



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

6 de outubro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 89/665/CEE — Contratos públicos — Legislação nacional — Taxas para acesso à justiça administrativa no domínio dos contratos públicos — Direito a um recurso efetivo — Taxas de justiça dissuasivas — Fiscalização jurisdicional dos atos administrativos — Princípios da efetividade e da equivalência — Efeito útil»

No processo C-61/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Itália), por decisão de 21 de novembro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de fevereiro de 2014, no processo

Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato

contra

Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino — Città di Levico Terme,

Ministero della Giustizia,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Segretario generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento,

sendo intervenientes:

Associazione Infermieristica D & F Care,

Camera degli Avvocati Amministrativi,

Camera Amministrativa Romana,

Associazione dei Consumatori Cittadini europei,

Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),

Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm),

Ordine degli Avvocati di Roma,

* Língua do processo: italiano.

Società italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),

Ordine degli Avvocati di Trento,

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze,

Medical Systems SpA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (relator) e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: N. Jääskinen,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 11 de fevereiro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato, por M. Carlin, M. Napoli, M. Zoppolato e M. Boifava, avvocati,
- em representação da Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino — Città di Levico Terme, por R. De Pretis, avvocatá,
- em representação da Camera degli Avvocati Amministrativisti, por A. Grappelli, M. Ida Leonardo, M. Rossi Tafuri, F. Marascio, M. Martinelli, E. Papponetti e M. Togna, avvocati,
- em representação da Camera Amministrativa Romana, por F. Tedeschini, C. Malinconico, P. Leozappa, F. Lattanzi e A. M. Valorzi, avvocati,
- em representação da Associazione dei Consumatori Cittadini europei, por C. Giurdanella, P. Menchetti, S. Raimondi e E. Barbarossa, avvocati,
- em representação do Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), por C. Rienzi, G. Giuliano, V. Graziussi e G. Ursini, avvocati,
- em representação da Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), por G. Leccisi e J. D'Auria, avvocati,
- em representação da Ordine degli Avvocati di Roma, por S. Orestano, S. Dore e P. Ziotti, avvocati,
- em representação da Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA), por F. Lubrano, E. Lubrano, P. De Caterini, A. Guerino, A. Lorang, B. Nascimbene, E. Picozza, F. G. Scocca e F. Sorrentino, avvocati,
- em representação da Medical Systems SpA, por R. Damonte, M. Carlin e E. Boglione, avvocati,
- em representação do Governo italiano, par G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por P. Gentili, avvocato dello Stato,

- em representação do Governo helénico, por K. Paraskevopoulou e V. Stroumpouli, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo austríaco, por M. Fruhmann, na qualidade de agente,
 - em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
 - em representação da Comissão Europeia, por F. Moro e A. Tokár, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de maio de 2015,
- profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 1.º da Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras (JO L 395, p. 33), conforme alterada pela Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007 (JO L 335, p. 31, a seguir «Diretiva 89/665»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Orizzonte Salute — Studio Infermieristico Associato (a seguir «Orizzonte Salute») à Azienda Pubblica di Servizi alla Persona San Valentino — Città di Levico Terme (Sociedade pública de serviços de assistência San Valentino da cidade de Levico Terme, a seguir «Azienda»), ao Ministero della Giustizia (Ministério da Justiça), ao Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças), à Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros) e ao Segretario generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Secretário-geral do Tribunal Regional Administrativo de Trento), a propósito da prorrogação de um contrato de prestação de serviços de enfermagem e de um concurso lançado posteriormente, bem como das taxas de justiça a pagar pela interposição de recursos jurisdicionais administrativos em matéria de contratos públicos.

Enquadramento jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos do terceiro considerando da Diretiva 89/665, «a abertura dos contratos de direito público à concorrência [da União] requer um aumento substancial das garantias de transparência e de não discriminação e [...] convém, para que dessa abertura resultem efeitos concretos, que existam meios de recurso eficazes e rápidos em caso de violação do direito [da União] em matéria de contratos de direito público ou das normas nacionais que transpõem esse direito».
- 4 O artigo 1.º dessa diretiva, com a epígrafe «Âmbito de aplicação e acesso ao recurso», dispõe:

«1. A presente diretiva é aplicável aos contratos a que se refere a Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços [JO L 134, p. 114], salvo os contratos excluídos nos termos dos artigos 10.º a 18.º dessa diretiva.

