

---

# Contratação Pública: regras de ouro na submissão de propostas

Nesta publicação analisamos o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 12/2023, de 17 de novembro, o qual veio uniformizar a jurisprudência sobre a assinatura digital dos documentos das propostas. Este é o mote para assinalarmos regras de ouro na submissão de propostas.

Portugal - Legal Flash

27 de novembro de 2023



---

## Aspetos-Chave

- > O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo n.º 12/2023 veio uniformizar jurisprudência no sentido de que a submissão de uma proposta num ficheiro em formato PDF assinado digitalmente, que agrupou vários documentos autónomos não assinados eletronicamente, não cumpre a exigência da assinatura individualizada de cada documento imposta pelo Código dos Contratos Públicos e pela Lei n.º 96/2015".
- > Esta jurisprudência dá-nos o mote para revermos e listarmos aqui boas práticas a seguir na submissão de propostas em procedimentos de contratação pública.



---

## Sobre o Acórdão de Uniformização de Jurisprudência:

- O Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo (“STA”) n.º 12/2023 veio responder à questão de saber qual o tratamento jurídico que deve ser dado à agrupação dos documentos da proposta num PDF único ao qual é aposta assinatura qualificada, isto é, saber se este modo de apresentação da proposta cumpre as exigências materiais subjacentes às normas legais, e se uma entidade adjudicante está juridicamente adstrita a tal interpretação e aplicação das normas.
- No acórdão recorrido (de 2021), o STA tinha concluído que a inclusão num único PDF dos diversos documentos da proposta, teria de interpretar-se como "um único documento" e que a assinatura eletrónica qualificada desse único documento (do dito PDF) teria de interpretar-se como a "assinatura de todos e cada um dos documentos" nele integrados.
- Já no acórdão fundamento (de 2018), o STA havia concluído que "sempre que sejam agregados vários documentos num único ficheiro deve ser aposta em cada um deles a assinatura, visto não haver razões que justifiquem um regime diferente para os documentos apresentados em ficheiro com formato ZIP em relação aos documentos apresentados noutra tipo de ficheiro, como sucede quando o ficheiro PDF assume a natureza da pasta onde se agrupam vários documentos autónomos, não correspondendo a um único documento electrónico”.
- Decidiram os Juízes Conselheiros que a agrupação em formato PDF, embora dê garantias de integralidade material do cumprimento das exigências do art.º 57.º do Código dos Contratos Públicos (“CCP”), não assegura o cumprimento das exigências formais (i.e., assinatura de todos os documentos), que garantem um tratamento igualitário e não discriminatório dos concorrentes.
- **Conclusão:** os vários documentos da proposta devem ser assinados individualmente (um por um), independentemente de ser submetidos agrupados num único.

---

## Regras na submissão de propostas:

- (i) A proposta deve ser redigida em língua portuguesa (excetua-se o facto de o programa do procedimento/convite admitir, para alguns documentos, redação em língua estrangeira, indicando os idiomas admitidos);
- (ii) A proposta deve ser instruída com os seguintes documentos:
  - a. Declaração conforme ao Anexo I ao CCP ou, nos procedimentos com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, Documento Europeu Único de Contratação Pública – devendo



o concorrente começar logo a preparar-se para apresentar depois os documentos de habilitação.

- b. Documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da execução submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos, contenham os atributos da proposta, nos termos dos quais o concorrente se dispõe a contratar, bem como quaisquer outros documentos que o concorrente apresente por os considerar indispensáveis para a sua disposição de contratar;
- c. Documentos exigidos pelo programa do procedimento ou convite que contenham os termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule.

No casos dos documentos referidos em b. e c., importa verificar com rigor quais são os documentos e elementos especificamente solicitados pela entidade adjudicante, de modo a prevenir a apresentação de propostas que, por excesso ou omissão, violem as peças do procedimento. Muita atenção, por isso, à utilização de minutas ou modelos de propostas.

