais, a entidade adjudicante, ao não fundamentar criteriosamente as razões que a levam a não adjudicar o procedimento, *“ao apresentar razões frágeis, confusas, conclusivas, incompletas, supostamente suficientes em virtude de uma margem de discricionariedade de que erradamente entende gozar, a entidade adjudicante está a favorecer um clima de suspeição e consequente litigiosidade, nada favorável ao interesse público.”*

Acrescenta ainda o douto Acórdão que *“A latere, pode considerar-se que estamos aqui ‘paredes meias’ com aquelas situações em que, além da imposição genérica do dever de fundamentação, a lei especificamente prescreve “uma declaração dos fundamentos da decisão em termos tais que se possa concluir que ela representa a garantia única ou essencial da salvaguarda de um valor fundamental da juridicidade, ou então da realização do interesse público específico servido pelo acto fundamentando” situação em que “a fundamentação é funcionalmente equiparável a um momento constitutivo, negativo ou positivo, da perfeição do acto e, sem ela, os efeitos normativos não podem produzir-se” (cfr. J.C. Vieira de Andrade, O dever da fundamentação expressa de actos administrativos, Coimbra, 1991, p. 293).”*

Conforme resulta do entendimento deste Tribunal, à não adjudicação do procedimento por parte da entidade adjudicante, persiste um dever de fundamentar de forma clara, precisa e concreta das razões que justificaram o afastamento da regra geral do artigo 76.º do CCP, o dever de adjudicar. O acórdão sublinha que: *“(…) a deficiente/insuficiente exposição das razões concretas e reais que justificariam lançar mão da exceção desse n.º 1, al. c), apenas pode ser imputada à entidade adjudicante, que não cumpriu aquilo que pode ser visto como um acrescido dever de fundamentação (...).”*

A decisão de não adjudicação com base na alínea c) do artigo 79.º, n.º 1 (bem como das restantes alíneas do artigo 79.º, n.º 1 do CCP) deve ser objeto de uma fundamentação substancial, clara e concretamente circunstanciada, que demonstre por que razão se derroga a regra do dever de adjudicar. Tal fundamentação não pode ser meramente formal, tendo como consequência do seu incumprimento à ilegalidade da decisão de não adjudicar.

Neste sentido, tanto a doutrina como a jurisprudência evidenciam a necessidade de fundamentação, sustentando ser de *“rejeitar uma decisão de não adjudicação em que o órgão adjudicante se limita a formular “uma explicação simplista e praticamente vazia”⁴², ou, por outras palavras, “não bastando uma alegação vaga e genérica - demonstrando o seu impacto estrutural sobre o procedimento – a sua natureza “fundamental” no quadro das peças do procedimento”, sendo que só aí “a lei permite à entidade adjudicante a mobilização desta causa excepcional de derrogação do dever de adjudicação.”⁴³*

Deste modo, conclui-se, e em nosso entender, corretamente, que a fundamentação da decisão de não adjudicação deve ultrapassar justificações meramente superficiais ou genéricas. Assim, uma exposição simplista ou carente de fundamentação idónea revela-se manifestamente insuficiente para conferir legitimidade à decisão, sob pena de esta ser considerada ilegal por preterição do dever de fundamentação.

Por último, e conforme já se referiu, o recurso, pelo órgão competente para a decisão de contratar, à alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, envolve a necessidade de alterar elementos fundamentais das peças do procedimento após o prazo de entrega das propostas, devido a circunstâncias imprevistas no momento da sua elaboração (ou retificação), mantendo-se inalterado o objeto do contrato.

É de notar ainda que quando a entidade recorre a al. c) como forma a proceder a não adjudicação, mantém ainda o interesse em celebrar o contrato, embora identifique algum aspeto fundamental que deva ser alterado nas peças do procedimento, ou seja, ainda pretende adotar um procedimento pré-contratual, contudo, com alguns aspetos diferentes do procedimento inicial, o que se confirma quando o legislador, no n.º 3 do artigo 79.º menciona a obrigatoriedade de dar início a um novo procedimento no prazo máximo de seis meses a contar da data da notificação da decisão de não adjudicação.⁴⁴

⁴² Pedro Costa Gonçalves, *Direito dos Contratos Públicos*, 2023, 6.ª ed., Coimbra: Almedina, p. 858

⁴³ Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, Vol. II, 2024, Lisboa: AAFDL Editora, pp. 571-572.

⁴⁴ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p.576

3.4. CIRCUNSTÂNCIAS SUPERVENIENTES RELATIVAS AOS PRESSUPOSTOS DA DECISÃO DE CONTRATAR O JUSTIFIQUEM

Na alínea d) do n.º 1 do artigo 79.º encontra-se prevista aquela que, nas palavras de PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *“pode constituir a causa mais relevante para uma decisão de não adjudicação.”*⁴⁵

Na alínea d), ao contrário do que sucede na alínea c) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, onde a entidade adjudicante identifica um erro relevante que impõe a alteração de aspetos fundamentais das peças do procedimento, mantendo, contudo, o interesse em contratar, a alínea d) aplica-se às situações em que a entidade adjudicante pretende pura e simplesmente revogar a decisão de contratar, por já não subsistir o interesse público que motivara a intenção inicial de celebrar o contrato.

No presente caso, a não adjudicação verifica-se quando decorrem circunstâncias supervenientes, que afetem os pressupostos que fundamentaram a decisão de contratar.⁴⁶ Tal conjuntura conduz a perda de interesse por parte da entidade adjudicante na celebração do contrato, conduzindo à cessação do procedimento sem o substituir por um novo.⁴⁷⁴⁸

Ressalve-se que apesar de a entidade adjudicante não se encontrar obrigada a dar início a um novo procedimento no prazo de 6 meses, conforme acontece na alínea c) (art. 79.º, n.º 3) a entidade adjudicante apenas fica obrigada a indemnizar *“os concorrentes, cujas propostas tenham sido excluídas, pelos encargos em que comprovadamente incorreram com a elaboração das respetivas propostas.”*, conforme resulta do n.º 4 do art. 79.º do CCP.⁴⁹

A alínea d) do n.º 1 do artigo 79.º aplica-se aos casos em que a entidade adjudicante opta por não prosseguir com o procedimento contratual por já não se verificar a necessidade pública que inicialmente fundamentou a decisão de contratar, ou seja,

⁴⁵ *Ibidem*, p. 576.

⁴⁶ CERQUEIRA GOMES, PEDRO, "Causas de não adjudicação - alíneas c) e d) do n.º 1 do art. 79.º do CCP (Ac. do TCA Norte de 28.6.2019, P. 744/18.0BECBR", CJA, (140), 2020, pág. 33.

⁴⁷ Como por exemplo, o caso em que uma descoberta de achados arqueológicos, capazes de inviabilizar qualquer construção, no decurso do procedimento pré-contratual de empreitada de obra pública determinam a perda de interesse na celebração do contrato.

⁴⁸ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p

⁴⁹ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 581.

perdeu o interesse em celebrar aquele contrato. Ao contrário da alínea c), em que o erro identificado implica uma reformulação das peças do procedimento com vista à sua repetição.

Como refere Pedro Fernández Sánchez, trata-se de uma, *“uma insusceptibilidade superveniente do negócio projectado para satisfação da necessidade colectiva que inicialmente justificou a decisão de contratar.”*⁵⁰ Significa isto que o interesse público que justificou a decisão de contratar sofreu tal alteração que a continuação do procedimento, tal como estruturado, deixaria de servir a finalidade pretendida, daí que se proceda à não adjudicação e consequente revogação da decisão de contratar nos termos do artigo 80.º, n.º 1 do CCP.

Nesta medida, o elemento distintivo entre as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 79.º reside na manutenção, ou não, da intenção de contratar por parte da entidade adjudicante. Enquanto na al. c) a entidade adjudicante mantém o interesse em celebrar o contrato ainda que este tenha aspetos diferentes do procedimento inicial, na alínea d) a entidade adjudicante não tem interesse em celebrar o contrato pelo que pretende interromper o procedimento contratual sem substituir por outro.⁵¹

Como referido anteriormente, quando a entidade lança mão da alínea d) existe claramente, como diz Pedro Costa Gonçalves, *“um cenário de “desistência do contrato”, de abdicação ou de desistência de uma aquisição que se idealizou efetuar.”*⁵²

Neste sentido, refere Pedro Fernández Sánchez que “tal perda do interesse em contratar só pode ser justificada por uma verdadeira alteração dos pressupostos que haviam justificado a decisão de contratar. *“O motivo que conduz a entidade adjudicante a recorrer à alínea d) “não pode resultar de uma mera reavaliação subjetiva das suas prioridades ou necessidades (...), não pode resultar de uma simples mudança de opinião.”*⁵³

O legislador, nesta alínea, faz menção a “circunstâncias supervenientes” e entende-se por circunstâncias supervenientes *“circunstâncias novas que permitam formular, em termos retrospectivos, o juízo de que o órgão adjudicante não teria certamente decidido*

⁵⁰ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 577.

⁵¹ Neste sentido, ver Acórdão do TCA Norte de 13-01-2023, Processo n.º 481/22.1BEPRT.

⁵² COSTA GONÇALVES, PEDRO, Direito dos Contratos Públicos, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 859.

⁵³ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 577.

contratar se tais circunstâncias já existissem e fossem dele conhecidas no momento em que tomou a decisão de contratar.”⁵⁴

A previsão da alínea d) traduz-se na transposição para a disciplina de contratação pública da *cláusula rebus sic stantibus* ou alteração superveniente das circunstâncias prevista no art. 437.º do CC⁵⁵ e requer a ocorrência de uma circunstância anormal ou extraordinária e imprevisível.

Entende-se os motivos que levaram o legislador a redigir a causa de adjudicação prevista na al. d), pois a entidade adjudicante *“só tomou a decisão de contratar em consequência da avaliação de um conjunto de pressupostos de facto e de direito cuja conjugação criou nela a convicção de que o interesse público deveria ser prosseguido através da celebração de um contrato cujos tipo, objeto e conteúdo foram especificamente configurados para o efeito nos documentos que conformam o procedimento”, e, consequentemente o legislador pretendeu capacitar a entidade adjudicante “a reponderar e, se necessário, a reformular a sua decisão perante a eventual alteração dos pressupostos que justificaram a prévia decisão de contratar.”*⁵⁶

Conforme a própria norma refere, esta causa de não adjudicação, diz respeito aos pressupostas da decisão de contratar. E, neste sentido, são pressupostos da decisão de contratar: (i) a necessidade que a entidade adjudicante visa satisfazer

⁵⁴ COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 859.