Os contratos, na aceção da presente diretiva, incluem os contratos públicos, os acordos-quadro, as concessões de obras públicas e os sistemas de aquisição dinâmicos.

Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que, no que se refere aos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/18/CE, as decisões das entidades adjudicantes possam ser objeto de recursos eficazes e, sobretudo, tão céleres quanto possível, nos termos dos artigos 2.º a 2.º-F da presente diretiva, com fundamento na violação, por tais decisões, do direito [da União] em matéria de contratos públicos ou das normas nacionais de transposição desse direito.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que não se verifique qualquer discriminação entre as empresas que aleguem um prejuízo no âmbito de um procedimento de adjudicação de um contrato devido à distinção feita na presente diretiva entre as normas nacionais de execução do direito [da União] e as outras normas nacionais.

3. Os Estados-Membros devem garantir o acesso ao recurso, de acordo com regras detalhadas que os Estados-Membros podem estabelecer, a qualquer pessoa que tenha ou tenha tido interesse em obter um determinado contrato e que tenha sido, ou possa vir a ser, lesada por uma eventual violação.

[...]»

- 5 O artigo 7.º da Diretiva 2004/18, com a epígrafe «Montantes dos limiares para contratos públicos», fixa os limiares dos valores estimados a partir dos quais deve ser efetuada a adjudicação de um contrato em conformidade com as regras desta diretiva.
- 6 Esses limiares são alterados regularmente por regulamentos da Comissão Europeia e adaptados às circunstâncias económicas. À data dos factos do processo principal, o limiar relativo aos contratos de serviços celebrados por entidades adjudicantes que não fossem autoridades governamentais centrais estava fixado em 193 000 euros pelo Regulamento (CE) n.º 1177/2009 da Comissão, de 30 de novembro de 2009, que altera as Diretivas 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos seus limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos (JO L 314, p. 64).

Direito italiano

- 7 O artigo 13.º, n.º 1, do Decreto do Presidente da República n.º 115, de 30 de maio de 2002, conforme alterado pela Lei n.º 228, de 24 de dezembro de 2012 (a seguir «decreto»), introduziu um regime de custas judiciais constituído por uma taxa de justiça unificada, fixada na proporção do valor do litígio.
- 8 Diferentemente do que está previsto para os processos civis, o artigo 13.º, n.º 6 *bis*, do decreto fixa, para os processos administrativos, o montante da taxa de justiça unificada independentemente do valor do litígio.
- 9 Segundo o referido artigo 13.º, n.º 6 *bis*, no caso de processos intentados nos tribunais administrativos regionais e no Consiglio di Stato (Conselho de Estado), o montante da taxa unificada ascende, regra geral, a 650 euros. No entanto, nessa mesma disposição, são fixados montantes diferentes, que podem ser reduzidos ou majorados, para matérias especiais.
- 10 Por força do referido artigo 13.º, n.º 6 *bis*, alínea d), do decreto, a taxa de justiça em matéria de contratos públicos ascende a:

— 2 000 euros quando o valor do contrato é igual ou inferior a 200 000 euros;

