



## Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

14 de fevereiro de 2019\*

«Reenvio prejudicial — Contratos públicos — Processos de recurso — Diretiva 89/665/CEE — Artigos 1.º e 2.º-C — Recursos das decisões de admissão ou de exclusão dos proponentes — Prazos de recurso — Prazos perentórios de 30 dias — Regulamentação nacional que exclui a possibilidade de invocar a ilegalidade de uma decisão de admissão no âmbito de um recurso contra os atos subsequentes — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º — Direito a uma proteção jurisdicional efetiva»

No processo C-54/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Administrativo Regional do Piemonte, Itália), por decisão de 27 de setembro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de janeiro de 2018, no processo

**Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus**

contra

**Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo,**

**Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo,**

com intervenção de:

**Ati Cilte Soc. coop. soc.,**

**Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl,**

**La Dua Valadda Soc. coop. soc.,**

**Consorzio di Cooperative Sociali il Deltaplano Soc. coop. soc.,**

**La Fonte Soc. coop. soc. Onlus,**

**Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),**

**Associazione Amministrativisti.it,**

**Camera degli Avvocati Amministrativisti,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

\* Língua do processo: italiano.

composto por: M. Vilaras (relator), presidente de secção, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin e N. Piçarra, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Cooperativa Animazione Valdocco S.C.S. Impresa Sociale Onlus, por A. Sciolla, S. Viale e C. Forneris, avvocati,
- em representação do Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo, por V. Del Monte, avvocato,
- em representação da Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl e da La Dua Valadda Soc. coop. soc., por L. Gili e A. Quilico, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por C. Colelli e de V. Nunziata, avvocati dello Stato,
- em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e J.M. Hoogveld, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Haasbeek, G. Gattinara e P. Ondrůšek, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de decidir por despacho fundamentado, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

profere o presente

### **Despacho**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, 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 processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos (JO 1989, L 395, p. 3), conforme alterada pela Diretiva 2014/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 (JO 2014, L 94, p. 1) (a seguir «Diretiva 89/665»), e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como dos princípios da equivalência e da efetividade.
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus (a seguir «Cooperativa Animazione Valdocco») e o Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo (a seguir «CISS di Pinerolo») e à Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo, a propósito da adjudicação de um contrato público de serviços de cuidados ao domicílio a um agrupamento temporário de empresas constituído pela Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl e La Dua Valadda Soc. coop. soc. (a seguir «agrupamento temporário de empresas adjudicatário»).

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

- 3 O artigo 1.º, n.º 1, quarto parágrafo, e n.º 3 da Diretiva 89/665 prevê:

«1. [...]

«Os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para assegurar que, no que se refere aos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65)] ou da Diretiva [2014/23], as decisões das autoridades 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.

[...]

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.»

- 4 O artigo 2.º-C desta diretiva, relativo aos «[p]razos para interposição de recurso», dispõe:

«Caso os Estados-Membros disponham que qualquer recurso de uma decisão de uma entidade adjudicante tomada no contexto ou em relação a um procedimento de adjudicação de um contrato abrangido pela Diretiva [2014/24] ou Diretiva [2014/23] deve ser interposto num prazo determinado, esse prazo deve ser, no mínimo, de 10 dias consecutivos a contar do dia seguinte à data em que a entidade adjudicante tenha comunicado a decisão ao proponente ou candidato, em caso de utilização de telecópia ou de meios eletrónicos, ou, em caso de utilização de outros meios de comunicação, alternativamente, no mínimo de 15 dias consecutivos a contar do dia seguinte à data em que a entidade adjudicante tenha comunicado a decisão ao proponente ou candidato ou de 10 dias consecutivos a contar do dia seguinte à data de receção da decisão da entidade adjudicante. A comunicação da decisão da entidade adjudicante a cada um dos proponentes ou candidatos é acompanhada de uma exposição sintética dos motivos relevantes. Em caso de interposição de recurso das decisões a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º da presente diretiva que não estejam sujeitas a notificação específica, o prazo deve ser, no mínimo, de 10 dias consecutivos a contar da data da publicação da decisão em causa.»