⁵⁵ Ver Ac. TRL de 14.06.2017 (José Feteira) “I- A alteração anormal das circunstâncias, na abrangência do artigo 437º n.º 1 do Código Civil, corresponde a uma modificação insólita ou inabitual da base negocial em que as partes tenham fundado a celebração do contrato, sendo que essa base negocial, no domínio da alteração das circunstâncias, assume carácter objetivo e deve respeitar simultaneamente a ambos os contraentes; II-Essa alteração deve, por outro lado, ser significativa, ou seja, deve assumir proporções tais que subvertam a própria economia do contrato, tornando-o lesivo para uma das partes contratantes ao ponto de, caso o contrato se mantenha nos termos em que foi celebrado, a exigência das obrigações por ela assumidas, sem se mostrar coberta pelos riscos próprios do contrato, afete gravemente os princípios da boa-fé; III- A resolução ou modificação do contrato por alteração das circunstâncias depende, portanto, da verificação dos seguintes requisitos cumulativos: - (i) que haja uma alteração relevante das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar, ou seja, que essas circunstâncias se hajam modificado de forma anormal e que; - (ii) a exigência da obrigação à parte lesada afete gravemente os princípios da boa-fé contratual, não estando cobertos pelos riscos do próprio negócio; e o Acórdão STJ de 30.03.2017, Processo n.º 1320/11.4TVLSB.L1.S1 (João Trindade): “II - Para que seja possível a resolução ou, ao menos, a modificação das cláusulas do contrato fundada na alteração anormal das circunstâncias, mister se torna que: (i) a alteração ocorrida não seja o desenvolvimento previsível de uma situação conhecida à data da celebração do contrato; (ii) essa alteração torne o cumprimento da obrigação ofensivo dos princípios da boa fé; e (iii) não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato.”.

Quanto à doutrina, Pedro Costa Gonçalves, por sua vez, defende que as circunstâncias supervenientes não terão de ser imprevisíveis nem anormais, bastando apenas que se revelem circunstâncias ou factos novos que não existam aquando da decisão de contratar (obra citada, pp. 859). No entendimento de Mário Esteves de Oliveira & Rodrigo Esteves de Oliveira, estes defendem a legitimidade da decisão de não adjudicação se as circunstâncias forem previsíveis, bastando o não ser certa e futura a sua verificação, ou altamente provável, é que se tornaria ilegal a decisão (obra citada pp. 1048-1049).

⁵⁶ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 100-101.

designadamente de determinada obra, serviço ou bens; (ii) a indisponibilidade de recursos humanos ou materiais próprios (ou seja, recursos internos) que sejam suficientes e adequados para a satisfação da necessidade detetada e que serve de justificação do *contracting out*; e, (iii) a disponibilidade financeira bastante, que a entidade adjudicante dispõe, para pagar ao operador económico a contratar.⁵⁷⁵⁸

Situação idêntica ao que acontece na alínea c), é o facto de que esta causa de não adjudicação exige uma fundamentação rigorosa onde a entidade adjudicante identifique com precisão os eventos supervenientes que determinaram a perda do interesse em contratar evitando-se que o recurso a alínea d) possa ser visto como uma tentativa de fuga ao dever de adjudicação consagrado no artigo 76.º do CCP.⁵⁹

Nestes termos, não se pode exigir à entidade adjudicante que celebre um contrato cuja utilidade se perdeu em virtude da alteração superveniente dos pressupostos que fundamentaram a sua decisão de contratar. Assim, o compromisso que esta assumiu perante o mercado não pode ser invocado como fundamento bastante para impor a celebração de um contrato que, à luz das novas circunstâncias, se revela objetivamente inútil e desprovido de interesse público.

Assim, obrigar a entidade adjudicante a prosseguir com a adjudicação quando os pressupostos que fundamentaram a decisão de contratar deixaram de existir não só contrariaria o princípio da prossecução do interesse público, como poderia conduzir à celebração de um contrato que se tornaria inútil ou mesmo contrário, nas suas linhas essenciais, aos interesses públicos atuais da entidade adjudicante, motivo pelo qual, deve, desde que fundamentadamente, a entidade adjudicante proceder à não adjudicação quando tal acontece.

⁵⁷ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, p. 1048 e segs.

⁵⁸ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 100-101.

⁵⁹ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 578.

3.5. NOS CASOS A QUE SE REFERE O N.º 5 DO ARTIGO 47.º, A ENTIDADE ADJUDICANTE CONSIDERE, FUNDAMENTADAMENTE, QUE TODOS OS PREÇOS APRESENTADOS SÃO INACEITÁVEIS

A lei determina que o preço base do procedimento “deve ser definido pela entidade adjudicante no caderno de encargos”, conforme previsto no artigo 47.º, n.º 1 do CCP, não permitindo que esta possa, livremente, decidir se fixa ou não um limite máximo aos preços a propostos ou se propõe o preço contratual a uma concorrência plena e ilimitada.⁶⁰

Esta obrigatoriedade de fixação do preço base surge como o único meio de que a entidade adjudicante dispõe para se precaver contra a apresentação de propostas que contemplem preços excessivos ou desproporcionados. Tal previsão, a não existir, permitiria ao mercado a liberdade de propor os preços que entendesse, sendo difícil encontrar um fundamento objetivo que permitisse à entidade adjudicante excluir uma proposta em razão de um preço pouco atrativo, salvo no caso do n.º 4 do artigo 47.º que consubstancia a existência de um limite legal prévio decorrente do tipo de procedimento adotado ou da competência reconhecida ao órgão que autorizou a despesa.⁶¹

No que diz respeito a causa de não adjudicação previstas na al. e), nos casos a que se refere o n.º 5 do artigo 47, ou seja, de inexistência de preço base⁶², pode a entidade adjudicante tomar a decisão de não adjudicação caso considere, fundamentadamente, que todos os preços apresentados são inaceitáveis.

MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA sobre esta causa de não adjudicação indicam que primeiramente se deve ponderar *prima facie* que a previsão da norma reporta-se apenas aos ajustes diretos com apenas um convidado e considerar posteriormente os restantes elementos da previsão da norma, mormente, no que diz respeito à falta de fixação de um preço base no caderno de

⁶⁰ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 581 a 582.

⁶¹ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 582.

⁶² Trata-se de ocorrências excecionais, nas quais é imperativa uma fundamentação expressa e robusta, em que a entidade adjudicante opte por não estabelecer um preço base. Tal omissão é admissível apenas se o procedimento permitir a celebração de contratos de qualquer montante e se o órgão competente para a decisão de contratar não estiver sujeito a limites máximos de autorização de despesa ou ao regime de autorização de despesas."

encargos.⁶³ No entendimento deste autor, a referência do legislador a esta causa de não adjudicação, deve-se ao facto de que, em procedimentos em que exista apenas um único convidado, é natural que este procure tirar proveito da sua posição privilegiada, apresentando um preço superior àquele a que proporia na eventualidade de haver concorrentes (pressupondo que quereria ficar com o contrato).

O mesmo autor sustenta que em situações de concorrência, o legislador não necessitava, pelo menos em termos gerais, de se preocupar com tal hipótese, dado que a intenção de assegurar o contrato induzirá os diversos convidados ou concorrentes a apresentarem propostas com preços competitivos, que lhes permitam alimentar expectativas de adjudicação. Assim, em abstrato, não existe o risco de surgirem, exceto em caso de conluio, propostas com preços manifestamente desproporcionados. É precisamente esta compreensão que fundamenta a necessidade e a regulamentação prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 79.º.⁶⁴

Em relação ao facto de o legislador ter referido apenas a situação em que, nos procedimentos, não conste um preço base no caderno de encargos, isso deve-se ao facto de que, se tal preço existisse, a possibilidade de apresentação de uma proposta com um valor manifestamente desproporcionado seria impossível de verificar. Se a proposta for inferior ao preço estipulado, não poderá ser considerada desproporcionada; por outro lado, se for superior, será excluída em virtude desse mesmo facto. Assim, não se coloca a hipótese de não adjudicação, uma vez que se trata de um procedimento com um único convidado, que se torna inviável por impossibilidade do objeto.⁶⁵

João Pacheco de Amorim sustenta que as situações a que se aplica o preceito em análise são, de maneira geral, raras na prática administrativa. Ademais, o próprio código, conforme estabelecido no artigo 47.º, n.º 5, limita rigorosamente e a possibilidade de não estipulação de um preço base no caderno de encargos.⁶⁶

⁶³ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, p. 1050 e segs.

⁶⁴ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, p. 1051 e segs.

⁶⁵ MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, in *Concursos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, p. 1051 e segs.

⁶⁶ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 116.

3.6. NO PROCEDIMENTO DE DIÁLOGO CONCORRENCIAL E DE PARCERIA PARA A INOVAÇÃO, NENHUMA DAS SOLUÇÕES APRESENTADAS SATISFAÇA AS NECESSIDADES E AS EXIGÊNCIAS DA ENTIDADE ADJUDICANTE

PEDRO FERNANDÉZ SÁNCHEZ, refere que o diálogo concorrencial tem início num momento em que a entidade adjudicante apenas reconhece uma necessidade que pretende satisfazer mediante a celebração do contrato, requerendo uma consolidação razoável da sua conceção acerca da solução que permitirá atender essa necessidade (art. 29.º) e, por consequência, comprometendo a elaboração prévia do caderno de encargos (art. 207, n.º 3).

Assim, também argumenta o autor que o seu compromisso perante o mercado, no sentido de proceder à adjudicação do procedimento iniciado, não detém a mesma firmeza que nos outros procedimentos. Não se pode considerar que a entidade adjudicante deva ser obrigada a prosseguir com o procedimento se não foi sequer identificada uma solução que satisfaça a necessidade para a qual se propõe o contrato.⁶⁷

Posto isto, a alínea f) apenas autoriza a revogação da decisão de contratar na fase inicial do procedimento, antes da elaboração do caderno de encargos, em que a entidade se encontra apenas à procura de soluções para atender às suas necessidades.

Por último, João Pacheco de Amorim afirma que a solução prevista na norma não poderia ser diversa, uma vez que constitui uma *conditio iuris* inelutável da própria decisão de contratar, sempre que se inicia o procedimento em análise (diálogo concorrencial). Isto implica que o fornecimento antecipado, por parte de qualquer um dos concorrentes, de uma solução capaz de satisfazer as necessidades e exigências descritas a priori na memória descritiva deve ocorrer antes da fase de apresentação de propostas e do próprio diálogo concorrencial.⁶⁸

De forma semelhante, também o procedimento de parceria para a inovação, consagrado nos artigos 218.º e seguintes do CCP, surgiu como forma de resposta às exigências de obtenção de prestações inovadoras e que correspondem a produtos ou utilidades ainda

⁶⁷ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume II, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 583 e segs.

⁶⁸ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 116.

não existentes no mercado.⁶⁹ A entidade adjudicante inicia o procedimento com base numa necessidade identificada, contudo não possui uma solução técnica já consolidada que a possa satisfazer. Tal como no diálogo concorrencial, não se encontra obrigada a adjudicar se, no decurso do procedimento, não for apresentada uma proposta ou solução que corresponda adequadamente às exigências formuladas.