- 4 000 euros para os litígios cujo valor está compreendido entre 200 000 euros e 1 000 000 de euros;
e
 - 6 000 euros para os de valor superior a 1 000 000 de euros.
- 11 Segundo o artigo 13.º, n.º 1 *bis*, do decreto, para os processos de recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos, esses montantes são majorados em 50%.
- 12 Nos termos do artigo 13, n.º 1 *quater*, do decreto, quando o recurso, ainda que subordinado, não tenha globalmente provimento ou seja declarado inadmissível ou não passível de apreciação, a parte que o interpôs está obrigada a pagar uma quantia adicional, a título de taxa de justiça unificada, de um montante idêntico ao pago pelo mesmo recurso, principal ou subordinado.
- 13 Resulta da decisão de reenvio que, por força da regulamentação aplicável, a taxa de justiça unificada é paga não apenas no momento do registo da petição inicial mas igualmente pelo recurso subordinado e pelos fundamentos adicionais que introduzam novos pedidos.
- 14 Decorre do artigo 14.º, n.º 3, do decreto que o valor do litígio não corresponde à margem de lucro que pode resultar da execução do contrato, nos termos estabelecidos pelas entidades adjudicantes, mas ao valor de base desse contrato.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 15 A Orizzonte Salute é uma associação que presta serviços de enfermagem a entidades públicas e privadas. Com o seu recurso, várias vezes complementado por fundamentos adicionais, impugna, no órgão jurisdicional de reenvio, as sucessivas adjudicações, por parte da Azienda, da gestão do serviço de enfermagem à Associazione Infermieristica D & F Care, bem como outras decisões tomadas pela Azienda.
- 16 A gestão desse serviço foi adjudicada, em primeiro lugar, através da prorrogação do contrato celebrado com a Associazione Infermieristica D & F Care para um período anterior e, em seguida, no âmbito de um concurso em que apenas participaram algumas associações acreditadas pela Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI) (Associação profissional de enfermeiros puericultores), da qual a Orizzonte Salute não era membro.
- 17 A Orizzonte Salute pagou, a título de custas judiciais, uma taxa de justiça unificada no montante de 650 euros, correspondente ao custo de propositura dos processos administrativos ordinários.
- 18 Por decisão de 5 de junho de 2013, o Segretario generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento convidou a Orizzonte Salute a completar o pagamento efetuado anteriormente, na medida em que, em razão dos fundamentos adicionais, o litígio passava a inserir-se no domínio dos contratos públicos, para liquidar a taxa unificada relativa a esse tipo de litígios, que perfazia, por conseguinte, 2 000 euros.
- 19 Com um novo recurso, interposto em 2 de julho de 2013, a Orizzonte Salute impugnou essa decisão, invocando uma violação do artigo 13.º, n.º 6 *bis*, do decreto e, além disso, a ilegalidade constitucional dessa disposição.
- 20 Foi no contexto desse recurso que as Administrações estatais intentaram uma ação judicial invocando a incompetência do tribunal administrativo *a quo*, com o fundamento de que a taxa de justiça unificada constituía uma prestação fiscal cuja impugnação era da competência do tribunal fiscal. Impugnaram igualmente o mérito do referido recurso.

- 21 O órgão jurisdicional de reenvio, embora admita que a taxa de justiça unificada possui a natureza de um imposto, indica que, no processo nele pendente, se trata de um ato que emana do seu Segretario generale e que tem a natureza de uma decisão administrativa. Assim, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, há que submeter a decisão de 5 de junho de 2013 à fiscalização do tribunal administrativo. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a Orizzonte Salute dispõe de um interesse na anulação do pedido de pagamento das taxas judiciais majoradas.
- 22 O referido órgão jurisdicional recorda que, nos processos administrativos, ao invés do que está previsto para os processos civis, o montante da taxa de justiça unificada não está associado ao valor do litígio e, para matérias especiais de direito administrativo, são fixados montantes específicos.
- 23 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, no domínio dos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos, a taxa de justiça unificada a pagar é consideravelmente superior aos montantes a pagar para os litígios administrativos sujeitos ao processo ordinário.
- 24 Considera que a taxação dos processos administrativos, sobretudo em matéria de adjudicação de contratos públicos, pode dissuadir as empresas de prosseguirem a sua ação jurisdicional e suscita, por conseguinte, problemas de conformidade com os critérios e os princípios da ordem jurídica da União. Presume que a margem de lucro da empresa ascende, em geral, a cerca de 10% do valor do contrato e considera que o pagamento antecipado de uma taxa de justiça unificada que ultrapasse o montante desse lucro pode levar os litigantes a renunciarem a certos mecanismos processuais.
- 25 Assim, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a regulamentação nacional em causa no processo principal limita o direito de agir judicialmente, restringe a efetividade da fiscalização jurisdicional, discrimina os operadores com fraca capacidade financeira relativamente aos operadores que dispõem de uma capacidade financeira importante e prejudica-os em relação aos que, no âmbito das suas atividades, recorrem aos tribunais civis e comerciais. É de opinião de que o custo suportado pelo Estado para efeitos do funcionamento da justiça administrativa em matéria de contratos públicos não é sensivelmente diferente, distinto ou mais elevado que o custo relativo aos processos ligados a outros tipos de contencioso.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio faz referência à doutrina segundo a qual o legislador nacional pretendeu certamente diminuir o volume de processos pendentes e facilitar quer a realização de obras públicas quer a aquisição pública de bens e de serviços. A este respeito, salienta que o contencioso em matéria de contratos públicos baixou significativamente desde 2012.
- 27 Especifica que o valor do contrato público, calculado de forma global, é superior ao limiar previsto pela Diretiva 2004/18. Considera, por conseguinte, que os princípios da eficácia, da celeridade, da não discriminação e da acessibilidade, que figuram no artigo 1.º da Diretiva 89/665, são aplicáveis no processo principal. Segundo a sua abordagem, a regulamentação nacional em causa viola esses princípios, bem como o direito a um recurso efetivo, reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 28 Nestas circunstâncias, o Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Opõem-se os princípios estabelecidos na Diretiva 89/665[...] a uma legislação nacional [...] que fixou montantes elevados de taxa de justiça unificada para o acesso aos tribunais administrativos em matéria de contratos públicos?»