### *Direito italiano*

- 5 O artigo 120.º, n.º 2-*bis*, do anexo I do decreto legislativo n.º 104 — Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo n.º 104, relativo ao Código de Procedimento Administrativo italiano), de 2 de julho de 2010 (suplemento ordinário do GURI n.º 156, de 7 de julho de 2010), conforme alterado pelo artigo 204.º do Decreto Legislativo n.º 50 — Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n.º 50 - Código dos Contratos Públicos), de 18 de abril de 2016 (suplemento ordinário do GURI n.º 91, de 19 de abril de 2016 (a seguir «Código de Procedimento Administrativo»)), dispõe:

«O ato que está na base da exclusão do procedimento de adjudicação e de admissão a esta última após avaliação dos requisitos subjetivos, económico-financeiros e técnico-profissionais só pode ser impugnada no prazo de 30 dias a contar da sua publicação no sítio Internet pela entidade adjudicante,

em conformidade com o artigo 29.º, n.º 1, do [Código dos Contratos Públicos]. A falta de impugnação impede que seja invocada a ilegalidade dos atos posteriores do processo de adjudicação, mesmo através de recurso subordinado. A impugnação da proposta de adjudicação do contrato, se esta tiver existido, e dos outros atos internos do processo que não sejam imediatamente lesivos, é igualmente inadmissível.»

- 6 O artigo 29.º do Decreto Legislativo n.º 50 - Código dos Contratos Públicos, de 18 de abril de 2016, conforme alterado pelo Decreto Legislativo n.º 56, de 19 de abril de 2017 (suplemento ordinário do GURI n.º 103, de 5 de maio de 2017) (a seguir «Código dos Contratos Públicos») prevê:

«[...] Com vista a permitir a eventual interposição do recurso previsto no artigo 120.º, n.º 2,-bis, do Código de Procedimento Administrativo, são igualmente publicadas, no prazo de dois dias que se seguem à data da sua adoção, a decisão de exclusão do processo de adjudicação e a decisão de admissão, após verificação dos documentos comprovativos da inexistência dos motivos de exclusão a que se refere o artigo 80.º e de que estão reunidos os requisitos económico-financeiros e técnico-profissionais. Dentro do mesmo prazo de dois dias, os candidatos e os concorrentes serão informados [...] da referida decisão, com a indicação do serviço ou do *link* informático onde os atos correspondentes estão disponíveis. O prazo de impugnação referido no artigo 120.º, n.º 2-bis, começa a correr a partir do momento em que os atos a que se refere o segundo período ficarem de facto disponíveis, acompanhados da respetiva fundamentação.»

- 7 O artigo 53.º, n.ºs 2 e 3 do Código dos Contratos Públicos dispõe:

«2. Sem prejuízo das disposições previstas no presente código no que respeita aos contratos celebrados sob condição de confidencialidade ou cuja execução requiera medidas de segurança específicas, o direito de acesso é adiado:

- a) até ao termo do prazo para a apresentação de propostas nos concursos por processos abertos, no que diz respeito à lista das pessoas que tenham apresentado propostas;
- b) até ao termo do prazo para a apresentação das propostas, nos concursos por processos restritos e por negociação e nos concursos informais, em relação à lista de pessoas que tenham solicitado um convite para participar ou que tenham manifestado interesse, e a lista de pessoas que tenham sido convidadas a apresentar propostas, bem como a lista das pessoas que apresentaram essas propostas; as pessoas cujo pedido de convite tenha sido recusado podem aceder à lista de pessoas que tenham solicitado um convite para participar ou que tenham manifestado interesse, após a comunicação oficial, pelas entidades adjudicantes, do nome dos candidatos a convidar.
- c) no que diz respeito às propostas, até à adjudicação;
- d) no que diz respeito ao processo de verificação das anomalias da proposta, até à adjudicação.

