



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

6 de outubro de 2021 \*

[Texto retificado por Despacho de 6 de dezembro de 2021]

«Reenvio prejudicial — Adjudicação dos contratos públicos — Diretiva 2014/24/UE — Artigo 20.º — Contratos reservados — Legislação nacional que reserva o direito de participar em determinados processos de adjudicação de contratos públicos aos centros especiais de trabalho de iniciativa social — Requisitos adicionais não previstos na diretiva — Princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade»

No processo C-598/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justiça do País Basco, Espanha), por Decisão de 17 de julho de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 6 de agosto de 2019, no processo

**Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)**

contra

**Diputación Foral de Gipuzkoa,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (relator) e I. Jarukaitis, juízes,

advogado-geral: E. Tanchev,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee), por F. Toll Musteros, procurador, assistido por L. García Del Río e A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, advogados,

\* Língua do processo: espanhol.

- em representação da Diputación Foral de Gipuzkoa, por B. Urizar Arancibia, procuradora, e I. Arrue Espinosa, abogado,
- em representação do Governo espanhol, por J. Rodríguez de la Rúa Puig, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek e P. Ondrůšek, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 29 de abril de 2021,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 20.º 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).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (Confederação Nacional dos Centros Especiais de Emprego, Espanha) à Diputación Foral de Gipuzkoa (Conselho Foral da província de Guipúscoa, Espanha) a respeito de uma Decisão do Conselho de Administração deste Conselho Foral, de 15 de maio de 2018, que aprova as instruções destinadas às entidades adjudicantes dessa instituição relativamente a determinados contratos reservados.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

##### *Diretiva 2004/18/CE*

- 3 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 2004, L 134, p. 114), foi revogada com efeitos a partir de 18 de abril de 2016. O artigo 19.º, primeiro parágrafo, dessa diretiva dispunha:

«Os Estados-Membros podem reservar a participação em processos de adjudicação de contratos públicos a oficinas protegidas ou reservar-lhes a execução desses contratos no âmbito de programas de empregos protegidos, quando a maioria dos trabalhadores em causa seja constituída por deficientes que, por força da natureza ou gravidade das suas deficiências, não possam exercer uma atividade profissional em condições normais.»

*Diretiva 2014/24*

4 Os considerandos 1 e 36 da Diretiva 2014/24 referem:

«1) A adjudicação de contratos públicos pelas administrações dos Estados-Membros ou por conta destas deve respeitar os princípios do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), designadamente os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, bem como os princípios deles decorrentes, como os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência. Contudo, no que se refere aos contratos públicos que ultrapassem um determinado valor, deverão ser estabelecidas disposições que coordenem os procedimentos nacionais de contratação pública, a fim de garantir que esses princípios produzam efeitos práticos e os contratos públicos sejam abertos à concorrência.

[...]

36) O emprego e o trabalho contribuem para a inserção na sociedade e são elementos essenciais para garantir a igualdade de oportunidades para todos. Neste contexto, as entidades cujo objetivo principal seja a integração social e profissional podem desempenhar um papel significativo. O mesmo é válido para outras empresas sociais cujo objetivo principal é apoiar a integração ou reintegração social e profissional das pessoas com deficiência e pessoas desfavorecidas, tais como desempregados, membros de minorias desfavorecidas ou grupos socialmente marginalizados. Contudo, essas entidades ou empresas podem não estar aptas a obter contratos em condições de concorrência normais. Por conseguinte, é conveniente prever que os Estados-Membros possam reservar a participação em processos de adjudicação de contratos ou certos lotes dos mesmos a essas entidades ou empresas ou reservar-lhes a execução dos contratos no âmbito de programas de emprego protegido.»

5 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, pontos 5 e 10, dessa diretiva:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

5. “Contratos públicos”, contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais autoridades adjudicantes, que tenham por objeto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços;

[...]

10. “Operador económico”, qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade pública ou agrupamento de tais pessoas e/ou entidades, incluindo agrupamentos temporários de empresas, que realize empreitadas e/ou obras, forneça produtos ou preste serviços no mercado.»

6 O artigo 18.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Princípios da contratação», dispõe, no seu n.º 1:

«As autoridades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação e atuam de forma transparente e proporcionada.

Os concursos não podem ser organizados no intuito de não serem abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva ou de reduzir artificialmente a concorrência. Considera-se que a concorrência foi artificialmente reduzida caso o concurso tenha sido organizado no intuito de favorecer ou desfavorecer indevidamente determinados operadores económicos.»