Quanto à admissibilidade das observações escritas submetidas ao Tribunal de Justiça pelos intervenientes no processo principal

- 29 Intervieram no processo principal em apoio da Orizzonte Salute e submeteram observações escritas ao Tribunal de Justiça o Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (Coordenação das associações e comités de proteção do ambiente e dos direitos dos utentes e consumidores), a Camera Amministrativa Romana (Câmara Administrativa de Roma), a Associazione dei Consumatori Cittadini europei (Associação dos consumidores europeus), a Ordine degli Avvocati di Roma (Ordem dos Advogados de Roma), a Associazione dei Giovani Amministrativisti (Associação de jovens de direito administrativo) e a Società italiana degli Avvocati Amministrativisti (Sociedade italiana dos advogados de direito administrativo) (a seguir, conjuntamente, «intervenientes no processo principal»).
- 30 O Governo italiano invoca a inadmissibilidade das observações escritas apresentadas pelas partes que intervieram após a prolação da decisão de reenvio e a suspensão da instância no processo principal. Essa inadmissibilidade decorre do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o juiz nacional não tinha a possibilidade, após a suspensão da instância, de apreciar a admissibilidade de uma intervenção posterior ao reenvio. Esse governo considera que devem ser expurgadas dos autos as observações escritas apresentadas pelas pessoas singulares e coletivas diferentes das que estavam em causa na data em que o pedido prejudicial foi apresentado, de modo a evitar que o processo se transforme numa ação popular.
- 31 A este respeito, quanto à participação no processo prejudicial, há que recordar que, em conformidade com o artigo 96.º, n.º 1, do Regulamento de Processo lido em conjugação com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, estão autorizados a apresentar observações ao Tribunal de Justiça as partes no litígio principal, os Estados-Membros, a Comissão, bem como, se for caso disso, a instituição, o órgão ou o organismo da União Europeia que adotou o ato cuja validade ou interpretação é impugnada, os Estados partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu, que não sejam Estados-Membros, o Órgão de Fiscalização da EFTA e os Estados terceiros em causa. Sendo a enumeração constante dessas disposições exaustiva, esse direito não pode ser alargado a pessoas singulares ou coletivas não expressamente previstas.
- 32 As «partes no litígio no processo principal» são, segundo o artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as que forem determinadas como tais pelo órgão jurisdicional de reenvio, em conformidade com as regras processuais nacionais. Por conseguinte, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, segundo as regras processuais nacionais, as partes no litígio principal nele pendente.
- 33 Não cabe ao Tribunal de Justiça verificar se uma decisão do órgão jurisdicional de reenvio que admite uma intervenção no mesmo foi adotada em conformidade com essas regras. O Tribunal de Justiça deve ater-se a tal decisão, enquanto a mesma não tiver sido revogada no quadro das vias processuais previstas pelo direito nacional (v., por analogia, acórdãos Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, n.º 26, e Bartscher, C-213/04, EU:C:2005:731, n.º 32).
- 34 Ora, não é sustentado no caso em apreço que a decisão relativa à admissão dos intervenientes no processo principal não está em conformidade com as regras processuais aplicáveis ao processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio nem que tenha sido interposto recurso dessa decisão.
- 35 Não se pode reconhecer a qualidade de «parte no litígio no processo principal», na aceção do artigo 96.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, lido em conjugação com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, a uma pessoa e esta não pode ser admitida num processo no Tribunal de Justiça referido no artigo 267.º TFUE quando essa pessoa apresenta num órgão jurisdicional nacional o seu pedido de intervenção não para desempenhar um papel ativo na prossecução do processo na instância nacional, mas apenas para participar no processo no Tribunal de Justiça (v., neste sentido, despacho Football Association Premier League e o., C-403/08 e C-429/08, EU:C:2009:789, n.º 9).

