

NEWS FLASH DIREITO PÚBLICO

Administrativo e Contratação Pública

Jurisprudência recente em matéria de Contratação Pública

17 ABRIL 2024

- **Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo proferido em 14 de Março, no âmbito do processo n.º 01146/22.OBELRA** – A apresentação da declaração genérica de acordo com o Anexo I ao Código dos Contratos Públicos (“CCP”) é suficiente perante a ausência de exigência expressa nas peças do procedimento, não sendo exigida uma vinculação específica dos concorrentes

No passado dia 14 de Março foi proferido Acórdão pelo Supremo Tribunal Administrativo (“STA”) no âmbito de um processo em que um concorrente, ainda que não fosse expressamente exigido nas peças do procedimento, não apresentou na sua proposta as características técnicas dos bens que se dispunha a fornecer e, por isso, viu a sua proposta ser excluída.

Nesse sentido, debruçou-se o STA se se impunha ao concorrente a indicação específica e detalhada de todas as especificações técnicas ou exigências constantes das peças do procedimento ou se, por outro lado, bastaria a apresentação da declaração de compromisso genérico apresentado pela concorrente, de acordo com o Modelo de declaração constante do Anexo I do CCP.

Nesta senda – e diga-se, como tem sido já reiterado pelo STA em inúmeros acórdãos – entendeu, assim, o STA que não se impunha aos concorrentes afirmar ou concretizar na proposta o que consta do Caderno de Encargos, considerando que a declaração genérica constante do Anexo I ao CCP visa, precisamente, *“dispensar os concorrentes a pronunciar-se especificadamente sobre todas e cada uma*

[d]as especificações técnicas ou exigências constantes das peças do procedimento para as quais a entidade adjudicante não exige a pronúncia específica, por se saber que, em muitos casos, tal poder ser muito oneroso para os concorrentes, atento o elevado número ou a complexidade das especificações técnicas ou exigências.”

Concluindo, assim, que *“Não estando em causa especificações técnicas que exijam qualquer concretização específica pelos concorrentes, por estarem definidas em termos fixos e definitivos no Caderno de Encargos, não é exigida uma vinculação específica dos concorrentes, sendo suficiente a declaração de compromisso genérico apresentado pela concorrente, de acordo com o Modelo de declaração constante do Anexo I do CCP.”* (destaque nosso)

O referido Acórdão poderá ser consultado na íntegra [aqui](#).

- **Acórdão uniformizador de jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo n.º 12/2023, de 17 de Novembro** – Uniformiza a jurisprudência nos seguintes termos: «A submissão de uma proposta num ficheiro em formato PDF assinado digitalmente que agrupou vários documentos autónomos não assinados electronicamente não cumpre a exigência da assinatura individualizada de cada documento imposta pelo n.º 4 do artigo 57.º do CCP e pelo n.º 5 do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015.»

No dia 17 de Novembro do ano transacto foi publicado, em Diário da República, o Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo n.º 12/2023.

O sobredito Acórdão uniformizador adveio do recurso interposto pelo Ministério Público, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 7 do artigo 157.º do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, tendo-se fundado no facto de existir uma *“contradição quanto à mesma questão fundamental de direito”* entre dois Acórdãos distintos – a saber, o Acórdão proferido pela Secção do

STA em 27 de Setembro de 2018, no processo n.º 0322/16.9BEFUN 0464/18 e o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo datado de 08 de Abril de 2021, no proc. n.º 0210/18.4BELLE.