3. Os atos indicados no n.º 2, até ao termo dos prazos neles previstos, não podem ser comunicados a terceiros ou divulgados seja de que forma for.»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 8 Por decisão de 19 de maio de 2017, o CISS di Pinerolo, seguindo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, adjudicou ao agrupamento temporário de empresas adjudicatária o contrato público de serviços de cuidados ao domicílio no seu território, para o período compreendido entre 1 de junho de 2017 e 31 de maio de 2020.

- 9 Feita a adjudicação, a Cooperativa Animazione Valdocco, classificada em segundo lugar, interpôs no órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Administrativo Regional do Piemonte, Itália), um recurso de anulação contra a decisão de adjudicação do contrato em causa, bem como contra os diversos atos do processo de adjudicação, entre os quais a decisão de não excluir o agrupamento temporário de empresas adjudicatário, alegando nomeadamente que, na falta de depósito de uma caução provisória do montante exigido e da demonstração da reunião dos requisitos de participação, o referido agrupamento não deveria ter sido admitido a participar no concurso.
- 10 O órgão jurisdicional de reenvio indica que a entidade adjudicante e o agrupamento temporário de empresas adjudicatário suscitaram uma exceção de inadmissibilidade do recurso, com o fundamento de que este foi interposto contra a decisão de adjudicação definitiva. Ora, em conformidade com o procedimento acelerado previsto pelas disposições conjugadas do artigo 29.º do Código dos Contratos Públicos e do artigo 120.º, n.º 2-*bis*, do Código de Procedimento Administrativo, o recurso da Cooperativa Animazione Valdocco deveria ter sido interposto no prazo de 30 dias a contar da comunicação do ato de admissão dos proponentes para participarem no processo de concurso.
- 11 Expõe, a este propósito, que a introdução da tramitação acelerada de impugnação das decisões de exclusão ou de admissão dos proponentes, prevista no artigo 120.º, n.º 2-*bis*, do Código de Procedimento Administrativo, responde à necessidade de permitir decidir o litígio antes de ser tomada a decisão de adjudicação, determinando, de forma exaustiva, as pessoas admitidas a participar no processo de concurso antes da apreciação das propostas e, posteriormente, da designação do adjudicatário.
- 12 Sublinha, contudo, que esta tramitação acelerada não é menos criticável sobre determinados pontos, nomeadamente à luz do direito da União.
- 13 A este respeito observa, antes de mais, que esta tramitação obriga o proponente que não foi admitido a participar no processo de concurso a interpor recurso da decisão de admissão ou de não exclusão de todos os proponentes, quando, por um lado, o proponente não pode saber nessa altura quem será o adjudicatário e, por outro, poderia, ele próprio, não ter qualquer vantagem em impugnar a adjudicação, por não estar em posição na classificação final. O referido proponente seria, portanto, forçado a interpor uma ação judicial sem qualquer garantia de que essa iniciativa lhe proporcionará um benefício concreto, obrigando-o a assumir os encargos ligados à execução imediata da ação.
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, em seguida, que o proponente assim obrigado a intentar uma ação segundo a tramitação acelerada não só não tem nisso um interesse concreto e atual, mas sofre também, por aplicação do artigo 120.º n.º 2-*bis*, do Código de Procedimento Administrativo, diversos prejuízos. O primeiro decorre dos custos económicos elevados ligados à interposição de múltiplos recursos. O segundo está ligado ao eventual comprometimento da sua posição junto da entidade adjudicante. O terceiro diz respeito às consequências nefastas na sua classificação, dado que o artigo 83.º do Código dos Contratos Públicos prevê como critério de apreciação negativo a influência dos litígios movidos pelo proponente.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, por último, que o carácter excessivamente difícil do acesso à justiça administrativa é agravado pelo artigo 53.º do Código dos Contratos Públicos, cujo n.º 3 proíbe aos funcionários públicos ou encarregados de um serviço público de comunicar ou, em todo o caso, de tornar público, sob pena de sanção penal, os atos do concurso cujo acesso é diferido até à adjudicação. Atendendo ao carácter obrigatório desta proibição, as pessoas responsáveis pelo procedimento mostram-se relutantes em divulgar, além da decisão de admissão, os documentos administrativos dos proponentes, o que obriga os operadores económicos a interpor recursos «às cegas».