7 Sob a epígrafe «Contratos reservados», o artigo 20.º desta mesma diretiva prevê:

«1. Os Estados-Membros podem reservar o direito a participar em procedimentos de contratação pública a entidades e a operadores económicos cujo objetivo principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, ou reservar a execução desses contratos para o âmbito de programas de emprego protegido, desde que pelo menos 30 % dos empregados dessas entidades, operadores económicos e programas sejam trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos.

2. O convite à apresentação de propostas deve fazer referência ao presente artigo.»

### *Direito espanhol*

8 A Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (Lei 9/2017, dos Contratos Públicos, Que Transpõe para o Ordenamento Jurídico Espanhol as Diretivas 2014/23/UE e 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014), de 8 de novembro de 2017 (BOE n.º 272, de 9 de novembro de 2017, p. 107714) (a seguir «Lei dos Contratos Públicos»), transpõe para o direito espanhol a Diretiva 2014/24. A quarta disposição adicional dessa lei, com a epígrafe «Contratos reservados», dispõe:

«1. O Conselho de Ministros ou o órgão competente, no âmbito das comunidades autónomas e das autarquias locais, fixa, por decisão, percentagens mínimas destinadas a reservar o direito de participar nos processos de adjudicação de determinados contratos ou de alguns dos seus lotes aos centros especiais de emprego de iniciativa social e às empresas de inserção, regulamentado[s] respetivamente pelo Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social [(Real Decreto Legislativo 1/2013, Que Aprova o Texto Codificado da Lei Geral dos Direitos das Pessoas com Deficiência e da Sua Integração Social), de 29 de novembro de 2013 (a seguir “Real Decreto Legislativo 1/2013”)] e pela Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [(Lei 44/2007, Que Regulamenta o Regime das Empresas de Inserção)], de 13 de dezembro de 2007, que preencham os requisitos para poderem ser qualificados como tal, ou fixa uma percentagem mínima destinada a reservar a execução desses contratos no âmbito de programas de emprego protegido, na condição de a percentagem de trabalhadores com deficiência ou em situação de exclusão social, nos centros especiais de emprego, nas empresas de inserção ou nos programas, ser a estabelecida pelo seu quadro regulamentar de referência e ser, em qualquer caso, de pelo menos 30 %.

A referida decisão do Conselho de Ministros ou do órgão competente no âmbito das Comunidades Autónomas e das Autarquias Locais fixa as condições mínimas para garantir o cumprimento do previsto no número anterior.

[...]

2. O convite à apresentação de propostas deve fazer referência ao presente artigo.

[...]»

- 9 A décima quarta disposição final da Lei dos Contratos Públicos, que define o conceito de «centros especiais de emprego de iniciativa social» aos quais a quarta disposição adicional da referida lei reserva o acesso aos contratos, dispõe:

«[...] São considerados centros especiais de emprego de iniciativa social os centros que, preenchendo os requisitos previstos nos n.ºs 1 e 2 [do artigo 43.º do Texto Codificado da Lei Geral dos Direitos das Pessoas com Deficiência e da Sua Integração Social], recebam, direta ou indiretamente, em mais de 50 %, o apoio e a participação de uma ou mais entidades, públicas ou privadas, sem fins lucrativos ou cujo caráter social seja reconhecido nos estatutos, sejam associações, fundações, pessoas coletivas de direito público, cooperativas de iniciativa social ou outras entidades da economia social, bem como os centros cuja propriedade seja das sociedades comerciais cujo capital social pertença maioritariamente a uma ou mais entidades acima referidas, de modo direto ou indireto (através do conceito de sociedade dominante previsto no artigo 42.º do Código Comercial) e desde que os seus estatutos ou pacto social imponham sempre o reinvestimento integral dos seus lucros na criação de oportunidades de emprego para pessoas com deficiência e a melhoria contínua da sua competitividade e da sua atividade de economia social, mantendo, em todo o caso, a possibilidade de optar por os reinvestir no próprio centro especial de emprego ou noutros centros especiais de emprego de iniciativa social.»

- 10 O artigo 43.º do Texto Codificado da Lei Geral dos Direitos das Pessoas com Deficiência e da Sua Integração Social, que define os centros especiais de emprego, dispõe, nos seus n.ºs 1, 2 e 4:

«1. Os centros especiais de emprego têm por objetivo principal exercer uma atividade de produção de bens ou de serviços, participando regularmente nas operações do mercado, e por finalidade garantir um emprego remunerado a pessoas deficientes; constituem igualmente um meio de incluir o maior número dessas pessoas no regime de emprego comum. [...]