Concretamente, o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, datado de 27 de Setembro de 2019, no proc. n.º 0322/16.9BEFUN 0464/18 determinou 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 que a constitui.»*, **concluindo assim, pela necessidade de assinatura autónoma de cada documento que compõe o ficheiro/documento electrónico, por forma a cumprir, criteriosa e integralmente, o disposto no n.º 5 do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de Agosto.**

Acontece que o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, datado de 08 de Abril de 2021, no proc. n.º 0210/18.4BELLE contrariando o atrás decidido, entendeu que: *«Um ficheiro/documento electrónico, em suporte PDF, ainda que comportando vários documentos é um documento em si mesmo pelo que a sua assinatura implica a assinatura [de] todos os documentos que o integram.»* esclarecendo, desta feita, que **a assinatura única num ficheiro/documento electrónico bastaria para que todos os documentos que o compõem se demonstrassem legal e devidamente assinados.**

Do acima mencionado, é possível constatar a clara incoerência entre ambas as decisões proferidas pela Secção do Supremo Tribunal Administrativo, já que, tendo por base a mesma questão fundamental de direito, a qual se poderá sumariar na *“diferente interpretação normativa do disposto no artigo 54.º, n.º 5 da Lei n.º 96/2015, de 17 de Agosto que sucedeu ao disposto no artigo 27.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho”*, decidiram em sentidos completamente antagónicos.

Neste seguimento e após confirmação de que os pressupostos legais exigidos para a admissão do recurso para uniformização de jurisprudência se encontravam verificados, veio o douto Tribunal analisar a questão fundamental.

Para tal, começou por transcrever os artigos 54.º e 68.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de Agosto e o artigo 27.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, revogado pela Lei n.º 96/2015, de 17 de Agosto, dado tratarem-se dos enunciados normativos em causa e, em seguida, definiu alguns conceitos que entendeu que poderiam coadjuvar a interpretação da questão fundamental em julgamento.¹

No que se refere ao conceito de assinatura, o douto Tribunal distinguiu ainda as regras para determinar a **assinatura manual** e a **assinatura electrónica** como plenas para a produção dos seus efeitos, tendo quanto à primeira, reconduzido a questão para o disposto no artigo 374.º do Código Civil². «*Já no caso da assinatura eletrónica, para efeitos de atos praticados no âmbito de procedimentos de contratação pública desmaterializados com recurso à utilização de plataformas eletrónicas, a lei exige que sejam utilizados determinados requisitos, a saber:*

- *"a utilização de mecanismos de autenticação e assinatura eletrónica com certificados qualificados emitidos por entidades que constem na Trusted-Service Status List, nomeadamente, o constante do cartão de cidadão"; e*
- *"a garantia do processo de verificação das características do certificado qualificado para assinatura eletrónica de documentos;" (artigo 30.º, n.º 1, als. l) e s) da Lei n.º 96/2015).*

¹ Nomeadamente, determinou a noção de:

- i. **Documento**, através da aceção prevista no artigo 362.º do Código Civil, segundo o qual «*qualquer objecto elaborado pelo homem com o fim de reproduzir ou representar uma pessoa, coisa ou facto*»;
- ii. **Documento electrónico**, como «*uma estrutura composta, integrada pelo documento em formato electrónico, que inclui um conteúdo determinado (texto, áudio, vídeo...) elaborado por um autor, a que se somam as especificações técnicas de formatação que lhe estão subjacentes (os metadados) e que permitem a transmissão do conteúdo entre terminais segundo uma "linguagem programática de conteúdos digitais" (...)*»;
- iii. **Assinatura**, que a correspondeu «*ao elemento que permite fazer prova plena quanto às declarações contempladas no documento particular assinado em relação ao seu autor (artigos 373.º-378.º Código Civil)*».

² Segundo o qual, a assinatura manuscrita entende-se como verdadeira «*quando reconhecidas ou não impugnadas pela parte contra quem o documento é apresentado, ou quando esta declare não saber se lhe pertencem, apesar de lhe serem atribuídas, ou quando sejam havidas legal ou judicialmente como verdadeiras*».

Neste caso, a autenticidade da assinatura depende de os documentos submetidos serem assinados com recurso a assinatura eletrónica qualificada (isto é, mediante assinatura eletrónica que use certificados qualificados exigidos e reconhecidos pela lei) nos termos do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015.

Estes certificados qualificados são o instrumento que recria no ambiente desmaterializado e digitalizado a autenticidade da assinatura e, por isso, a prova plena da declaração atribuída ao autor do documento.» (destaque nosso).