16 Foi nestas circunstâncias que o tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Administrativo Regional do Piemonte) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A regulamentação europeia em matéria de direito de defesa, de direito a um processo equitativo e a uma proteção jurisdicional efetiva, designadamente os artigos 6.º e 13.º da [Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais assinada em Roma em 4 de novembro de 1950], o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 89/665, obsta a uma disposição nacional como o artigo 120.º, n.º 2 *bis*, do Código de Procedimento Administrativo italiano, que determina que os participantes num concurso público que desejem impugnar a admissão/não exclusão de outro participante o devem fazer no prazo de trinta dias a contar da notificação da decisão de admissão/exclusão dos participantes?
- 2) A regulamentação europeia em matéria de direito de defesa, de direito a um processo equitativo e a uma proteção jurisdicional efetiva, designadamente os artigos 6.º e 13.º da [Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais]), o artigo 47.º da Carta e o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 89/665/CEE, obsta a uma disposição nacional como o artigo 120.º, n.º 2 *bis*, do Código de Procedimento Administrativo italiano, que impede os operadores económicos de invocarem, no termo do processo de concurso, mesmo através de um recurso subordinado, a ilegalidade dos atos de admissão dos outros operadores, em especial do adjudicatário ou do recorrente no processo principal, sem antes terem impugnado o ato de admissão no prazo acima indicado?»

### **Quanto às questões prejudiciais**

- 17 Por força do artigo 99.º do seu Regulamento de Processo, quando a resposta a uma questão submetida a título prejudicial possa ser claramente deduzida da jurisprudência, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, mediante proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidir pronunciar-se por meio de despacho fundamentado.
- 18 No presente processo, este artigo deve ser aplicado.

### ***Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial***

- 19 A título preliminar, importa salientar que, como resulta das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, o valor do contrato público em causa no processo principal ascendia a 5 684 000 euros, ou seja, um montante em larga medida superior aos limiares fixados pelo artigo 4.º da Diretiva 2014/24.
- 20 A Diretiva 89/665 deve, portanto, aplicar-se ao referido mercado, em conformidade com o artigo 46.º da Diretiva 2014/23, e o pedido de decisão prejudicial não pode, portanto, ser declarado inadmissível pelo simples facto da falta de indicação, na decisão de reenvio, do valor do referido contrato, contrariamente ao que alega o Governo italiano.
- 21 O pedido de decisão prejudicial também não pode ser declarado inadmissível com o fundamento de que nele se pede ao Tribunal de Justiça que fiscalize a escolha discricionária feita pelo legislador italiano no âmbito da transposição da Diretiva 89/665, como alega o ICSD di Pinerolo. As questões submetidas dizem, com efeito, claramente respeito à interpretação de várias disposições desta diretiva.
- 22 Daqui resulta que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