2. O pessoal dos centros especiais de emprego deverá ser constituído pelo maior número de trabalhadores com deficiência que a natureza do processo de produção permita, devendo estes, em qualquer caso, constituir 70 % desse pessoal.

[...]

4. [Este número retoma a definição dos centros especiais de emprego de iniciativa social, tal como figura na décima quarta disposição final da Lei dos Contratos Públicos].»

### **Litígio no processo principal e questão prejudicial**

- 11 A Conacee é uma associação sem fins lucrativos de direito espanhol cujos membros são federações e associações de centros especiais de emprego.
- 12 Em 23 de julho de 2018, a Conacee interpôs no Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justiça do País Basco, Espanha) um recurso contencioso de anulação da Decisão da Diputación Foral de Gipuzkoa, de 15 de maio de 2018, que aprovou as instruções destinadas às entidades adjudicantes dessa instituição e reservou aos centros especiais de

emprego de iniciativa social ou às empresas de inserção o direito de participar nos processos de adjudicação dos contratos ou de alguns dos seus lotes, bem como a execução de uma parte desses contratos no âmbito de programas de emprego protegido.

- 13 A reserva de contratos incluídos nessas instruções é a que figura na quarta disposição adicional e na décima quarta disposição final da Lei dos Contratos Públicos, que transpõem para o ordenamento jurídico espanhol o artigo 20.º da Diretiva 2014/24.
- 14 Essas disposições reservam o acesso aos contratos referidos nesse artigo 20.º aos centros especiais de emprego de iniciativa social e às empresas de inserção, excluindo assim do âmbito de aplicação das referidas disposições e, por conseguinte, do acesso a esses contratos reservados os centros especiais de emprego de iniciativa empresarial que a Conacee representa no âmbito nacional.
- 15 O órgão jurisdicional de reenvio indica que essas disposições, ao limitarem o âmbito de aplicação pessoal dos contratos reservados, impõem requisitos adicionais relativamente aos previstos no artigo 20.º da Diretiva 2014/24. Entende que a limitação do âmbito de aplicação desse artigo unicamente aos «centros especiais de emprego de iniciativa social» tem por consequência excluir do acesso aos contratos reservados empresas ou operadores económicos que, no entanto, preenchem os requisitos previstos nesse artigo 20.º, uma vez que, por um lado, pelo menos 30 % dos seus trabalhadores são pessoas com deficiência ou desfavorecidas e, por outro, o seu objeto principal consiste em promover a integração social e profissional dessas pessoas.
- 16 Nestas condições, o Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Tribunal Superior de Justiça do País Basco) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 20.º da Diretiva [2014/24] ser interpretado no sentido de que o âmbito subjetivo da reserva prevista na referida disposição não pode ser delimitado em termos que excluam do seu âmbito de aplicação entidades e operadores económicos que preencham a condição de, pelo menos, 30 % dos seus empregados serem pessoas com deficiência e cumprirem a finalidade ou objetivo de integração social e profissional dessas pessoas, através da previsão de condições adicionais relacionadas com a constituição, natureza e fins dos referidos sujeitos, com a sua atividade ou investimentos, ou de outro tipo [?]

### **Quanto à questão prejudicial**

- 17 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro imponha requisitos adicionais relativamente aos enunciados nessa disposição, excluindo assim dos processos de adjudicação de contratos públicos reservados certos operadores económicos que preenchem os requisitos previstos na referida disposição.
- 18 O artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 confere aos Estados-Membros a faculdade de reservar os processos de adjudicação de contratos públicos a certas entidades e submetê-la ao preenchimento dos dois requisitos cumulativos que enumera, a saber, por um lado, que os participantes no processo sejam entidades protegidas ou operadores económicos cujo objeto principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas e, por outro, que pelo menos 30 % do pessoal dessas entidades e desses operadores económicos seja constituído por essas pessoas.