O Acórdão uniformizador segue assim a sua análise, a par do Acórdão recorrido e do Acórdão fundamento, distinguindo a **validade de uma assinatura digital aposta numa pasta ZIP da validade de uma assinatura digital firmada num documento PDF** (mesmo que este seja composto por vários documentos).

Neste âmbito, enquanto o Acórdão recorrido defende como incomparável a assinatura aposta nos «documentos arquivados em pastas informáticas compactadas» [referindo-se às pastas ZIP] com a assinatura aposta num ficheiro/documento electrónico em formato PDF, já que este último, **mesmo que integre em si mesmo, vários documentos distintos entre si, «trata-se de um único documento e, por isso a assinatura nele aposta abrange todo o conteúdo do documento.»**, o Acórdão fundamento defende não o seu oposto, mas por outro lado, entende 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 noutro 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.»**. (destaque nosso).

Não obstante o claro entendimento maioritário jurisprudencial sufragado em anteriores julgados³, o Supremo Tribunal Administrativo aquando da análise da questão ora em apreço, dividiu-se quanto às duas questões discutidas nos Acórdãos em contradição.

Se por um lado compreende e apoia a distinção que é feita entre a assinatura num ficheiro PDF com a assinatura numa pasta ZIP, por entender que *«um PDF (Portable Document Format) é um formato de ficheiro que segue as regras da Norma ISO 32000 (a sua versão mais recente é a ISO 32000-2:2020) e que permite apresentar neste formato eletrónico diferentes tipos de documentos independentemente do ambiente (físico ou desmaterializado) em que tenham sido produzidos e independentemente do programa utilizado (no caso dos documentos produzidos por via electrónica). Trata-se, essencialmente, de uma "linguagem digital" (...). Diferentemente, um ficheiro ZIP é um dos formatos de arquivo compactado, ou seja, um formato de ficheiro que reduz, no âmbito da "linguagem informática", o "espaço ocupado pelos dados nele contidos", com o objectivo de facilitar a respectiva transmissão, e que requer um software próprio para compactar e descompactar os dados dos ficheiros. A ele não se aplica qualquer tecnologia de encriptação que assegure a integralidade do conteúdo.»*.

Por outro, concorda com o Acórdão fundamento quando este defende que se a Lei n.º 96/2015 não distingue entre a assinatura aposta num ficheiro PDF de uma assinatura aposta numa pasta ZIP, não poderá ser o intérprete-aplicador a diferenciar o que o legislador não quis diferenciar. E acrescenta, que *«esta última conclusão não resulta da adoção de uma interpretação normativa excessivamente formalista por parte deste Supremo Tribunal Administrativo, nem do desconhecimento dos conceitos*

³ Diga-se, quanto ao ponto antecedente, que a jurisprudência maioritária – anterior à decisão ora em análise – seguia o entendimento defendido pelo acórdão fundamento, tanto quanto à (i) «regra da assinatura individualizada em cada documento», segundo a qual apenas a assinatura autónoma de cada um dos documentos que compõem uma pasta ZIP ou um ficheiro/documento electrónico em formato PDF garante a inalterabilidade dos documentos, assegurando, assim, a vinculação dos concorrentes a todos os elementos que compõem a proposta apresentada, como quanto à (ii) possibilidade de equiparar a assinatura aposta numa pasta ZIP com a assinatura de um PDF que incorpore vários documentos, pois segundo a referida jurisprudência, «a assinatura electrónica qualificada de uma pasta corresponderia, no plano material, à assinatura autenticada de um envelope, sem que existisse a assinatura dos documentos nele inseridos, razão pela qual o legislador expressamente rejeitou essa possibilidade.»

da "linguagem digital", resulta apenas da necessidade de assegurar o respeito pelo princípio da legalidade da administração e pelos seus subprincípios (maxime, o princípio da reserva de ato legislativo), o qual é determinante para garantir o cumprimento dos princípios que regem a actividade administrativa, com destaque para a igualdade de tratamento dos administrados.».