- 36 No entanto, há que concluir que nenhum elemento dos autos demonstra que os intervenientes no processo principal não pretendiam desempenhar um papel ativo no processo no órgão jurisdicional de reenvio e tencionavam expressar-se exclusivamente no âmbito do processo no Tribunal de Justiça.
- 37 Por último, o facto de a fase escrita no Tribunal de Justiça não poder ser encerrada ou de o processo dever ser reaberto, em razão de admissões sucessivas de intervenientes e do prazo de dois meses previsto no artigo 23.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça para a apresentação das observações escritas desses intervenientes, é incompatível com o princípio da boa administração da justiça e com a exigência da tramitação dos processos prejudiciais num prazo razoável.
- 38 É nestas circunstâncias que o artigo 97.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça prevê que, quando um órgão jurisdicional nacional comunica ao Tribunal de Justiça que foi admitida uma nova parte no litígio no processo principal, estando o processo já pendente no Tribunal de Justiça, essa parte aceita o processo no estado em que este se encontre no momento dessa informação.
- 39 Assim, o Tribunal de Justiça pode ser levado a permitir que um interveniente admitido no processo principal apresente observações escritas apenas no prazo de que beneficiam, para esse efeito, os interessados, na aceção do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, aos quais o pedido de decisão prejudicial foi inicialmente notificado.
- 40 Importa referir que, no âmbito do presente processo, a apresentação das observações escritas dos intervenientes admitidos no processo principal pelo órgão jurisdicional de reenvio não representa nenhum risco para a boa administração da justiça nem para a tramitação do processo num prazo razoável. O Tribunal de Justiça considerou, por conseguinte, que não havia que recorrer à faculdade mencionada no número anterior do presente acórdão.
- 41 Em face do exposto, importa afastar os argumentos do Governo italiano no sentido de serem declaradas inadmissíveis as observações escritas apresentadas pelos intervenientes no processo principal. Essas observações escritas submetidas ao Tribunal de Justiça são admissíveis.

Quanto à questão prejudicial

- 42 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º da Diretiva 89/665 e os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que impõe, no momento da interposição de recursos em processos de contencioso administrativo em matéria de contratos públicos, o pagamento de taxas de justiça mais elevadas que nas demais matérias.
- 43 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 89/665 impõe que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para garantir a existência de recursos eficazes e tão céleres quanto possível contra as decisões das entidades adjudicantes incompatíveis com o direito da União e que assegurem uma ampla acessibilidade aos recursos a qualquer pessoa que tenha ou tenha tido um interesse em obter determinado contrato e que tenha sido, ou possa vir a ser, lesada por uma eventual violação.
- 44 Essa diretiva deixa aos Estados-Membros um poder discricionário na escolha das garantias processuais que a mesma prevê, bem como das respetivas formalidades (v. acórdão *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie e o.*, C-568/08, EU:C:2010:751, n.º 57).
- 45 Designadamente, a Diretiva 89/665 não contém nenhuma disposição que se refira especificamente às taxas de justiça a pagar pelos litigantes quando interpõem, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da referida diretiva, um recurso de anulação de uma decisão pretensamente ilegal relativa a um processo de adjudicação de contratos públicos.