Por essa razão, a alínea f) do n.º 1 do artigo 79.º permite à entidade adjudicante não adjudicar caso nenhuma das soluções apresentadas satisfaça as suas necessidades, assegurando-se, assim, a prossecução do interesse público.

3.7. NO PROCEDIMENTO PARA A CELEBRAÇÃO DE ACORDO-QUADRO COM VÁRIAS ENTIDADES O NÚMERO DE CANDIDATURAS OU PROPOSTAS APRESENTADAS OU ADMITIDAS SEJA INFERIOR AO NÚMERO MÍNIMO PREVISTO NO PROGRAMA DE CONCURSO

A última causa de não adjudicação encontra-se prevista na alínea g) do artigo 79.º.

Esta alínea foi incorporada na revisão de 2017 e, conforme assinala Pedro Fernández Sánchez, surgiu como resposta a um problema identificado pela jurisprudência, mas que não estava expressamente regulado na legislação. Este problema refere-se à elaboração de um acordo-quadro para a seleção de um número previamente determinado de operadores económicos nas peças do procedimento, cuja tramitação poderá demonstrar, em virtude da escassez de candidaturas ou propostas apresentadas, que a entidade adjudicante não conseguirá selecionar o número desejado de contrapartes para o referido acordo-quadro.⁷⁰

No procedimento para a celebração de um acordo-quadro com várias entidades, não há lugar a adjudicação quando o número de candidaturas ou propostas apresentadas ou admitidas for inferior ao número mínimo previsto no programa do concurso. Neste sentido encontramos-nos confrontados com uma circunstância em que, segundo as estipulações do procedimento, não subsiste uma obrigação de adjudicação para a entidade adjudicante. Nestas circunstâncias, a adjudicação não se revela logicamente

⁶⁹ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume I, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 462.

⁷⁰ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume I, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 585.

inviável, mas antes a entidade adjudicante deliberadamente excluiu essa possibilidade, configurando, assim, um quadro de impossibilidade jurídica.⁷¹

O Supremo Tribunal Administrativo (STA)⁷² teve de decidir um caso em que a entidade adjudicante pretendia preparar um acordo-quadro de tipo múltiplo, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 252.º do Código dos Contratos Públicos (CCP). Neste acordo-quadro, a entidade pretendia celebrar contratos com várias entidades e, no programa do concurso, foi estipulado que "seriam adjudicadas as 4 melhores propostas, de acordo com o critério do mais baixo preço". Contudo, devido à exclusão de 7 das 8 propostas apresentadas, o órgão adjudicante decidiu não adjudicar o contrato ao único concorrente cuja proposta foi admitida, procedendo à revogação expressa da decisão de contratar, fundamentando essa decisão no interesse público financeiro que era seu dever salvaguardar.⁷³⁷⁴

No caso em apreço, e considerando que o único operador admitido, face à ausência de concorrência por parte de outros operadores, e de forma diferente do que estava previsto nas peças do procedimento que determinavam a adjudicação aos quatro melhores qualificados, passaria a estar em uma posição de monopólio perfeito para a prestação dos serviços em questão no âmbito do acordo-quadro a celebrar, isto retiraria à administração qualquer margem de controlo sobre os preços a pagar, uma vez que não teria a possibilidade de lançar procedimentos competitivos, destinados a múltiplos contratantes de um acordo-quadro com uma pluralidade de operadores. Ou seja, durante a vigência do acordo-quadro, a entidade adjudicante estaria limitada a estabelecer contratos exclusivamente com um único operador económico, o qual teria a capacidade de impor as suas condições contratuais sempre que a entidade adjudicante optasse por recorrer a este instrumento procedimental especial e ainda que, "a concretização de uma Acordo-Quadro nestes termos perderia toda a utilidade que a entidade adjudicante tinha em vista com ele".⁷⁵

Posto isto, através da introdução da alínea g) do n.º 1 do artigo 79.º, passou a poder isentar-se, a entidade adjudicante, da obrigação de concluir um procedimento de

⁷¹ COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 855 e 856.

⁷² Acórdão de 20 de março de 2014, Processo n.º 1898/13, relatado por Políbio Henriques.

⁷³ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág.117-118.

⁷⁴ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume I, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 584.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 585.

formação de acordo-quadro quando os objetivos do mesmo não forem alcançados em virtude da insuficiência do número de candidaturas ou propostas, não atingindo o número mínimo definido nas peças do procedimento.

Mais acrescenta Pedro Fernández Sánchez que “(...) o sentido do preceito consiste em conferir à entidade adjudicante o poder de não adjudicar qualquer proposta se o número de propostas que não padecem de causas de exclusão for inferior ao número mínimo fixado no programa do concurso ao abrigo do n.º 4 do artigo 253.º do CCP.”⁷⁶

⁷⁶ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, Direito da Contratação Pública, Volume I, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 583.

3.8. TAXATIVIDADE DAS CAUSAS DE NÃO ADJUDICAÇÃO

Conforme já referido, existem posições na doutrina e na jurisprudência que defendem que o elenco das causas de não adjudicação consagradas no artigo 79.º, n.º 1 do CCP, não é exaustivo. Todavia, não se acompanha este entendimento, considerando-se que o legislador optou por uma enumeração taxativa, de modo a salvaguardar a segurança jurídica.

Conforme resulta do art. 266.º, n.º 2, da CRP e art. 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, a atividade administrativa está subordinada ao princípio da legalidade constituindo a lei não apenas um limite, mas antes o fundamento dessa atividade administrativa.

Neste sentido, a decisão de interromper o procedimento sem a celebração do contrato deve fundamentar-se numa norma legal habilitante. Tal fundamento, encontra-se no artigo 79.º do CCP, que estabelece de forma taxativa os motivos de interesse público que podem justificar a decisão de não adjudicar, conduzindo, por consequência, à revogação da decisão de contratar, conforme previsto no artigo 80.º, n.º 1, do mesmo Código.⁷⁷

O reconhecimento do carácter legalmente devido da decisão de adjudicação e da taxatividade das causas de não adjudicação, não sendo uniforme, é largamente predominante na doutrina e na jurisprudência nacionais e foi, aliás, corroborado na recente monografia de João Pacheco de Amorim⁷⁸ que entende que o artigo 79.º n.º 1 do CCP consagra uma “*mera exceção*” ao dever legal de adjudicação resultante do artigo 76.º n.º 1 do mesmo código.

Também neste sentido, Pedro Fernández Sánchez, refere que daí que o Código “(...) *enumera, de modo taxativo, as situações excepcionais em que a entidade adjudicante se encontra autorizada a concluir o procedimento sem adjudicar qualquer proposta. Sem prejuízo de outras regras constantes de acto legislativo, dispondo da força hierárquica suficiente para derrogar um dever de adjudicação estabelecido por lei, as situações descritas no n.º 1 do artigo 79.º do CCP constituem, portanto, as únicas exceções àquela que é a verdadeira regra geral constante no artigo 76.º: a de que a prática da decisão*

⁷⁷ FERREIRA, Rui Cardona, *O dever de contratar e a cláusula de não adjudicação na contratação pública*, Revista da Ordem dos Advogados, 2020, p. 264. Disponível em: <https://portal.oa.pt/media/135593/rui-cardona-ferreira.pdf>

*de contratar prevista no artigo 36.º implica a auto-vinculação da entidade adjudicante à conclusão do procedimento adjudicatório e à celebração do contrato com o concorrente que apresentar a melhor proposta de entre aquelas que se revelarem contratualmente aceitáveis.*⁷⁹

O nosso entendimento alinha-se no sentido da doutrina referida anteriormente. O legislador ao incluir no elenco das causas de não adjudicação, situações em que a adjudicação é objetivamente impossível, parece-nos que o legislador pretendeu, de forma inequívoca, reunir no artigo 79.º do CCP todas as hipóteses possíveis que desoneram a entidade adjudicante do seu dever de adjudicar. Se assim não fosse, que outro motivo levaria o legislador a elencar a situação prevista na alínea a) “*Nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta*” e na alínea b) “*Todas as candidaturas ou todas as propostas tenham sido excluídas, sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 70.º, no que respeita às propostas*”, ambas correspondem obviamente a situações de impossibilidade de adjudicação – ou porque não foi apresentada nenhuma proposta, ou porque todas as propostas apresentadas foram excluídas.

Nestes termos, o legislador ao consagrar expressamente estas duas hipóteses no artigo 79.º, n.º 1, o legislador pretendeu precisamente⁸⁰ confirmar que apenas nas situações ali previstas, e não noutras, pode a entidade adjudicante deixar de adjudicar, o que traduz uma opção legislativa clara no sentido da taxatividade do regime.

⁷⁹ SÁNCHEZ, PEDRO FERNÁNDEZ, *Direito da Contratação Pública*, Volume I, 2.ª edição, Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 557 a 558.

4. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS FIGURAS AFINS E CONEXAS DA DECISÃO DE NÃO ADJUDICAÇÃO

4.1. REVOGAÇÃO DA DECISÃO DE CONTRATAR

A decisão de contratar encontra-se dentro do hemisfério das decisões administrativas pelo que implica necessariamente uma ponderação subjacente quando a Administração Pública decide pela conveniência de concorrer ao mercado (*contracting out*) devendo, tal decisão, ser ponderada e fundamentada. Identificada a necessidade a satisfazer e decidida a sua submissão ao mercado entendendo a entidade que existe uma causa que consubstancie a não adjudicação nos termos do artigo 79.º do CCP derogando assim o dever de adjudicação que sobre ela recaía, deve a mesma ser corretamente fundamentada.

Resulta do artigo 80.º n.º 1 do CCP que a decisão de não adjudicação tem como consequência a revogação da decisão de contratar, estabelecendo uma conexão direta entre a decisão de não adjudicação e a revogação da decisão de contratar.

Segundo PEDRO COSTA GONÇALVES, posição que nos parece a mais adequada, a revogação da decisão de contratar constitui, neste caso, um efeito automático da designada decisão de não adjudicação ainda que o órgão adjudicante não o determine expressamente.⁸¹ Ou seja, a intenção do legislador foi garantir que a decisão de não adjudicação determine implicitamente a revogação da decisão de contratar, assegurando uma maior clareza e eficácia no processo de contratação pública.

Mais acrescenta o autor que a decisão de não adjudicação envolve a “destruição” de todo o procedimento de formação do contrato desde a decisão de contratar.

⁸¹ COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 347-348.