### *Quanto à primeira questão*

- 23 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 89/665, lido à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os recursos das decisões das entidades adjudicantes relativas à admissão ou exclusão da participação nos processos de adjudicação de contratos públicos devem, sob pena de caducidade, ser interpostos no prazo de 30 dias a contar da sua comunicação aos interessados.
- 24 Importa, ates de mais, recordar que, em conformidade com o artigo 2.º-C da Diretiva 89/665, os Estados-Membros podem prever prazos de recurso de uma decisão de uma entidade adjudicante tomada no âmbito de um processo de adjudicação de um contrato abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24.
- 25 Esta disposição prevê que esse prazo é igual a dez dias de calendário a contar do dia seguinte ao dia em que a entidade adjudicante tenha comunicado a decisão ao proponente ou candidato, se for utilizado um telecopiador ou um meio eletrónico, ou, se forem utilizados outros meios de comunicação, quer a quinze dias de calendário, no mínimo, a contar do dia seguinte ao dia em que a entidade adjudicante tenha comunicado a decisão ao proponente ou candidato quer a dez de calendário a contar do dia seguinte ao dia da receção da decisão da entidade adjudicante. Essa mesma disposição precisa, além disso, que a decisão de uma entidade adjudicante é comunicada a cada proponente ou candidato é acompanhada de uma exposição sintética dos motivos pertinentes.
- 26 Resulta, portanto, da própria redação do artigo 2.º-C da Diretiva 89/665 que, num prazo de 30 dias, como o que está em causa no processo principal, em que os recursos das decisões das entidades adjudicantes, de admissão ou exclusão da participação nos processos de adjudicação de contratos públicos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24 devem, a contar da sua comunicação aos interessados, ser interpostos sob pena de caducidade, é, em princípio, compatível com o direito da União, desde que essas decisões incluam uma exposição dos motivos pertinentes.
- 27 É certo que o artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 89/665 impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantir que as decisões tomadas pelas entidades adjudicantes possam ser objeto de recursos eficazes e tão rápidos quanto possível. Ora, como o Tribunal de Justiça teve oportunidade de sublinhar, a fixação de prazos de recurso, sob pena de caducidade, permite realizar o objetivo de celeridade prosseguido pela Diretiva 89/665 ao obrigar os operadores a impugnar dentro de prazos curtos as medidas preparatórias ou as decisões interlocutórias adotadas no âmbito do processo de adjudicação de um contrato (v., neste sentido, Acórdão de 28 de janeiro de 2010, Comissão/Irlanda, C-456/08, EU:C:2010:46, n.º 60 e jurisprudência referida).
- 28 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que a fixação de prazos razoáveis de recurso, sob pena de caducidade, satisfaz, em princípio, a exigência de efetividade decorrente da Diretiva 89/665, na medida em que constitui uma aplicação do princípio fundamental da segurança jurídica (Acórdãos de 12 de dezembro de 2002, Universale-Bau e o., C-470/99, EU:C:2002:746, n.º 76, e de 21 de janeiro de 2010, Comissão/Alemanha, C-17/09, não publicado, EU:C:2010:33, n.º 22), e é compatível com o direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva (v., nesse sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, n.º 58).
- 29 O objetivo de celeridade prosseguido pela Diretiva 89/665 deve, contudo, ser realizado em direito nacional no respeito das exigências de segurança jurídica. Deste modo, os Estados-Membros são obrigados a instituir um regime de prazos suficientemente preciso, claro e previsível para permitir aos particulares conhecerem os seus direitos e obrigações (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de maio de 1991, Comissão/Alemanha, C-361/88, EU:C:1991:224, n.º 24, e de 7 de novembro de 1996, Comissão/Luxemburgo, C-221/94, EU:C:1996:424, n.º 22).