- 46 Em conformidade com jurisprudência constante, na falta de regulamentação da União na matéria, compete a cada Estado-Membro, por força do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, definir as regras do procedimento administrativo e do processo judicial destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União. Estas regras processuais não devem, todavia, ser menos favoráveis do que as que respeitam a ações similares previstas para a proteção dos direitos conferidos pela ordem jurídica interna (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (acórdãos Club Hotel Loutraki e o., C-145/08 e C-149/08, EU:C:2010:247, n.º 74, e eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, n.º 39).
- 47 Além disso, uma vez que essas taxas de justiça constituem regras processuais em matéria de recursos contenciosos destinadas a garantir a proteção dos direitos conferidos pelo direito da União aos candidatos e aos proponentes lesados por decisões das entidades adjudicantes, não devem pôr em causa o efeito útil da Diretiva 89/665 (v., neste sentido, acórdãos Universale-Bau e o., C-470/99, EU:C:2002:746, n.º 72, e eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, n.º 40).
- 48 No que diz respeito ao princípio da efetividade, o Tribunal de Justiça já declarou que este implica uma exigência de tutela jurisdicional, consagrada no artigo 47.º da Carta, que o juiz nacional deve respeitar (v., neste sentido, acórdão Sánchez Morcillo e abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 49 Assim, o artigo 1.º da Diretiva 89/665 deve necessariamente ser interpretado à luz dos direitos fundamentais que constam da referida Carta, em especial, o direito a um recurso efetivo num tribunal, previsto no seu artigo 47.º (v., neste sentido, acórdão Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, n.º 29).
- 50 Por conseguinte, importa verificar se uma regulamentação como a que está em causa no processo principal pode ser considerada conforme com os princípios da equivalência e da efetividade, bem como com o efeito útil da Diretiva 89/665.
- 51 Os dois aspetos dessa verificação dizem respeito, por um lado, aos montantes da taxa de justiça unificada a pagar pela interposição de um recurso em processos jurisdicionais administrativos em matéria de contratos públicos e, por outro, aos casos de cúmulo dessas contribuições pagas no âmbito de um mesmo processo jurisdicional administrativo em matéria de contratos públicos.

Quanto à taxa de justiça unificada a pagar pela interposição de um recurso em processos jurisdicionais administrativos em matéria de contratos públicos

- 52 Antes de mais, importa recordar, à semelhança do Governo austríaco, que, por força do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 89/665, esta é aplicável aos contratos a que se refere a Diretiva 2004/18, salvo os contratos excluídos nos termos dos artigos 10.º a 18.º desta última diretiva.
- 53 Ora, segundo o artigo 7.º, que figura no capítulo II da Diretiva 2004/18, com a epígrafe «Âmbito de aplicação», esta apenas é aplicável aos contratos públicos cujo valor estimado, sem imposto sobre o valor acrescentado, seja igual ou superior aos limiares previstos nessa disposição.
- 54 Daqui decorre que os contratos públicos de serviços celebrados por entidades adjudicantes que não sejam autoridades governamentais centrais e cujo valor seja inferior a 193 000 euros não estão abrangidos pela Diretiva 2004/18 e, por conseguinte, também não estão abrangidos pela Diretiva 89/665.

- 55 No que diz respeito ao princípio da efetividade, cumpre recordar que o regime das taxas de justiça em causa no processo principal inclui três montantes fixos de taxa de justiça unificada de 2 000 euros, 4 000 euros e 6 000 euros, para as três categorias de contratos públicos, a saber, os de valor igual ou inferior a 200 000 euros, aqueles cujo valor se situa entre 200 000 euros e 1 000 000 de euros e os que têm um valor que ultrapassa 1 000 000 de euros.
- 56 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o sistema dos montantes fixos de taxa de justiça unificada é proporcional ao valor dos contratos públicos abrangidos por essas três categorias diferentes e tem, no seu conjunto, carácter degressivo.
- 57 Com efeito, a taxa de justiça unificada a pagar, expressa numa percentagem dos valores-«limite» das três categorias de contratos públicos, varia entre 1,0% e 1,036% do valor do contrato se o mesmo se situar entre 193 000 euros e 200 000 euros, entre 0,4% e 2,0% se se situar entre 200 000 euros e 1 000 000 de euros, e corresponde a 0,6% do valor do contrato, ou menos, se o referido valor ultrapassar 1 000 000 de euros.
- 58 Ora, as taxas de justiça a pagar pela interposição de um recurso em processos administrativos em matéria de contratos públicos, que não excedem 2% do valor do contrato em causa, não são suscetíveis de tornar impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União em matéria de contratos públicos.
- 59 Nenhum dos elementos suscitados pelo órgão jurisdicional de reenvio ou pelos interessados que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça põe em causa esta conclusão.
- 60 Designadamente, no que diz respeito à fixação da taxa de justiça unificada em função do valor do contrato em causa no processo principal, e não em função do lucro que a empresa participante no concurso pode esperar desse contrato, há que indicar, por um lado, que vários Estados-Membros reconhecem a possibilidade de calcular as despesas processuais a pagar baseando-se no valor do objeto do litígio.
- 61 Por outro lado, como observou o advogado-geral no n.º 40 das suas conclusões, no domínio dos contratos públicos, uma regra que carecesse de cálculos específicos para cada processo de concurso e para cada empresa, cujo resultado poderia ser impugnado, seria complexa e imprevisível.
- 62 Quanto à aplicação da taxa de justiça unificada italiana em detrimento dos operadores económicos com fraca capacidade financeira, importa salientar, por um lado, à semelhança da Comissão, que essa taxa é imposta indistintamente, quanto à sua forma e ao seu montante, a todos os litigantes que pretendam interpor recurso de uma decisão adotada pelas entidades adjudicantes.
- 63 Há que reconhecer que tal sistema não cria nenhuma discriminação entre os operadores que atuam no mesmo setor de atividade.
- 64 Por outro lado, resulta das disposições das diretivas da União em matéria de contratos públicos, como o artigo 47.º da Diretiva 2004/18, que a participação de uma empresa num contrato público pressupõe uma capacidade económica e financeira adequada.
- 65 Por último, ainda que a recorrente tenha obrigação de adiantar o pagamento da taxa de justiça unificada no momento da interposição do seu recurso judicial contra uma decisão em matéria de contratos públicos, a parte vencida está, em princípio, obrigada a reembolsar as taxas de justiça adiantadas pela parte vencedora.