4.2. ANULAÇÃO ADMINISTRATIVA DA DECISÃO DE CONTRATAR

A partir do termo do prazo para apresentação de propostas fica a entidade adjudicante constituída no dever de adjudicar e de levar o procedimento até ao final, só então, tomada a decisão de adjudicação, podendo ela rever o procedimento e, do ponto de vista da legalidade do mesmo, tomar nesse âmbito as providências possíveis. Poderão estas passar pela sanção de eventuais vícios, ou, não sendo possível a convalidação do ato adjudicatório, aí sim, pela anulação deste último (e com ele de todo o procedimento, incluindo a decisão de contratar).

Com o fim do prazo para apresentação de propostas termina, pois, a “liberdade de contratar e de não contratar” das partes (entidade adjudicante e concorrentes).

A decisão de não adjudicação, quando inválida, como qualquer ato administrativo, pode ser objeto de anulação administrativa.

No que diz respeito ao prazo para requerer a anulação da decisão de adjudicação, esta não segue o regime da anulação previsto nos artigos 165.º e segs. do CPA. Segundo Pedro Costa Gonçalves, “a anulação da decisão de adjudicação pelo órgão adjudicante terá de ocorrer antes da celebração do contrato”, pois, “após a celebração do contrato, o órgão adjudicante fica despojado da competência de anulação da decisão de adjudicação [do mesmo modo que não pode anular a decisão de contratar]”.⁸²

⁸² COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, pp. 347-362 e seg.

4.3. CADUCIDADE DA ADJUDICAÇÃO

Tomada a decisão de adjudicação, que origina o dever de a comunicar para o adjudicatário e demais concorrentes, segue-se a outorga do contrato. Porém, entre estes dois momentos, podem ocorrer factos imputáveis quer ao adjudicatário, quer à entidade adjudicante ou, pelo contrário, não imputáveis a qualquer um deles, o que tornaria inviável a celebração do contrato, como é o caso das causas de caducidade da adjudicação.

Dentro das causas que determinam a caducidade da adjudicação, e como refere João Pacheco de Amorim, temos aquelas que são imputáveis ao adjudicatário, configuradas como caso de caducidade-sanção, por pressuporem uma conduta ativa ou omissiva culposa por parte do adjudicatário e, as causas de não adjudicação que não são imputáveis ao adjudicatário por dizerem respeito à verificação de factos objetivos que tornam impossível ou inviável a celebração do contrato mormente previstas no art. 87.º-A.

No que diz respeito às causas de caducidade imputáveis ao adjudicatário, identificam-se a (i) não apresentação dos documentos de habilitação no prazo e termos previstos (art. 86.º), (ii) a apresentação de documentos falsos ou a emissão de falsas declarações (art. 87.º), (iii) a não prestação de caução que lhe seja exigida (art. 91.º), (iv) a não confirmação em prazo dos compromissos assumidos por terceiras entidades relativamente à execução do contrato (art. 93.º), (v) a revogação, invalidade ou extinção, por facto imputável ao adjudicatário, da declaração bancária por si apresentada em fase de pré-qualificação (art. 180.º n.º 1), (vi) a não comparência no dia, hora e local fixados para a outorga do contrato, (vii) a não remessa do contrato assinado eletronicamente no prazo fixado para o efeito, ou, (viii) sendo o adjudicatário um agrupamento, os respetivos membros se não associarem no prazo e termos previstos no art. 54.º n.º 4 (art.º 105º, n.ºs 1 e 2).⁸³

Como nos diz Pedro Costa Gonçalves, a caducidade da adjudicação envolve um momento de verificação do facto objetivo, uma imputação culposa desse facto ao adjudicatário e reclama, uma declaração com efeitos constitutivos do órgão adjudicante, ou seja, trata-se de um ato administrativo.⁸⁴ Portanto a caducidade da adjudicação não

⁸³ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 141-144.

⁸⁴ COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, p. 896.

opera automaticamente, exige, pelo contrário, uma declaração com efeitos constitutivos emanada pelo órgão adjudicante.

É de salientar também que, os atos de declaração das caducidades-sanção deverão ser precedidos de audiência prévia, que nas palavras de Pedro Costa Gonçalves, deve ser entendida como “um convite ao cumprimento ou à concessão de uma nova oportunidade para cumprir, e não como realização da audiência prévia, conforme exigem o CPA.

Nas situações de caducidade-sanção, apenas a decisão de adjudicação é que é objeto de caducidade e não a decisão de contratar, ou seja, a decisão de contratar mantém-se, bem como todo o procedimento adjudicatório, enquanto subsistirem concorrentes em ordem descendente à posição do adjudicatário, por força da chamada adjudicação secundária, prevista no art. 86.º n.º4, que determina a obrigatoriedade de o órgão competente adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente e a vinculação dos titulares das propostas a aceitarem a adjudicação durante o prazo de obrigação de manutenção de propostas (art. 65.º), pois a referida caducidade-sanção apenas afeta a celebração do contrato com aquele adjudicatário em concreto que entrou em incumprimento.⁸⁵

Agora, no que diz respeito às causas de caducidade não imputáveis ao adjudicatário, estas encontram-se previstas, a título meramente exemplificativo, no art. 87.º-A do CCP, sob a epígrafe de “Outras causas de caducidade da adjudicação”. Excecionam-se as hipóteses de extinção ou insolvência do adjudicatário, bem como as hipóteses imputáveis à entidade adjudicante, como é o caso da extinção desta, ou os casos em que poderão não ser imputáveis nem ao adjudicatário nem à entidade adjudicante, como, por exemplo, a ocorrência superveniente de outras circunstâncias que tornem a celebração do contrato natural ou juridicamente impossíveis.⁸⁶

Conforme refere o n.º 1, “*Sem prejuízo de outras causas de caducidade previstas no presente Código ou resultantes de outra legislação aplicável*” determinam ainda a caducidade da adjudicação as circunstâncias supervenientes que inviabilizem a celebração do contrato, como por exemplo a “impossibilidade natural (destruição do imóvel que ia ser reabilitado no âmbito de um contrato de empreitada de obras públicas),

⁸⁵ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 143-144.

⁸⁶ PACHECO DE AMORIM, JOÃO, *As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos*, Coimbra: Almedina, 2021, pág. 143-144.

impossibilidade jurídica (decretamento da proibição de comercialização da vacina que ia ser fornecida no âmbito do contrato de fornecimento), a extinção da entidade adjudicante (extinção da fundação que lançou o procedimento), extinção do adjudicatário (morte ou dissolução) ou insolvência deste.”⁸⁷

O art. 87.º-A apenas abrange as situações em que a operação a efetuar pela entidade adjudicante é apenas de verificar ou declarar as ocorrências supervenientes, originando atos administrativos declarativos, ainda que com efeitos constitutivos, reconduzindo-os à categoria de meros atos de verificação constitutiva. Embora a lei apenas se reconduza a elementos exemplificativos, estamos perante circunstâncias que inviabilizam a celebração do contrato e, portanto, a entidade apenas pode recorrer a este mecanismo quando não pode celebrar e não quando não querer celebrar o contrato.

⁸⁷ COSTA GONÇALVES, PEDRO, *Direito dos Contratos Públicos*, 6ª edição, Coimbra: Almedina, p. 894.

5. A NÃO ADJUDICAÇÃO DO PROCEDIMENTO NO DIREITO COMPARADO

Nas diretivas europeias de 2014, a matéria dos fundamentos que permitem a decisão de não adjudicação não foi abordada seguindo o que já havia acontecido com as diretivas europeias de 2004.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) decidiu que a decisão de não adjudicação não se encontra reservada apenas para situações excecionais ou de particular gravidade, reconhecendo neste sentido plena autonomia aos Estados-Membros na regulamentação desta matéria.⁸⁸ Contudo, exige que a decisão não seja tomada em violação dos princípios basilares de direito da União Europeia, tais como os da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência.

É precisamente esta margem de discricionariedade concedida pelo legislador europeu que permite aos Estados-Membros adotarem formulações distintas, quando pretendem não dar continuidade a um procedimento pré-contratual determinado, decidindo pela não adjudicação para acautelarem razões de interesse público. Nesta medida, e com o objetivo de aprofundar a compreensão do instituto da não adjudicação no contexto europeu, procede-se à análise do direito espanhol e italiano, enquanto ordenamentos inseridos no mesmo quadro jurídico europeu.

⁸⁸ Veja-se por exemplo o Caso C-27/98, *Metalmeccanica Fracasso v Amt der Salzburger* [Acórdão de 16 de setembro de 1999] - O caso ocorreu em Salzburg, na Áustria, onde uma entidade anulou um concurso, baseado numa norma nacional que permitia essa anulação se restasse apenas um concorrente. Em 1997, além dessa situação, a entidade também tinha dúvidas sobre a solução técnica da obra e mudou essa solução durante o processo, usando isso como justificativa para anulação. A decisão foi contestada pelo agrupamento Fracasso e Leitschutz, único a passar na avaliação das propostas. O Tribunal de Justiça decidiu que com apenas uma proposta, a entidade adjudicante não pode comparar preços ou características para adjudicar conforme a Diretiva 93/37. Portanto, adjudicação implica escolha entre propostas, e sem esta comparação, não deve haver adjudicação. O Tribunal confirmou a licitude da anulação do procedimento, indicando que adjudicar ao único proponente seria violar a diretiva 93/37/CEE; ou o Caso C-244/02 *Kauppatalo Hansel v Imatran Kaupunki* (Acórdão de 7 de outubro de 2004) - O litígio entre a empresa Kauppatalo Hansel e a cidade de Imatra, na Finlândia, surgiu devido à adjudicação de um contrato de fornecimento de eletricidade. Inicialmente, a cidade convidou 20 empresas para um concurso, com o critério de adjudicação baseado no preço mais baixo. A Hansel ofereceu o preço mais baixo, mas a comissão técnica identificou encargos adicionais associados à mudança de fornecedor, sugerindo manter a fornecedora atual, o que não foi acatado pelo órgão decisório. Em vez disso, lançou-se um novo concurso, que considerava um fornecimento mais caro, permitindo uma avaliação mais ampla. Uma terceira empresa ganhou este concurso, e a Hansel contestou a decisão. O Tribunal, referindo-se à Diretiva 93/36, indicou que as entidades adjudicantes devem informar os candidatos sobre a renúncia à adjudicação de um contrato, se esta opção for tomada. Não censurando a decisão de Imatra, o Tribunal afastou a noção de que o processo inicial deveria necessariamente ser encerrado de maneira convencional. Esta decisão é particularmente relevante para sistemas jurídicos como o de Portugal, onde o Código dos Contratos Públicos quase sempre exige que o procedimento conduza à adjudicação, sob pena de responsabilidade para a entidade adjudicante.