Já no que se refere à «*regra da assinatura individualizada em cada documento*», entende o Supremo Tribunal Administrativo pela sua obrigatoriedade, fundamentando o seu entendimento em três vértices:

O **primeiro** baseado no facto de «o n.º 4 do artigo 57.º do CCP, que estipula expressamente que os documentos (todos) os que constituem a proposta têm de ser assinados pelo concorrente ou pelo representante que tenha poderes para o obrigar, resulta de uma formulação textual aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de Agosto de 2017, data em que já estava em vigor a Lei n.º 96/2015, pelo que o intérprete terá de tomar em consideração que o legislador ponderou o confronto entre o disposto no CCP com o disposto no n.º 5 do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015 e entendeu que não havia que salvaguardar a possibilidade de todos os documentos serem reunidos num único ficheiro encriptado e assinado com assinatura electrónica qualificada. Nesta medida, é difícil defender a existência de uma excepção ao teor literal do n.º 4 do artigo 57.º do CCP resultante de uma norma com redacção prévia à deste.» (destaque nosso).

O **segundo** que assenta na seguinte formulação: «Se quisermos figurar no plano físico a solução que o acórdão recorrido validou para o plano digital, teríamos de concluir que o legislador admitiria como válida a apresentação de uma proposta em que todos os documentos referidos no artigo 57.º, n.os 1 e 2 do CCP eram cosidos, encadernados e a encadernação devidamente lacrada e em que a assinatura do concorrente figurava apenas na primeira folha desse "livro" seguida a uma declaração de que se considerava vinculado ao teor de todos os documentos - seria uma proposta assim apresentada considerada válida à luz do disposto no n.º 4 do artigo 57.º do CCP e inquestionavelmente admitida por todas as entidades adjudicantes? Haveria um fundamento válido para apresentar assim uma proposta em vez de cumprir o que expressamente se estipula na norma legal?»

Ora, é no seguimento desta interrogativa que o Tribunal desenvolve o último pressuposto para a sua tomada de decisão, entendendo que não «*existe um fundamento válido no plano digital para que a proposta seja submetida através da criação de um documento PDF único em vez de ser integrada por todos os documentos PDF devidamente assinados, como exige a regra do CCP (...). Tanto mais que o formato PDF pode ser utilizado na modalidade de "portfolio" como agregador de ficheiros PDF individualmente assinados, o que excluiu a admissibilidade da solução vertida no acórdão recorrido a título de "necessidade fundada no princípio da praticabilidade", como forma de superar uma dificuldade técnica de carregar todos os ficheiros individualmente ou de reunir num único ficheiro todos os documentos com assinatura eletrónica aposta. Só neste caso o carregamento do PDF único assinado teria uma justificação jurídica válida, em derrogação do teor literal do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015.*»

Em face do mesmo, entendeu o Pleno das Secções do Contencioso Administrativo do Supremo Tribunal Administrativo uniformizar jurisprudência nos termos aí exarados, tendo estabelecido, de forma sumária 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 n.º 4 do artigo 57.º do CCP e pelo n.º 5 do artigo 54.º da Lei n.º 96/2015.*».

Refira-se, por fim, que os Conselheiros Cláudio Ramos, Carlos Luís Medeiros de Carvalho, Adriano Fraxenet de Chuquere Gonçalves da Cunha, Ana Paula Soares Leite Martins Portela votaram vencido nos termos da declaração de voto do Conselheiro Carlos Luís Medeiros de Carvalho anexa ao Acórdão uniformizador de jurisprudência, o qual esclarece que não acompanha «*a fundamentação/motivação que obteve vencimento na presente decisão sob os seus pontos 2.2.4) [em parte] e 2.2.5), bem como quanto à norma uniformizadora.*».

O referido Acórdão poderá ser consultado na íntegra [aqui](#).

O presente flash informativo, preparado pela equipa de [Direito Público](#), não dispensa a leitura dos referidos Acórdãos.