- 19 Para responder à questão submetida, há que determinar se esses dois requisitos são taxativamente enumerados nesse artigo 20.º, n.º 1, no sentido de que se opõe a que os Estados-Membros imponham requisitos adicionais e assim excluam dos processos de adjudicação dos contratos públicos reservados, referidos na referida disposição, os operadores económicos que, embora preencham os requisitos nela estabelecidos, não preenchem os requisitos adicionais fixados pelo direito nacional.
- 20 Segundo jurisprudência constante, na interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os seus termos mas também os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte, bem como a génese dessa regulamentação (Acórdão de 15 de novembro de 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 21 Em primeiro lugar, quanto à redação do artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, importa observar, em primeiro lugar, que esta disposição confere aos Estados-Membros a faculdade de reservar a entidades protegidas e a certos operadores económicos o direito de participar em processos de adjudicação de contratos públicos e enuncia os requisitos a que está sujeita essa faculdade. Como indicou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 41 e 42 das suas conclusões, essa disposição está assim formulada em termos que não indicam de forma nenhuma que todas as entidades que preenchem essas condições devam beneficiar desse direito.
- 22 Em segundo lugar, o segundo requisito previsto nessa disposição, segundo o qual pelo menos 30 % do pessoal das entidades a que se refere deve ser constituído por pessoas deficientes ou desfavorecidas, constitui apenas um requisito mínimo.
- 23 Em terceiro lugar, importa sublinhar que a referência aos «operadores económicos» indica, tendo em conta a definição desses termos que figura no artigo 2.º, ponto 10, dessa diretiva e como, em substância, refere o advogado-geral no n.º 42 das suas conclusões, uma certa generalidade e uma certa indeterminação quanto às entidades que podem beneficiar dos processos de adjudicação de contratos públicos referidos nesse artigo 20.º, n.º 1, desde que esses operadores tenham por objeto principal a integração social e profissional das pessoas deficientes ou desfavorecidas.
- 24 Resulta assim da redação do artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 que, quando decidem reservar a certas entidades o direito de participar em procedimentos de adjudicação de contratos públicos, ao abrigo dessa disposição, os Estados-Membros gozam de uma certa margem de manobra na aplicação das condições enunciadas nessa mesma disposição.
- 25 Em segundo lugar, no que respeita ao objetivo prosseguido pelo artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, resulta do considerando 36 dessa diretiva que, para que o emprego e o trabalho contribuam para a integração na sociedade e para garantir a igualdade de oportunidades para todos, a faculdade prevista nessa disposição deve ser utilizada em benefício das entidades protegidas e dos operadores económicos que tenham por objetivo principal apoiar a integração ou a reintegração social e profissional das pessoas com deficiência ou desfavorecidas, tais como os desempregados, os membros de minorias desfavorecidas ou de outros grupos socialmente marginalizados por outras razões, que não tenham condições para obter contratos em condições normais de concorrência.
- 26 Daí resulta que o legislador da União pretendeu favorecer, por meio do emprego e do trabalho, a integração das pessoas com deficiência ou desfavorecidas na sociedade, permitindo aos Estados-Membros reservar o direito de participar em processos de adjudicação de contratos

públicos ou de certos lotes às entidades protegidas e aos operadores económicos que, tendo em conta a finalidade social que prosseguem, intervenham no contrato com uma desvantagem concorrencial.

- 27 Assim, o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 prossegue um objetivo de política social, relativo ao emprego. Ora, no atual estado do Direito da União, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação na definição das medidas suscetíveis de realizar um objetivo determinado em matéria de política social e de emprego (v., neste sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, n.º 59 e jurisprudência referida).
- 28 Por conseguinte, o exame do objetivo prosseguido pelo artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 permite confirmar a interpretação que decorre da redação dessa disposição, no sentido de que, tendo em conta essa margem de apreciação, os Estados-Membros gozam de uma certa margem de manobra na aplicação da referida disposição. Daqui resulta que o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 não contém requisitos taxativamente enumerados, antes deixando aos Estados-Membros a possibilidade de adotar requisitos adicionais, que as entidades visadas nesta disposição devem preencher para serem autorizadas a participar nos processos de adjudicação de contratos públicos reservados nos termos da referida disposição, desde que esses requisitos adicionais contribuam para garantir os objetivos de política social e de emprego prosseguidos por esta.
- 29 Esta interpretação é igualmente corroborada, em terceiro lugar, pelo objetivo subjacente ao artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24. Com efeito, o artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18, que era aplicável aos contratos reservados até à revogação dessa diretiva pela Diretiva 2014/24, fixava exigências mais estritas quanto à participação nos processos de adjudicação de contratos públicos que podiam ser reservados pelos Estados-Membros, tanto no respeitante às entidades autorizadas a participar nesses procedimentos, que estavam limitadas às entidades protegidas, como às pessoas empregadas por essas entidades, que deviam ser constituídas maioritariamente por pessoas deficientes que, devido à natureza ou à gravidade das suas deficiências, não pudessem exercer uma atividade profissional em condições normais.
- 30 Ora, há que referir que não resulta da Diretiva 2014/24 ou da sua génese que o legislador da União, quando alargou o âmbito de aplicação pessoal dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos reservados pelo artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, tivesse por intenção chegar a um ponto em que os operadores económicos previstos nessa disposição, que empregam uma menor percentagem de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, suplantassem os operadores económicos que correspondessem aos requisitos mais estritos do artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18. Esse resultado iria, aliás, contra o objetivo prosseguido pelo artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, que, conforme resulta do n.º 26 do presente acórdão, visa a integração das pessoas com deficiência ou desfavorecidas na sociedade por meio do emprego e do trabalho.
- 31 No entanto, como, em substância, refere o advogado-geral no n.º 51 das suas conclusões, é precisamente o que aconteceria se os Estados-Membros fossem obrigados a aceitar a participação de todos os operadores económicos que preenchessem os requisitos fixados nesse artigo 20.º, n.º 1, nos processos de adjudicação de contratos públicos reservados. Com efeito, correr-se-ia o risco de, nessa situação, haver operadores económicos que cumprissem as exigências mais estritas previstas no artigo 19.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18 e fossem obrigados a despedir determinados trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos entre os menos produtivos a fim de poderem participar nesses processos de adjudicação de contratos públicos em pé de igualdade com os operadores económicos que tivessem apenas 30 % do pessoal constituído por trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos.