- (iii) Em procedimentos de formação de contrato de empreitada ou de concessão de obras públicas a proposta deve também ser constituída por:
  - a. uma lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução;
  - b. Um plano de trabalhos, quando o caderno de encargos seja integrado por um projeto de execução;
  - c. um cronograma financeiro, quando o caderno de encargos seja integrado por um projeto de execução, contendo um resumo dos valores globais correspondentes à periodicidade definida para os pagamentos, subdividido pelas componentes da execução de trabalhos a que correspondam diferentes fórmulas de revisão de preços;
  - d. um estudo prévio em casos excepcionais devidamente fundamentados.
- (iv) Os preços constantes da proposta são indicados em algarismos e não incluem o IVA. Quando indicados igualmente por extenso, em caso de divergência prevalecem estes últimos sobre os indicados em algarismos.
- (v) Cada um dos documentos da proposta deve ser assinado individualmente (a declaração de acordo com o Anexo I do CCP será, para este efeito, sempre um documento autónomo relativamente aos demais documentos da proposta)



- (vi) A assinatura a por aos documentos da proposta será a de quem esteja em condição legal para vincular o concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar, caso em que deverá ser junta procuração que o demonstre; procuração essa que deve ser clara quanto aos poderes para submissão de propostas. Note-se que a assinatura deverá ser eletrônica qualificada para procedimentos a decorrer em plataforma eletrônica.
- (vii) Quando a proposta seja apresentada por um agrupamento concorrente, os documentos da proposta devem ser assinados pelo representante comum dos membros que o integram, caso em que devem ser juntas procurações para o efeito emitidos por cada um dos seus membros ou, não existindo representante comum, devem ser assinados por todos os seus membros ou respetivos representantes.
- (viii) Nos casos em que o programa do procedimento não permita a apresentação de propostas variantes, cada concorrente só pode apresentar uma única proposta. Por outro lado, nos casos em que o programa do procedimento permita a apresentação de propostas variantes, os concorrentes são obrigados a apresentar proposta base.
- (ix) A proposta é apresentada diretamente em plataforma eletrônica utilizada pela entidade adjudicante (exceto nos procedimentos de consulta prévia e ajuste direto que não decorram em plataforma eletrônica, caso em que deverá a proposta ser entregue através de meio de transmissão eletrônica de dados). Existem várias plataformas de contratação pública, pelo que é aconselhável verificar, atempadamente, a validade de acessos, certificados eletrónicos e selos temporais, assim como testar os procedimentos de submissão de propostas (por lei, todas as plataformas devem permitir o carregamento progressivo da proposta até à data e hora prevista para a sua submissão, o que permite preparar a proposta diretamente na plataforma).
- (x) A proposta deve ser apresentada dentro do prazo definido para tal. Isto significa que, caso o prazo de apresentação da proposta seja fixado às 18:00 de determinado dia, uma proposta entregue às 18:00:20 será extemporânea e não será admitida.

Cumpridos todos os passos mencionados, a apresentação de proposta cria uma vinculação para o concorrente, o qual fica obrigado a celebrar o contrato nos termos que dela constam, se a sua proposta vier a ser adjudicada, criando igualmente uma vinculação para a entidade adjudicante, que fica constituída no dever de apreciar a proposta de acordo com as regras do procedimento e o critério de adjudicação e de a selecionar quando for a proposta economicamente mais vantajosa.

Se, porém, a proposta incumprir algum dos requisitos acima descritos, esta poderá ser excluída do procedimento de formação de contrato público.



**CUATRECASAS**

---

Para obter informação adicional sobre o conteúdo deste documento, por favor dirija-se ao seu contacto habitual na *Cuatrecasas*.

©2023 CUATRECASAS

All rights reserved.

This document is a compilation of legal information prepared by Cuatrecasas. The information and comments included in it do not constitute legal advice.

Cuatrecasas owns the intellectual property rights over this document. Any reproduction, distribution, assignment or any other full or partial use of this legal flash is prohibited, unless with the consent of Cuatrecasas



IS 713573