5.1. ORDENAMENTO JURÍDICO ESPANHOL

A *Ley de Contratos del Sector Público* de 2017 determina no seu artigo 28, n.º 1 que “As entidades do setor público não podem celebrar outros contratos além daqueles necessários para o cumprimento e realização dos seus objetivos institucionais. Para esse efeito, a natureza e a extensão das necessidades que se pretendem satisfazer através do contrato previsto, bem como a adequação do seu objeto e conteúdo para satisfazê-las, quando adjudicado por um procedimento aberto, restrito ou negociado sem publicidade, devem ser determinadas com precisão, deixando isso registado na documentação preparatória, antes de iniciar o procedimento destinado à sua adjudicação.”⁸⁹

Daqui resulta que no ordenamento jurídico espanhol existe, para as entidades do setor público, no que concerne a decisão de contratar, bem como quanto à escolha do procedimento que visa satisfazer a necessidade, um dever de fundamentação.

A fundamentação das decisões administrativas, conforme sublinha ROCÍO NAVARRO GONZÁLEZ, tanto na fase preparatória do contrato - no que concerne à justificação da necessidade de contratar e escolha do procedimento a adotar para satisfazer tal necessidade -, como, numa fase posterior, de adjudicação, permitindo uma avaliação adequada das propostas apresentadas revela-se essencial para assegurar o princípio da transparência, sendo esta fundamentação importante em qualquer fase do procedimento de contratação pública.⁹⁰

A mesma autora, ainda quanto à fundamentação das decisões administrativas acrescenta que não é exigido o formalismo próprio das decisões judiciais. A fundamentação para os atos administrativos ora em apreço, pode ser sucinta, desde que exposta de forma clara quais os elementos essenciais que sustentam a decisão, permitindo aos interessados compreender a razão do ato e exercer, querendo, eficazmente os seus direitos de impugnação. Contudo não é suficiente uma fórmula

⁸⁹ Tradução nossa; no original: “Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”

⁹⁰ NAVARRO GONZÁLEZ, ROCÍO, “La motivación de las decisiones en la preparación y adjudicación del contrato”, in EDUARDO GAMERO CASADO/ISABEL GALLEGU CÓRCOLES (DIRS.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, tomo II, Valencia: Tirant lo blanch, 2018, pp. 1512.

genérica ou meramente formal: a fundamentação deve traduzir a adequação do ato ao fim que prossegue, exigindo-se uma formulação que cumpra verdadeiramente essa função⁹¹.

Destaca-se igualmente que as entidades adjudicante não se encontram obrigadas a concluir o procedimento de adjudicação, porém, tal ato deve estar sujeito ao cumprimento de requisitos que constituem limites ao exercício do poder discricionário subjacente à Administração. Neste sentido, o legislador espanhol consagra a possibilidade de renúncia à celebração do contrato bem como a desistência do procedimento por parte da Administração antes da adjudicação do contrato, exigindo, contudo, que esse ato administrativo seja acompanhado de uma justificação relativamente às razões sólidas que determinaram a Administração à tomada daquela decisão.

Assim sendo, resulta do artigo 152.º, da LCSP que “No caso em que o órgão de contratação desistir do procedimento de adjudicação ou decidir não adjudicar ou celebrar um contrato para o qual tenha sido efetuado o correspondente anúncio, notificará os candidatos ou proponentes, informando também a Comissão Europeia dessa decisão quando o contrato tiver sido anunciado no Jornal Oficial da União Europeia.”⁹²

Pode extrair-se do presente normativo, que o legislador atribuiu ao órgão de contratação a liberdade de desistir ou renunciar à celebração de um contrato para o qual tenha sido efetuado o correspondente anúncio, devendo informar, além dos candidatos ou proponentes, também a Comissão Europeia quando o contrato tiver sido anunciado no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).⁹³

No que concerne à renúncia à celebração do contrato a doutrina do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contratuais (TACRC) estabelece os requisitos necessários que devem ser cumpridos para que esta seja válida: primeiro, que a

⁹¹ NAVARRO GONZÁLEZ, ROCÍO, "La motivación de las decisiones en la preparación y adjudicación del contrato", in EDUARDO GAMERO CASADO/ISABEL GALLEGU CÓRCOLES (DIRS.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, tomo II, Valencia: Tirant lo blanch, 2018, pp. 1513.

⁹² Tradução nossa; no original: “*En el caso en que el órgano de contratación desista del procedimiento de adjudicación o decida no adjudicar o celebrar un contrato para el que se haya efectuado la correspondiente convocatoria, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el «Diario Oficial de la Unión Europea».*”.

⁹³ NAVARRO GONZÁLEZ, ROCÍO, "La motivación de las decisiones en la preparación y adjudicación del contrato", in EDUARDO GAMERO CASADO/ISABEL GALLEGU CÓRCOLES (DIRS.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, tomo II, Valencia: Tirant lo blanch, 2018, pp. 1541-1542.

renúncia seja acordada pelo órgão contratante antes da adjudicação do contrato⁹⁴; segundo, que exista uma causa de interesse público⁹⁵ e, terceiro, que a decisão seja motivada e que as razões sejam justificadas. No caso de o órgão contratante renunciar à celebração de um contrato, é exigida à Administração uma motivação adequada para não incorrer em arbitrariedade, devendo justificar-se com razões sólidas de interesse público que a fundamentem. A mera referência a esse interesse público invocado de forma abstrata não é fundamentação bastante para o recurso à renúncia ao contrato.⁹⁶

Quanto à desistência do procedimento por parte da Administração e conforme resulta do artigo 152.º, n.º 4 da LCSP, deve ser comprovada a existência de um defeito procedimental ou de uma infração do ordenamento jurídico de carácter insanável, sobre o qual o Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragão⁹⁷, tal como o de Andaluzia, entenderam que, atendendo ao texto da lei (art. 152.4 da LCSP), esta exige que a desistência se baseie na existência de vícios de nulidade de pleno direito, pois só estes são insanáveis. Neste sentido, a entidade adjudicante deve apresentar uma fundamentação clara e adequada quanto à eventual existência de causas de nulidade que justifiquem a desistência do procedimento. Na ausência desta, a decisão revelar-se-ia ilegal, impondo, a prossecução do procedimento até à adjudicação e celebração do contrato.⁹⁸

⁹⁴ Neste sentido, ver TACRC Resolución n.º 1120/2025, 4 de diciembre “*La renuncia a la celebración del contrato o el desistimiento del procedimiento sólo podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la adjudicación. (...)*”. Documento disponível em: https://docuvelneo.s3.eu-west-1.amazonaws.com/resoluciones/documentos/TACRC_355345.pdf (último acesso em 17 de junho de 2025).

⁹⁵ TACRC, Resolución n.º 1120/2015, cit. p. 6 “*(...) Se trata de una atribución legítima de la que dispone la Administración que puede utilizar antes de la adjudicación de un contrato y siempre que razones de interés público así lo aconsejen.*” (...). Documento disponível em *Oficio* (último acesso em 17 de junho de 2025).

⁹⁶ TACRC, Resolución n.º 1120/2015, cit. p. 9 “*En el caso que nos ocupa, se realiza una invocación genérica a dicho interés público pero no se especifica por qué es necesario “estudiar con mayor profundidad el sistema de gestión del servicio” ni por qué, en su caso, sería necesario “analizar con más detalle el contenido de los pliegos de condiciones contractuales”. La ausencia de un razonamiento que justifique la decisión adoptada, en aras a ese interés público invocado de forma abstracta, no puede justificar la renuncia al contrato so pena de incurrir en arbitrariedad.*” (...). Documento disponível em: *Oficio* (último acesso em 17 de junho de 2025).

⁹⁷ Neste sentido ver Acuerdo TAPCA 11/2014, DE 20 de febrero que determina que “Lo determinante es, por tanto, que exista una infracción de las normas de preparación o de los procedimientos y que éstas, por su relevancia jurídica, sean insubsanables, lo que supone, en la lógica de la dogmática de la invalidez, que exista un vicio de nulidad de pleno derecho, ya que solo son insubsanables los vicios de nulidad, en tanto vicios de orden público. No basta, en consecuencia, meras irregularidades, ni vicios que tengan consideración de anulabilidad para poder acordar el desistimiento.”. Documento disponível em: <https://gd.aragon.es/cgi-bin/ACTA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=876416230707> (último acesso em 18 de junho de 2025).

⁹⁸ Resolución n.º 59/2015, p. 14 “*(...) calificar si existe o no motivo de nulidad que pueda habilitar el desistimiento, pues de lo contrario sería una decisión ilegal y debería continuarse con el procedimiento de origen hasta su adjudicación y perfección.*”. Disponível em: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/resolucion_59_15.pdf. (último acesso em 18 de junho de 2025).

O TACRC, embora reconhecendo a lógica do raciocínio, adotou uma posição menos categórica, aceitando que a ocorrência de causa de anulabilidade é suficiente para que a entidade adjudicante desista do procedimento.⁹⁹

A doutrina do *Consejo de Estado* entende que a desistência da Administração constitui «um recurso excecional perante uma situação que, na medida do possível, deve ser evitada. E, em todo o caso, a Administração só poderá desistir do contrato quando razões de interesse público assim o aconselharem. Não se configura como uma opção de livre utilização pela mesma, mas como uma solução a que só se pode recorrer quando a prossecução das ações ou da execução do contrato prejudicar o interesse público ou for incompatível com ele. Assim, a justificação da decisão da Administração de rescindir o contrato deve constar do processo administrativo e deve ser devidamente comunicada ao contratante para os efeitos pertinentes, incluindo a possibilidade de contestar a decisão de rescisão e de impugnar a própria realidade dos seus fundamentos em relação às exigências do interesse público.¹⁰⁰

Daqui se retira que a fundamentação da causa que leva à adoção da desistência pré-contratual do procedimento de contratação constitui um requisito fundamental de controlo desta faculdade discricionária da Administração, requisito importante para aferir se a decisão do órgão de pôr termo a um procedimento de contratação sem ter procedido à seleção do contratante foi tomada em conformidade com o disposto na lei. A análise de uma motivação suficiente e adequada não deve ser dispensada sob pena

⁹⁹ TACRC, Resolução n.º 644/2017, de 14 de julho, p. 20. Disponível em: [https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%200395-2017%20AST-24-2017%20\(Res%20644\)%2014-07-2017.pdf](https://www.hacienda.gob.es/TACRC/Resoluciones/A%C3%B1o%202017/Recurso%200395-2017%20AST-24-2017%20(Res%20644)%2014-07-2017.pdf) (acedido em 18 de junho de 2015)

¹⁰⁰ Tradução nossa; No original: “El desistimiento de la Administración constituye un remedio excepcional ante una situación que, en la medida de lo posible, deberá evitarse que se produzca. Y en todo caso, la Administración sólo podrá desistir del contrato cuando razones de interés público así lo aconsejen. No se configura como una opción de libre utilización por la misma, sino como una solución a la que únicamente podrá acudir cuando la prosecución de las actuaciones o de la ejecución del contrato perjudique el interés público o sea incompatible con él. De ahí que la justificación de la decisión de la Administración de resolver el contrato haya de constar en el expediente administrativo y de ella deberá tener oportuno conocimiento el contratista a los efectos pertinentes, incluida la posibilidad de alegar contra la decisión de desistir y de impugnar la realidad misma de sus fundamentos en relación con las exigencias del interés público.”. Documento disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2005-1336> (último acesso em 18 de junho de 2025).

de violação do princípio da transparência que deve reger a contratação administrativa, sendo os tribunais rigorosos na sua exigência e cumprimento.¹⁰¹¹⁰²

Também na Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, resulta a exigência de fundamentação dos atos que determinam a desistência pela Administração em procedimentos iniciados de ofício está expressamente prevista no artigo 35.1 g)¹⁰³ como outro dos casos, sendo reiterada no artigo 93 da presente Ley¹⁰⁴, que permite à Administração desistir desses procedimentos com fundamentação.