- 66 Quanto ao princípio da equivalência, a circunstância de, no domínio dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, a taxa de justiça unificada a pagar ser mais elevada do que, por um lado, os montantes a pagar nos litígios administrativos sujeitos ao processo ordinário e, por outro, as taxas de justiça cobradas nos processos civis não consubstancia, em si mesma, uma violação do referido princípio.
- 67 Com efeito, o princípio da equivalência, como recordado no n.º 46 do presente acórdão, implica um tratamento igual dos recursos baseados numa violação do direito nacional e dos recursos similares baseados numa violação do direito da União, e não a equivalência das regras processuais nacionais aplicáveis a contenciosos de natureza diferente, como o contencioso civil, por um lado, e o contencioso administrativo, por outro, ou a contenciosos relativos a dois ramos de direito diferentes (v. acórdão ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, n.º 74).
- 68 No caso concreto, nenhum elemento suscitado no Tribunal de Justiça sustenta o argumento segundo o qual o sistema da taxa de justiça unificada italiana se aplica diferentemente aos recursos baseados nos direitos dos litigantes conferidos pelo direito da União relativo aos contratos públicos e aos que se baseiam na violação do direito interno com o mesmo objeto.
- 69 Cumpre concluir que as taxas de justiça a pagar quando da interposição de um recurso em processos jurisdicionais administrativos em matéria de contratos públicos, como a taxa de justiça unificada em causa no processo principal, não violam o efeito útil da Diretiva 89/665 nem os princípios da equivalência e da efetividade.

Quanto ao cúmulo das taxas de justiça unificadas pagas no âmbito de um mesmo processo jurisdicional administrativo em matéria de contratos públicos

- 70 Segundo a regulamentação nacional, a taxa de justiça unificada deve ser paga não apenas no momento do registo da petição inicial, apresentada contra uma decisão tomada por uma entidade adjudicante em matéria de adjudicação de contratos públicos, mas o mesmo montante deve ser pago igualmente pelos recursos subordinados e pelos fundamentos adicionais que introduzam novos pedidos na pendência da instância.
- 71 Decorre da decisão de reenvio que, nos termos de uma circular do Segretario generale della Giustizia Amministrativa, de 18 de outubro de 2001, só dá lugar ao pagamento de despesas adicionais a apresentação de atos processuais autónomos relativamente à petição inicial e que visem alargar de forma considerável o objeto do litígio.
- 72 A cobrança de taxas de justiça múltiplas e cumulativas no âmbito de um mesmo processo jurisdicional administrativo não é contrária, em princípio, ao artigo 1.º da Diretiva 89/665, lido à luz do artigo 47.º da Carta, nem aos princípios da equivalência e da efetividade.
- 73 Com efeito, essa cobrança contribui, em princípio, para o bom funcionamento do sistema jurisdicional, na medida em que constitui uma fonte de financiamento da atividade judiciária dos Estados-Membros e dissuade a apresentação de pedidos que são manifestamente improcedentes ou visam apenas protelar o processo.
- 74 Esses objetivos apenas podem justificar uma aplicação múltipla das taxas de justiça, como as que estão em causa no processo principal, se os objetos dos recursos ou dos fundamentos adicionais forem efetivamente distintos e constituírem um alargamento importante do objeto do litígio já pendente.
- 75 Em contrapartida, se não for esse o caso, uma obrigação de pagamento adicional dessas taxas de justiça em razão da apresentação desses recursos ou fundamentos é contrária à acessibilidade das vias de recurso garantida pela Diretiva 89/665 e ao princípio da efetividade.