- 30 A este respeito, quando definem as modalidades processuais em matéria de recursos judiciais destinadas a garantir a proteção dos direitos conferidos pelo direito da União aos candidatos e aos proponentes lesados por decisões das entidades adjudicantes, os Estados-Membros devem zelar para que não seja posta em causa nem a eficácia da Diretiva 89/665 nem os direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, em especial o direito a um recurso efetivo e o acesso a um tribunal imparcial, consagrado no artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, *Star Storage e o.*, C-439/14 e C-488/14, EU:C:2016:688, n.ºs 43 a 45).
- 31 O objetivo fixado no artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 89/665 de garantir a existência de recursos eficazes contra as violações das disposições aplicáveis em matéria de adjudicação de contratos públicos só pode ser alcançado se os prazos impostos para interpor esses recursos só começarem a correr a partir da data em que o recorrente teve conhecimento ou deveria ter tido conhecimento da alegada violação das referidas disposições [Acórdãos de 28 de janeiro de 2010, *Uniplex (UK)*, C-406/08, EU:C:2010:45, n.º 32; de 12 de março de 2015, *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, n.º52; e de 8 de maio de 2014, *Idrodinamica Spurgo Velox e o.*, C-161/13, EU:C:2014:307, n.º 37].
- 32 Daí resulta que uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os recursos das decisões das entidades adjudicantes relativas à admissão ou à exclusão da participação nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos devem ser interpostos num prazo de 30 dias, sob pena de caducidade, a contar da sua comunicação aos interessados, só é compatível com a Diretiva 89/665, na condição de as decisões assim comunicadas incluírem uma exposição dos motivos pertinentes, garantindo que os referidos interessados tiveram ou podiam ter tido conhecimento da violação do direito da União que alegam.
- 33 Com efeito, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta pressupõe que o interessado possa conhecer os motivos em que se baseou a decisão contra ele tomada, seja através da leitura da própria decisão seja através da comunicação desses motivos feita a seu pedido, a fim de lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade da decisão nacional em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de outubro de 1987, *Heylens e o.*, 222/86, EU:C:1987:442, n.º 15, e de 4 de junho de 2013, *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, n.º 53).
- 34 O órgão jurisdicional de reenvio observa, no entanto, que o proponente que pretende impugnar uma decisão de admissão de um concorrente deve interpor o seu recurso no prazo de 30 dias a contar da sua comunicação, isto é, num momento em que, frequentemente, não lhe é possível determinar se há verdadeiramente um interesse, por não saber se esse concorrente será finalmente adjudicatário ou se estará ele próprio em posição de obter a adjudicação.
- 35 A este respeito, importa recordar que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 89/665 impõe aos Estados-Membros que garantam, segundo as modalidades detalhadas que os Estados-Membros podem estabelecer, que os processos de recurso sejam acessíveis, n no mínimo, a qualquer pessoa que tenha ou tenha tido interesse em obter um determinado contrato e que tenha sido ou corra o risco de ser lesada por uma violação alegada.
- 36 Esta última disposição é aplicável, nomeadamente, à situação de qualquer proponente que considere que uma decisão de admissão de um concorrente num processo de adjudicação de um contrato público é ilegal e suscetível de lhe causar um prejuízo, sendo esse risco suficiente para justificar um interesse imediato na interposição de um recurso contra a referida decisão, independentemente do prejuízo que possa, além disso, resultar da adjudicação do contrato a um outro candidato.

- 37 O Tribunal de Justiça reconheceu, de qualquer modo, que a decisão de admitir um proponente a um processo de adjudicação constitui um ato que, por força do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 89/665, pode ser objeto de um recurso judicial autónomo (v, neste sentido, Acórdão de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo e o., C-391/15, EU:C:2017:268, n.ºs 26 a 29 e 34).
- 38 Há, portanto, que responder à primeira questão que a Diretiva 89/665, em especial os seus artigos 1.º e 2.º-C, lidos à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os recursos das decisões das entidades adjudicantes relativas à admissão ou exclusão da participação nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos devem ser interpostos, sob pena de caducidade, no prazo de 30 dias a contar da sua comunicação aos interessados, na condição de as decisões assim comunicadas incluírem uma exposição de motivos pertinentes que garantam que os referidos interessados tiveram ou poderiam ter tido conhecimento da violação do direito da União por eles alegada.