¹⁰¹ Neste sentido, TACRC Resol. 187/2014, 7 de marzo “*Num caso concreto de um contrato de fornecimento e instalação, decide-se desistir do concurso mediante acordo com uma afirmação sucinta relativa a uma infração não sanável das normas reguladoras do procedimento de adjudicação, sem maior justificação, pelo que tal decisão é impugnada alegando o interessado que a falta de fundamentação lhe causa uma clara indefensabilidade, violando assim o princípio da transparência que deve reger a contratação administrativa. O tribunal competente neste caso, o TACRC, acolheu o recurso com base no facto de que a desistência impugnada carece de fundamentação, uma vez que não se encontra, nem no texto do acordo comunicado ao licitante recorrente, nem ao longo do processo de contratação, qualquer menção das razões concretas que permitem o abandono do procedimento em questão, declarando, por tudo isso, que «não se salva o vício de falta de fundamentação com a apresentação dos motivos da decisão de abandono na sequência do relatório enviado a este Tribunal por ocasião da interposição do recurso contra o acordo de desistência adotado, que deve, portanto, ser anulado por violar o artigo 155.4 do TRLCSP (2011) (atualmente artigo 152.4 LCSP), com retroatividade das atuações, a fim de que o órgão contratante comunique de forma suficientemente motivada aos licitantes a sua decisão de desistir do contrato.*” – Tradução nossa.

¹⁰² NAVARRO GONZÁLEZ, ROCÍO, “La motivación de las decisiones en la preparación y adjudicación del contrato”, in EDUARDO GAMERO CASADO/ISABEL GALLEGÓ CÓRCOLES (DIRS.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, tomo II, Valencia: Tirant lo blanch, 2018, pp. 1542-1544.

¹⁰³ “Artículo 35. Motivación - 1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: (...)g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.”

¹⁰⁴ “Artículo 93. Desistimiento por la Administración -En los procedimientos iniciados de oficio, la Administración podrá desistir, motivadamente, en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes.”

5.2. ORDENAMENTO JURÍDICO ITALIANO

Em Itália, as causas para a não adjudicação de contratos públicos são reguladas pelo **Código dos Contratos Públicos** (Codice dei Contratti Pubblici, Decreto Legislativo 36/2023).

O ordenamento jurídico italiano consagra, no artigo 108.º do Decreto Legislativo n.º 36/2023 – que aprovou o novo Codice dei contratti pubblici, a possibilidade de não adjudicação do contrato mesmo quando existam propostas válidas e o procedimento tenha decorrido regularmente.

Nos termos do artigo 107, n.º 1 *“li appalti sono aggiudicati sulla base di criteri stabiliti conformemente agli articoli da 108 a 110 previa verifica, in applicazione dell’articolo 91 e dell’allegato II.8, quest’ultimo con riguardo ai mezzi di prova e al registro online, della sussistenza dei seguenti presupposti:*

- a) l’offerta è conforme alle previsioni contenute nel bando di gara o nell’invito a confermare l’interesse nonché nei documenti di gara;*
- b) b) l’offerta proviene da un offerente che non è escluso ai sensi del Capo II del Titolo IV della presente Parte e che possiede i requisiti di cui all’articolo 100 e, se del caso, dell’articolo 103.”*

Determina o n.º 1 do artigo 108, sob a epígrafe “*Critérios de adjudicação de contratos de obras, serviços e fornecimentos*”¹⁰⁵ que “*sem prejuízo das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas relativas ao preço de determinados fornecimentos ou à remuneração de serviços específicos, as entidades adjudicantes procedem à adjudicação de contratos de obras, serviços e fornecimentos e à adjudicação de concursos de conceção e concursos de ideias com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa, identificada com base na melhor relação qualidade/preço ou com base no elemento preço ou custo, seguindo um critério de comparação custo/eficácia, como o custo do ciclo de vida, em conformidade com o disposto no anexo II.8, no que diz respeito ao custo do ciclo de vida.*”¹⁰⁶

¹⁰⁵ Tradução nossa; no original: “Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture”

¹⁰⁶ Tradução nossa; no original: “1. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti procedono all’aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture e all’affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell’elemento prezzo o del costo,

Determina ainda o presente normativo no seu n.º 10, quanto à não adjudicação, que as entidades adjudicantes podem decidir não proceder à adjudicação no caso de nenhuma proposta ser considerada conveniente ou adequada relativamente ao objeto do contrato. Mais acrescenta que esta faculdade da entidade adjudicante deve constar expressamente do anúncio do concurso ou do convite nas situações de procedimentos sem anúncio e pode ser exercida por esta até trinta dias após a conclusão da avaliação das propostas.¹⁰⁷

O legislador italiano, conforme resulta do n.º 10 do artigo 108, reconhece às entidades adjudicantes a faculdade de não adjudicar caso nenhuma proposta seja considerada conveniente ou adequada relativamente ao objeto do contrato, porém condiciona essa faculdade à previsão expressa no anúncio do concurso ou no convite e desde que a decisão seja tomada no prazo de 30 dias a contar da conclusão da avaliação das propostas.

Resulta também do artigo 107, n.º 2 do Codice dei Contratti Pubblici que *“A entidade adjudicante pode decidir não adjudicar o contrato ao proponente que apresentou a proposta economicamente mais vantajoso se tiver verificado que a proposta não satisfaz os requisitos em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pela legislação Convenções ou disposições coletivas Regulamentos do Direito Internacional do Trabalho enumerados no allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014.”*¹⁰⁸

No ordenamento jurídico italiano, daquilo que se pode entender como causas de não adjudicação, resulta o facto de a entidade adjudicante poder decidir não adjudicar quando a proposta não satisfaz as obrigações ambientais, sociais e laborais estabelecidas pela legislação, Convenções ou disposições coletivas e regulamentos do Direito Internacional do Trabalho.

seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente a quanto previsto dall'[allegato II.8](#), con riguardo al costo del ciclo di vita.”

¹⁰⁷ Tradução nossa; no original: “As entidades adjudicantes podem decidir não proceder à adjudicação se nenhuma proposta for considerada conveniente ou adequada relativamente ao objeto do contrato. Essa faculdade deve constar expressamente do anúncio de concurso ou do convite nas situações de procedimentos sem anúncio, e pode ser exercida até trinta dias após a conclusão da avaliação das propostas.”

¹⁰⁸ No original: “2. La stazione appaltante può decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto del lavoro indicate nell'[allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014](#).”

A regra prevista no ordenamento jurídico italiano relativa à faculdade de não adjudicação constitui, na sua substância, a consagração normativa dos princípios jurisprudenciais já consolidados, os quais colocam o interesse público no centro da decisão de não adjudicação. Assim, a decisão de não adjudicação é reconhecida como um dos desfechos possíveis do procedimento de contratação pública, não sendo qualificada, segundo parte da doutrina e jurisprudência, como um ato de revogação ou de autotutela, pelo que não carece, por conseguinte, de comunicação prévia do início do procedimento.

O juízo de não conveniência ou de idoneidade da proposta deve ser analisado em função do critério de adjudicação adotado em cada procedimento. No caso da adjudicação com base na proposta economicamente mais vantajosa, a não conveniência não se reporta exclusivamente à componente económica, antes se alicerça num juízo global sobre os aspetos técnicos e qualitativos da proposta, permitindo que a entidade adjudicante rejeite propostas que, ainda que apresentem um preço competitivo, não satisfaçam adequadamente as exigências do contrato ou o interesse público subjacente. Apenas assim não sucede quando a entidade adjudicante se encontra perante um caso de propostas manifestamente excessivas do ponto de vista financeiro.

Em contrapartida, no modelo de adjudicação pelo critério do preço mais baixo, a margem de apreciação da entidade adjudicante quanto à conveniência encontra-se bastante limitada. O juízo incide apenas sobre o preço proposto, sendo admissível a recusa de adjudicação apenas quando a proposta ultrapasse o preço base ou revele manifesta desconformidade com os valores de mercado. Tais casos incluem propostas insuscetíveis de admissão, ou propostas que, apesar de formalmente admissíveis, se afastem substancialmente dos parâmetros económicos de referência utilizados para o cálculo do preço base.

A doutrina italiana distingue ainda entre propostas não convenientes ou inidóneas e propostas inapropriadas. Estas últimas correspondem àquelas que carecem dos requisitos mínimos de admissibilidade ou se revelam técnica e substancialmente insuscetíveis de avaliação. Assim, enquanto as propostas não convenientes ou inidóneas são ainda suscetíveis de análise no procedimento, as propostas inapropriadas são juridicamente equiparadas à ausência de proposta, legitimando a adoção de um procedimento negocial sem publicação prévia.

Neste sentido, a amplitude do poder de não adjudicação manifesta-se de forma mais clara no contexto do critério da proposta economicamente mais vantajosa. A idoneidade da proposta, neste contexto, deve ser aferida com base na sua conformidade com as exigências técnicas e funcionais do contrato, aferindo-se se a mesma assegura a prossecução do interesse público. Considera-se inapta, por exemplo, a proposta que se afaste substancialmente do projeto-base, que viole especificações técnicas ou que revele, no seu conjunto, uma incapacidade para garantir níveis adequados de qualidade na execução do contrato (Consiglio di Stato italiano, Seção III, de 11 de julho de 2016, n.º 3029).

Já no caso de adjudicação pelo critério do preço mais baixo, o campo de aplicação desta faculdade é mais restrito, uma vez que as propostas assentam num projeto técnico uniforme e pré-determinado, não existindo margem para variações qualitativas. Nesse quadro, a avaliação da idoneidade restringe-se à verificação do cumprimento das condições técnicas previamente estabelecidas. Pelo contrário, no âmbito da proposta economicamente mais vantajosa, a entidade adjudicante dispõe de um poder de apreciação mais alargado, podendo aferir a qualidade técnica da proposta em função da prossecução do interesse público.