- 76 Quando uma pessoa interpõe vários recursos jurisdicionais ou apresenta vários fundamentos adicionais no âmbito de um mesmo processo jurisdicional, a mera circunstância de o objetivo final dessa pessoa ser obter um determinado contrato não significa necessariamente uma identidade dos objetos dos seus recursos ou dos seus fundamentos.
- 77 Em caso de contestação por uma parte interessada, incumbe ao juiz nacional examinar os objetos dos recursos apresentados por um litigante ou os fundamentos invocados por este no âmbito de um mesmo processo. Se o juiz nacional concluir que os referidos objetos não são efetivamente distintos ou não constituem um alargamento importante do objeto do litígio já pendente, está obrigado a dispensar esse litigante da obrigação de pagamento de taxas de justiça cumulativas.
- 78 Por outro lado, não foi suscitado nenhum elemento no Tribunal de Justiça suscetível de pôr em causa a conformidade do cúmulo das taxas de justiça unificadas com o princípio da equivalência.
- 79 Em face do exposto, importa responder à questão submetida da seguinte forma:
- O artigo 1.º da Diretiva 89/665 e os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que impõe o pagamento de taxas de justiça como a taxa de justiça unificada em causa no processo principal no momento da interposição, nos órgãos jurisdicionais administrativos, de um recurso em matéria de contratos públicos.
 - O artigo 1.º da Diretiva 89/665 e os princípios da equivalência e da efetividade não se opõem à cobrança de taxas de justiça múltiplas a um litigante que interpõe vários recursos jurisdicionais relativos à mesma adjudicação de um contrato público nem a que esse litigante seja obrigado a pagar taxas de justiça adicionais para poder invocar fundamentos adicionais relativos à mesma adjudicação de um contrato público, no âmbito de um processo judicial em curso. Todavia, em caso de contestação por uma parte interessada, incumbe ao juiz nacional examinar os objetos dos recursos apresentados por um litigante ou os fundamentos adicionais invocados por este no âmbito de um mesmo processo. Se o juiz nacional concluir que os referidos objetos não são efetivamente distintos ou não constituem um alargamento importante do objeto do litígio já pendente, está obrigado a dispensar esse litigante da obrigação de pagamento de taxas de justiça cumulativas.

Quanto às despesas

- 80 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) declara:

- 1) **O artigo 1.º da Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras, conforme alterada pela Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, e os princípios da equivalência e da efetividade devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que impõe o pagamento de taxas de justiça como a taxa de justiça unificada em causa no processo principal no momento da interposição, nos órgãos jurisdicionais administrativos, de um recurso em matéria de contratos públicos.**

- 2) O artigo 1.º da Diretiva 89/665, conforme alterada pela Diretiva 2007/66, e os princípios da equivalência e da efetividade não se opõem à cobrança de taxas de justiça múltiplas a um litigante que interpõe vários recursos jurisdicionais relativos à mesma adjudicação de um contrato público nem a que esse litigante seja obrigado a pagar taxas de justiça adicionais para poder invocar fundamentos adicionais relativos à mesma adjudicação de um contrato público, no âmbito de um processo judicial em curso. Todavia, em caso de contestação por uma parte interessada, incumbe ao juiz nacional examinar os objetos dos recursos apresentados por um litigante ou os fundamentos adicionais invocados por este no âmbito de um mesmo processo. Se o juiz nacional concluir que os referidos objetos não são efetivamente distintos ou não constituem um alargamento importante do objeto do litígio já pendente, está obrigado a dispensar esse litigante da obrigação de pagamento de taxas de justiça cumulativas.

Assinaturas