### *Quanto à segunda questão*

- 39 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 89/665, lidos à luz do artigo 47.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, na falta de recurso das decisões das entidades adjudicantes, que tenha por a admissão dos proponentes à participação nos processos de adjudicação dos contratos públicos no prazo de 30 dias a contar da sua comunicação, já não é possível aos interessados invocarem a ilegalidade das referidas decisões no âmbito de recursos dirigidos contra os atos subsequentes, designadamente as decisões de adjudicação.
- 40 A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça tem reiteradamente declarado que a Diretiva 89/665 não se opõe, em princípio, a uma regulamentação nacional que prevê que qualquer recurso de uma decisão da entidade adjudicante deve ser interposto dentro do prazo previsto para o efeito e que qualquer irregularidade do processo de adjudicação invocada em apoio desse recurso deve ser suscitada dentro do mesmo prazo, sob pena de caducidade, pelo que, decorrido esse prazo, deixa de ser possível impugnar essa decisão ou suscitar essa irregularidade, desde que o prazo em questão seja razoável (Acórdãos de 12 de dezembro de 2002, Universale-Bau e o., C-470/99, EU:C:2002:746, n.º 79; de 27 de fevereiro de 2003, Cantes, C-327/00, EU:C:2003:109, n.º 50; e de 11 de outubro de 2007, Liberal, C-241/06, EU:C:2007:597, n.º 50).
- 41 Esta jurisprudência baseia-se na consideração segundo a qual a realização integral dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 89/665 ficaria comprometida se fosse possível aos candidatos e aos proponentes invocar, a qualquer momento do processo de adjudicação, infrações às regras de adjudicação dos contratos, obrigando assim a entidade adjudicante a retomar a integralidade do processo para corrigir essas infrações (Acórdãos de 12 de dezembro de 2002, Universalizai e o., C-470/99, EU:C:2002:746, n.º 75; de 11 de outubro de 2007, Liberal, C-241/06, EU:C:2007:597, n.º 51; e de 28 de janeiro de 2010, Comissão/Irlanda, C-456/08, EU:C:2010:46, n.º 52). Com efeito, tal comportamento, na medida em que é suscetível de atrasar, sem razão objetiva, a propositura de processos de recurso, cuja aplicação foi imposta aos Estados-Membros pela Diretiva 89/665, pode prejudicar a aplicação efetiva das diretivas da União em matéria de adjudicação de contratos públicos (Acórdão de 12 de fevereiro de 2004, Grossa Sair Servisse, C-230/02, EU:C:2004:93, n.º 38).

- 42 Decorre, no caso em apreço, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Diretiva 89/665, especialmente o seu artigo 2.º-C, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe, em princípio, a que, não tendo sido interposto recurso contra uma decisão de uma entidade adjudicante no prazo de 30 dias previsto na regulamentação italiana, não seja possível a um proponente invocar a ilegalidade dessa decisão no âmbito de um recurso dirigido contra um ato subsequente.
- 43 Contudo, se as normas nacionais de caducidade não se afigurarem, em si mesmas, contrárias às prescrições do artigo 2.º-C da Diretiva 89/665, não se pode excluir que, nas circunstâncias específicas ou tendo em conta algumas das suas modalidades, a sua aplicação possa violar os direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, em especial o direito a um recurso efetivo e a um tribunal imparcial, consagrado no artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de fevereiro de 2003, Cantes, C-327/00, EU:C:2003:109, n.º 57, e de 11 de outubro de 2007, Liberal, C-241/06, EU:C:2007:597, n.ºs 55 e 56).
- 44 Assim, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de declarar que a Diretiva 89/665 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que regras de caducidade impostas pelo direito nacional sejam aplicadas de tal modo que o acesso de um proponente a um recurso contra uma decisão ilegal lhe seja negado quando ele só pudesse, em substância, ter conhecimento dessa ilegalidade depois de ter expirado o prazo de caducidade (v., nesse sentido, Acórdãos de 27 de fevereiro de 2003, Cantes, C-327/00, EU:C:2003:109, n.º 60, e de 11 de outubro de 2007, Liberal, C-241/06, EU:C:2007:597, n.ºs 59 a 61 e 64).
- 45 Além disso, há que realçar que, como foi recordado no n.º 31 do presente despacho, o Tribunal de Justiça também declarou que recursos eficazes contra as violações das disposições aplicáveis em matéria de adjudicação de contratos públicos só podem ser garantidos se os prazos fixados para interpor esses recursos começarem a correr a partir da data em que o recorrente teve conhecimento ou deveria ter tido conhecimento da alegada violação das referidas disposições (v., neste sentido, Acórdão de 12 de março de 2015, eVigilio, C-538/13, EU:C:2015:166, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 46 Cabe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se, nas circunstâncias do processo principal, a Cooperativa Animazione Valdocco teve efetivamente conhecimento ou poderia ter tido conhecimento, através da comunicação pela entidade adjudicante da decisão de admissão do agrupamento temporário de empresas adjudicatário, em conformidade com o artigo 29.º do Código dos Contratos Públicos, dos motivos por ela alegados de ilegalidade da referida decisão baseados na inexistência de depósito de uma caução provisória do montante exigido e na falta de demonstração da reunião das condições de participação e se, desse modo, estava efetivamente em condições de interpor recurso no prazo de caducidade de 30 dias previsto no artigo 120.º, n.º 2-bis, do Código de Procedimento Administrativo.
- 47 Compete-lhe, em particular, assegurar-se de que, nas circunstâncias do processo principal, a aplicação conjugada das disposições do artigo 29.º e do artigo 53.º, n.ºs 2 e 3, do Código dos Contratos Públicos, que regulam o acesso aos documentos das propostas e da sua difusão, não excluía qualquer possibilidade da Cooperativa Animazione Valdocco de ter efetivamente conhecimento da ilegalidade da decisão de admissão do agrupamento de empresas adjudicatário que alega e de interpor recurso, a contar do momento em que dela teve conhecimento, dentro do prazo de caducidade previsto no artigo 120.º, n.º 2-bis, do Código de Procedimento Administrativo.
- 48 Importa acrescentar que cabe ao órgão jurisdicional nacional dar à regulamentação interna que lhe incumbe aplicar uma interpretação em conformidade com o objetivo da Diretiva 89/665. Se tal interpretação não for possível, o órgão jurisdicional nacional deve afastar a aplicação das disposições nacionais contrárias a esta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 11 de outubro de 2007, Liberal, C-241/06, EU:C:2007:597, n.ºs 62 e 63), uma vez que o artigo 1.º, n.º 1, desta é incondicional e