Importa assinalar que a faculdade de não adjudicação, nestes casos, é exercida no termo do procedimento de avaliação, isto é, após a definição da ordenação provisória dos concorrentes. Contudo, a decisão de não adjudicação por inidoneidade cabe exclusivamente à entidade adjudicante, não competindo à comissão de avaliação, cuja atuação se limita à classificação das propostas com base nos critérios previamente definidos.

No regime jurídico Italiano, as causas para a não adjudicação de contratos públicos encontram-se previstas no atual Codice dei Contratti Pubblici, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 36/2023. O novo regime reconhece expressamente à entidade adjudicante a faculdade de não adjudicar o contrato, mesmo em casos em que existam propostas válidas e o procedimento tenha decorrido regularmente, desde que se verifique a não conveniência ou a idoneidade da proposta, ou que a mesma não respeite obrigações legais de natureza ambiental, social ou laboral.

O teor literal da norma, com uma formulação algo ambígua, não esclarece com suficiente clareza se a entidade adjudicante pode recusar adjudicar “o contrato à proposta economicamente mais vantajosa” com base numa motivação de mérito, ou se

deve proceder à adjudicação sempre que esta se verifique com base nos critérios previstos. Daqui decorre a relevância de clarificar se a adjudicação da proposta mais vantajosa, com base na relação qualidade/preço, seja um dever legal, ou antes uma faculdade discricionária, nos termos do princípio da concorrência competitiva e da tutela do interesse público.¹⁰⁹

Nesta medida infere-se, ainda que na ausência de disciplina expressa, que a decisão de não adjudicar deverá ser devidamente fundamentada, com indicação das razões que a sustentam. Assim, se a entidade adjudicante decidir não adjudicar o contrato, tal deverá estar em conformidade com o princípio comunitário da confiança legítima (T.A.R. Lazio, Roma, Secção III, 26.1.1995, T-90/91 e T-62/92; DAMATO). A motivação deverá basear-se na verificação de que a proposta não cumpre as obrigações sociais ou laborais referidas no artigo 30.º, n.º 3, do Código, ou seja, obrigações em matéria ambiental, social e laboral.¹¹⁰

O artigo 56.º, n.º 2 da Diretiva 2014/24/UE — de onde a norma foi transposta — limita-se a prever a possibilidade de não adjudicação nos casos de violação de obrigações em matéria ambiental, social e laboral, previstas no artigo 18.º, n.º 2 da Diretiva. Por conseguinte, a jurisprudência tende a considerar que a decisão de não adjudicar deve respeitar os pressupostos legais estritamente definidos. Neste sentido, o Conselho de Estado italiano (Secção Consultiva, parecer 14.6.2016, n.º 855) afirmou que, para considerar legítima a não adjudicação com fundamento na norma em questão, é necessário que os requisitos legais se verifiquem *ex ante*, sendo inadmissível uma avaliação *ex post* que procure justificar a não adjudicação com base no incumprimento de requisitos ambientais.¹¹¹

Compreendendo plenamente o sentido da norma, onde se atribui à fórmula “oferta economicamente mais vantajosa” um significado profundamente diferente (e mais amplo, pois inclui agora também os critérios baseados no preço mais baixo, para além daqueles centrados na relação entre qualidade e preço), relativamente ao que se afirmara no sistema precedente, o Conselho de Estado observa que o esquema nem

¹⁰⁹ PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.ª ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017, p. 828.

¹¹⁰ PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.ª ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017., 828-829

¹¹¹ PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.ª ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017, 829.

sempre é coerente com esta inovação fundamental. Entre os emendamentos mais significativos sugeridos pelo parecer n.º 855/2016, destacam-se a previsão específica, nos documentos do concurso, da possibilidade de a entidade adjudicante decidir não adjudicar o contrato e a obrigatoriedade de fundamentação específica apenas nos casos em que opte pelo critério do menor preço.¹¹²

A entidade adjudicante tem o poder de não proceder à adjudicação no caso de a proposta do adjudicatário provisório se revelar não conveniente ou não idónea relativamente ao objeto do contrato. Ainda que a norma atribua, literalmente, tal poder apenas para os casos em que todas as propostas não sejam convenientes ou idóneas, a jurisprudência estende a aplicabilidade da disposição ao caso em que apenas algumas das propostas (em particular a do adjudicatário provisório) não sejam idóneas ou convenientes.¹¹³

A norma, ao reservar à entidade adjudicante a avaliação sobre a utilidade do resultado do concurso, protege-a do risco de se ver inevitavelmente obrigada a adjudicar em condições desfavoráveis ou de ter de aceitar de forma acrítica os resultados concursais, mesmo em hipóteses não proveitosas. Ainda que aparentemente inovadora, esta regra constitui, na substância, a codificação e especificação de princípios jurisprudenciais consolidados, os quais colocam o interesse público no centro da adjudicação do contrato. O indeferimento da adjudicação representa, assim, um dos possíveis desfechos do procedimento, não sendo qualificado — segundo alguns — nem sequer como ato de autotutela, não carecendo, por isso, de comunicação de início do procedimento.¹¹⁴

No que respeita ao juízo de não conveniência e de não idoneidade, declinados em função do critério de adjudicação utilizado para a identificação da melhor proposta, foi salientado que a não conveniência não diz necessariamente respeito a aspetos ligados à economicidade da proposta, especialmente quando se procede à adjudicação com base na proposta economicamente mais vantajosa. A seleção da proposta depende de um juízo global sobre aspetos económicos e técnicos, que conduzem à escolha de uma

¹¹² PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.^a ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017, p. 849 e ss.

¹¹³ PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.^a ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017, p. 866.

¹¹⁴ PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.^a ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017, p. 866-867.

proposta não necessariamente caracterizada por um preço mais baixo. No caso de adjudicação pelo critério do menor preço, o conceito de não conveniência diz exclusivamente respeito à componente económica da proposta.¹¹⁵

Discute-se, ainda, se o conceito de proposta não conveniente ou não idónea coincide com o conceito de proposta inapropriada. A este respeito, a jurisprudência considerou que a proposta inapropriada é aquela carente dos requisitos de admissibilidade exigidos, ou tão deficiente do ponto de vista técnico que nem sequer possa ser avaliada. Ao contrário da proposta não conveniente ou não idónea, a proposta inapropriada não constitui sequer uma proposta avaliável e equivale, nesse sentido, a uma proposta não apresentada.¹¹⁶

No que respeita ao conceito de inidoneidade em relação ao objeto do contrato, este deve ser aferido com base no critério de adjudicação utilizado. A inidoneidade caracteriza-se pela não conformidade da proposta técnica com a necessidade a satisfazer mediante a adjudicação do procedimento. É, portanto, inapta a proposta que contenha um projeto técnico que se afaste significativamente do projeto posto a concurso, que não esteja em conformidade com as especificações técnicas, ou que, no seu conjunto, não seja capaz de garantir a qualidade da prestação em função da prossecução do interesse público.¹¹⁷

Em suma, o regime jurídico italiano consagra, de forma expressa e sistemática, a possibilidade de não adjudicação do contrato público, ainda que o procedimento tenha decorrido regularmente e existam propostas válidas. Esta faculdade encontra-se prevista no artigo 108.º do Decreto Legislativo n.º 36/2023, que consagra a possibilidade de a entidade adjudicante, dentro de determinados limites formais e substanciais, decidir não adjudicar quando as propostas não sejam consideradas convenientes ou adequadas em função do objeto do contrato.

Para além disso, o artigo 107.º, n.º 2, estabelece que também pode ser recusada a adjudicação quando a proposta não satisfaça obrigações ambientais, sociais ou laborais previstas na legislação nacional ou internacional, em conformidade com a Diretiva 2014/24/UE.

¹¹⁵ PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.ª ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017, p- 867-68.

¹¹⁶ Cfr. Ob. Cit. pp.868-869

¹¹⁷ Cfr. Ob. Cit. p. p 869

O ordenamento italiano reconhece assim às entidades adjudicantes um poder discricionário qualificado, que lhes permite abster-se de adjudicar o contrato quando, por razões devidamente fundamentadas, se conclua que nenhuma das propostas serve de forma satisfatória o interesse público. Esse juízo de não conveniência ou de inidoneidade deve ser efetuado em função do critério de adjudicação adotado:

No caso do critério da proposta economicamente mais vantajosa, a avaliação é mais ampla e exige uma ponderação global de natureza qualitativa e técnica, podendo a entidade adjudicante considerar não conveniente uma proposta que, ainda que competitiva em termos de preço, não satisfaça adequadamente as necessidades públicas ou os parâmetros técnicos do contrato.

Já no caso da adjudicação pelo critério do preço mais baixo, a margem de apreciação da entidade adjudicante é significativamente mais estreita, restringindo-se essencialmente à verificação da conformidade com o preço base e com as condições de mercado. Só em casos extremos – como propostas manifestamente excessivas ou economicamente desajustadas – poderá ser legitimada a recusa de adjudicação.

Acresce que a doutrina italiana distingue claramente entre propostas não convenientes ou não idóneas, que são ainda formalmente válidas e avaliáveis, e propostas inapropriadas, que carecem dos requisitos mínimos de admissibilidade técnica e jurídica, sendo estas últimas equiparadas à ausência de proposta e permitindo, inclusivamente, o recurso ao procedimento negocial sem publicação prévia de anúncio.

A faculdade de não adjudicação exerce-se após a avaliação das propostas e a respetiva ordenação provisória, e compete exclusivamente à entidade adjudicante, não podendo ser delegada na comissão de avaliação, cujo papel se limita à análise técnico-formal das propostas.

A consagração desta possibilidade representa, no fundo, a codificação de um princípio já consolidado na jurisprudência italiana: a prevalência do interesse público. A decisão de não adjudicar constitui, assim, uma expressão legítima da prossecução do interesse público e da responsabilidade da Administração na gestão eficiente dos recursos públicos, desde que respeitados os princípios da legalidade, da transparência, da concorrência e da motivação.

6. ANÁLISE COMPARATIVA DAS CAUSAS DE NÃO ADJUDICAÇÃO: PORTUGAL, ESPANHA E ITÁLIA

Os sistemas de contratação pública em Itália, Espanha e Portugal demonstram uma abordagem consistente para assegurar a integridade, legalidade e eficácia dos processos de contratação. Embora as especificidades e redações dos artigos variem, os princípios subjacentes permanecem alinhados, refletindo uma preocupação comum com a transparência, legalidade, igualdade, concorrência, proporcionalidade e proteção do interesse público. Esta harmonização facilita a compreensão e a aplicação das normas de contratação pública, promovendo práticas justas e eficientes nos três países.

A possibilidade de não adjudicação encontra-se expressamente prevista nos ordenamentos jurídicos português, espanhol e italiano, ainda que com formulações normativas distintas e níveis variáveis de vinculação à tutela do interesse público, ao princípio da concorrência e à salvaguarda da legalidade procedimental.