suficientemente preciso para ser invocado contra uma entidade adjudicante (Acórdãos de 2 de junho de 2005, *Compenseis*, C-15/04, EU:C:2005:345, n.º 38, e de 11 de outubro de 2007, *Liberal*, C-241/06, EU:C:2007:597, n.º 63).

- 49 Tendo em conta o que precede, há que responder à segunda questão que a Diretiva 89/665, em especial os seus artigos 1.º e 2.º-C, lidos à luz do artigo 47.º da Carta, deve ser interpretada no sentido de que a mesma não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, não sendo interposto recurso das decisões das entidades adjudicantes relativas à admissão dos proponentes à participação nos processos de adjudicação dos contratos públicos, no prazo de caducidade de 30 dias a contar da sua comunicação, já não é possível aos interessados invocarem a ilegalidade das referidas decisões no âmbito de recursos dirigidos contra os atos subsequentes, nomeadamente contra as decisões de adjudicação, desde que essa caducidade seja oponível aos interessados unicamente na condição de que estes tenham tido ou possam ter tido conhecimento, através da referida comunicação, da ilegalidade que alegam.

### Quanto às despesas

- 50 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.

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

- 1) **A Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos, conforme alterada pela Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, em especial os seus artigos 1.º e 2.º-C, lidos à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que os recursos das decisões das entidades adjudicantes relativas à admissão ou exclusão da participação nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos devem ser interpostos, sob pena de caducidade, no prazo de 30 dias a contar da sua comunicação aos interessados, na condição de as decisões assim comunicadas incluírem uma exposição de motivos pertinentes que garantam que os referidos interessados tiveram ou poderiam ter tido conhecimento da violação do direito da União por eles alegada.**
- 2) **A Diretiva 89/665, conforme alterada pela Diretiva 2014/23, em especial os seus artigos 1.º e 2.º-C, lidos à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretada no sentido de que a mesma não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê que, não sendo interposto recurso das decisões das entidades adjudicantes relativas à admissão dos proponentes à participação nos processos de adjudicação dos contratos públicos, no prazo de caducidade de 30 dias a contar da sua comunicação, já não é possível aos interessados invocarem a ilegalidade das referidas decisões no âmbito de recursos dirigidos contra os atos subsequentes, nomeadamente contra as decisões de adjudicação, desde que essa caducidade seja oponível aos interessados unicamente na condição de que estes tenham tido ou possam ter tido conhecimento, através da referida comunicação, da ilegalidade que alegam.**

Assinaturas