No ordenamento jurídico português, o regime jurídico das causas de não adjudicação está densamente positivado no artigo 79.º do Código dos Contratos Públicos, o qual distingue entre situações de impossibilidade legal de adjudicação (alíneas a) e b) do n.º 1) e situações de não adjudicação por decisão fundamentada da entidade adjudicante (alíneas c) e d)). A decisão de não adjudicar, em quaisquer das situações descritas no artigo 79.º, n.º 1 do CCP, depende de uma fundamentação criteriosa e em obediência ao princípio da prossecução do interesse público, não sendo, todavia, obrigatório que tal faculdade esteja expressamente prevista nas peças do procedimento. A jurisprudência nacional tem vindo a reforçar a exigência de fundamentação rigorosa, afastando decisões arbitrárias ou baseadas em meras preferências administrativas.

No ordenamento jurídico espanhol, a Ley de Contratos del Sector Público consagra a faculdade de não adjudicação no artigo 152, permitindo à entidade adjudicante declarar deserto o procedimento quando nenhuma das propostas seja considerada conveniente ou adequada aos interesses públicos. Tal faculdade é reconhecida mesmo perante a existência de propostas admissíveis, desde que se fundamente na prossecução do interesse público e em critérios objetivos. A jurisprudência do Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) tem reafirmado que a não adjudicação deve respeitar os princípios da legalidade, proporcionalidade e boa administração,

sendo inadmissível enquanto mecanismo para reabrir o concurso por insatisfação subjetiva com os resultados.

Já no ordenamento jurídico italiano, o novo Codice dei Contratti Pubblici (Decreto Legislativo n.º 36/2023), em vigor desde julho de 2023, regula a matéria nos artigos 107.º e 108.º. O artigo 108.º, n.º 10, consagra a possibilidade de não adjudicação quando nenhuma proposta seja considerada conveniente ou adequada ao objeto do contrato, exigindo, porém, que tal faculdade conste expressamente no anúncio do concurso e que a decisão seja adotada até 30 dias após a avaliação das propostas. Acresce ainda que, nos termos do artigo 107.º, n.º 2, a possibilidade de recusa de adjudicação à proposta economicamente mais vantajosa quando esta viole obrigações legais de natureza ambiental, social ou laboral. A doutrina italiana, apoiada em jurisprudência do Consiglio di Stato e em pareceres consultivos como o n.º 855/2016, sublinha que a não adjudicação constitui uma manifestação de poder discricionário fundamentado no juízo de conveniência e idoneidade técnica da proposta, especialmente relevante quando se adote o critério da proposta economicamente mais vantajosa. Tal decisão dispensa comunicação prévia, e visa salvaguardar o interesse público face a propostas formalmente admissíveis, mas substancialmente inadequadas.

No plano comparado, constata-se que o ordenamento jurídico português apresenta uma tipologia legal mais sistematizada das causas de não adjudicação, indicando taxativamente as causas de não adjudicação. No sistema jurídico espanhol, por sua vez, enfatiza a compatibilidade entre a não adjudicação e a legalidade administrativa, exigindo sempre fundamentação objetiva. O ordenamento jurídico italiano, por sua vez, com a nova redação do código de 2023, reforça a discricionariedade técnica da entidade adjudicante, especialmente no que respeita à avaliação de conveniência e idoneidade da proposta, sem prejuízo da exigência de previsão expressa e respeito por prazos procedimentais.

Em todos os sistemas analisados, verifica-se uma tensão entre os princípios da concorrência, da adjudicação à melhor proposta e a salvaguarda do interesse público. A faculdade de não adjudicação surge, assim, como válvula de segurança dos sistemas jurídicos, na medida em que permite à entidade adjudicante, com base em juízos de mérito técnico ou legalidade substantiva, recusar celebrar um contrato mesmo após a conclusão formal do procedimento, desde que o faça de forma expressa, fundamentada e proporcional.

Da análise comparativa desenvolvida, constata-se que o legislador português adotou uma solução normativa mais estrita ao delimitar, taxativamente, no artigo 79.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, os fundamentos que legitimam a decisão de não adjudicar por parte da entidade adjudicante. Esta abordagem, ancorada no princípio da legalidade administrativa, veda à entidade adjudicante qualquer margem de apreciação discricionária quanto à oportunidade ou conveniência da adjudicação, restringindo a decisão de não adjudicar a causas legalmente tipificadas. Por oposição, tanto o ordenamento jurídico espanhol como o italiano consagram regimes jurídicos que atribuem à Administração uma maior amplitude decisória. Em Espanha, a possibilidade de declarar deserto um procedimento com fundamento em razões de interesse público, nos termos do artigo 150.º da LCSP, e em Itália, a faculdade expressa de não adjudicar por motivos de não conveniência ou inadequação da proposta, consagrada no artigo 108.º do Codice dei contratti pubblici, traduzem modelos mais flexíveis, onde a não adjudicação pode resultar de uma avaliação discricionária, desde que devidamente fundamentada e respeitados os princípios da concorrência, da proporcionalidade e da tutela do interesse público, consagrados nas Diretivas Europeias.

7. CONCLUSÕES

A presente dissertação teve como objetivo analisar o regime jurídico das causas de não adjudicação no contexto da contratação pública portuguesa, com uma abordagem comparativa relativamente aos ordenamentos jurídicos espanhol e italiano. Ao longo do trabalho, procurou-se esclarecer o conteúdo, os limites e a fundamentação exigida para que uma entidade adjudicante recorra à não adjudicação de um procedimento já lançado.

A análise desenvolvida permite concluir que o direito português adota um modelo particularmente restritivo, assente num verdadeiro dever de adjudicar, apenas afastável nos casos taxativamente previstos no artigo 79.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos. Este dever representa uma manifestação do princípio da vinculação ao dever de adjudicar, conferindo segurança jurídica aos concorrentes e promovendo a estabilidade do procedimento, bem como o respeito pelos princípios da contratação pública.

As causas de não adjudicação consagradas legalmente dividem-se entre hipóteses de impossibilidade legal ou técnica de adjudicar (v.g., ausência de propostas ou exclusão de todas) e fundamentos ligados à tutela do interesse público superveniente, cuja interpretação exige rigor, proporcionalidade e fundamentação substancial. A jurisprudência e a doutrina portuguesas tendem a rejeitar qualquer possibilidade de cláusula geral de conveniência, o que confirma a rigidez do modelo nacional.

Em contraste, o ordenamento jurídico espanhol reconhece com maior amplitude a possibilidade de não adjudicar com base em razões de interesse público, atribuindo à Administração uma margem de apreciação mais alargada. O ordenamento italiano, na sua versão reformulada pelo Decreto Legislativo n.º 36/2023, prevê igualmente fundamentos discricionários de não adjudicação, reforçando, porém, o dever de fundamentação e os deveres de transparência e proporcionalidade.

A análise comparativa demonstra que o ordenamento jurídico português se destaca por uma conceção vinculativa mais estrita, cuja justificação reside na proteção da confiança dos operadores económicos. Contudo, essa rigidez pode revelar-se disfuncional em contextos excecionais, como crises económicas ou alterações estruturais do interesse

público, colocando em evidência a pertinência de reavaliar a articulação entre o dever de adjudicar e os poderes de autotutela administrativa.

Assim, conclui-se que a previsão legal das causas de não adjudicação, embora necessária à segurança jurídica e à transparência, deve coexistir com uma interpretação equilibrada que salvguarde a prossecução do interesse público. Neste sentido, propõe-se que futuras revisões legislativas considerem a introdução de cláusulas mais flexíveis, acompanhadas de deveres reforçados de fundamentação e controlo jurisdicional, à semelhança do que sucede nos ordenamentos estudados.

8. REFERÊNCIAS

ANACORETA CORREIA, CECÍLIA, "Decisão de não adjudicação e caducidade da adjudicação", in MARIA JOÃO ESTORNINHO/ANAGOUVEIA MARTINS (COORDS.), Atas da Conferência "A revisão do Código dos Contratos Públicos", Lisboa: ICJP-CIDP, 2016, pp. 211 ss.;

AZEVEDO, BERNARDO, "Adjudicação e celebração do contrato no Código dos Contratos Públicos", in PEDRO GONÇALVES(ORG.), Estudos de Contratação Pública, vol. II, Coimbra: CEDIPRE, 2010, pp. 223-271.;

CALDEIRA, MARCO, "Um caso de “arrependimento” da Administração antes da celebração do contrato", in CARLA AMADOGOMES/TIAGO SERRÃO, Responsabilidade Civil Extracontratual das Entidades Públicas: Anotações de Jurisprudência, Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas (e-book disponível em <http://www.icjp.pt/publicacoes/1/4255>), 2013, pp. 99 ss.

CERQUEIRA GOMES, PEDRO, "Causas de não adjudicação - alíneas c) e d) do n.º 1 do art. 79.º do CCP (Ac. do TCA Norte de 28.6.2019, P. 744/18.0BECBR", CJA, (140), 2020, pp. 15-37.;

FERRAZ COUTINHO, JULIANA, "Adjudicar ou não adjudicar? Os novos contornos da mesma questão", in CARLA AMADOGOMES/RICARDO PEDRO/TIAGO SERRÃO/MARCO CALDEIRA (COORDS.), Comentários ao Código dos Contratos Públicos, vol. II, 4.ª ed., Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 275-307.;

JOSÉ M. GIMENO FELIU (DIR.), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Cizur Menor: Aranzadi, 2018.

MONIZ LOPES, PEDRO, "Em defesa da admissibilidade da reserva de revogação da decisão de contratar", Revista de Contratos Públicos, (23), 2020, pp. 83-133.;

NAVARRO GONZÁLEZ, ROCÍO, "La motivación de las decisiones en la preparación y adjudicación del contrato", in EDUARDO GAMERO CASADO/ISABEL GALLEGO CÓRCOLES (DIRS.), *Tratado de Contratos del Sector Público*, tomo II, Valencia: Tirant lo blanch, 2018, pp. 1511 ss.

PACHECO DE AMORIM, JOÃO, As decisões de adjudicação e não adjudicação no Código dos Contratos Públicos, Coimbra: Almedina, 2021.;

PERFETTI, LUCA R., (A cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, 2.^a ed., Milano: Wolters Kluwer, 2017.

Tiago Duarte, “A decisão de contratar no Código dos Contratos Públicos: da idade do armário à idade dos porquês”, in *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra Editora / CEDIPRE, 2008

JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, Coleção Teses, 1.^a Edição, Almedina, Coimbra, 1987.

ASSIS RAIMUNDO, MIGUEL, *Direito dos Contratos Públicos, Introdução Regime de Formação, volume I*,

FREITAS, Lourenço Vilhena de, *Direito dos Contratos Públicos e Administrativos*, Volume I, Lisboa: AAFDL Editora, 2023.