- 32 Por conseguinte, há que interpretar o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 no sentido de que os requisitos que enumera não são taxativos e que os Estados-Membros têm a faculdade de impor, se for caso disso, requisitos adicionais que as entidades referidas nessa disposição devem preencher para poderem participar nos processos de adjudicação de contratos públicos reservados.
- 33 Nessa medida, refira-se que os Estados-Membros, ao fazerem uso dessa faculdade, devem respeitar as regras fundamentais do Tratado FUE, particularmente as relativas à livre circulação de mercadorias, à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços, bem como os princípios delas decorrentes, tais como o da igualdade de tratamento e da proporcionalidade (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, n.º 48 e jurisprudência referida), que estão também refletidos no artigo 18.º da Diretiva 2014/24.
- 34 Assim, o órgão jurisdicional de reenvio deverá examinar a conformidade com estes princípios da regulamentação nacional em causa no processo principal segundo a qual, no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos reservados, previstos no artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, os centros especiais de emprego devem, por um lado, receber direta ou indiretamente o apoio e a participação, em mais de 50 %, de entidades sem fins lucrativos e, por outro, reinvestir integralmente os seus lucros no seu próprio estabelecimento ou noutra centro da mesma natureza.
- 35 A fim de fornecer a esse órgão jurisdicional os elementos necessários para efetuar esse exame, refira-se o seguinte.
- 36 Em primeiro lugar, há que lembrar que o princípio da igualdade de tratamento, que faz parte dos princípios fundamentais do direito da União, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e o., C-336/19, EU:C:2020:1031, n.º 85 e jurisprudência referida).
- 37 Especialmente, no domínio do direito da União em matéria de contratos públicos, o princípio da igualdade de tratamento, que constitui a base das regras da União relativas aos processos de adjudicação de contratos públicos, significa, nomeadamente, que os proponentes devem estar em pé de igualdade no momento em que preparam as suas propostas e tem por objetivo favorecer o desenvolvimento de uma concorrência sã e efetiva entre as empresas que participam num contrato público (v., neste sentido, Acórdão de 11 de julho de 2019, Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, n.ºs 32 e 33 e jurisprudência referida).
- 38 Assim, no caso, o órgão jurisdicional de reenvio deverá, nomeadamente, determinar se os centros especiais de emprego de iniciativa social estão na mesma situação que os centros especiais de emprego de iniciativa empresarial no que respeita ao objetivo prosseguido pelo artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24.
- 39 Para efeitos dessa determinação, esse órgão jurisdicional deverá ter em conta, especialmente, por um lado, que resulta da legislação nacional que um centro especial de emprego, seja de iniciativa social ou empresarial, tem por finalidade garantir um emprego remunerado às pessoas com deficiência e é considerado um meio de incluir o maior número dessas pessoas no regime de emprego comum, e que, por outro, um centro especial de emprego inclui no seu pessoal pelo menos 70 % de pessoas com deficiência.

- 40 Daí resulta que, sem prejuízo das verificações do órgão jurisdicional de reenvio, os centros especiais de emprego de iniciativa empresarial parecem estar, ao mesmo título que os centros especiais de emprego de iniciativa social, numa situação em que não estão em condições de participar nos processos de adjudicação de contratos públicos em condições de concorrência normais.
- 41 No entanto, este órgão jurisdicional deverá igualmente verificar se, como o Governo espanhol indicou, em substância, nas suas observações escritas, os centros especiais de emprego de iniciativa social, devido às suas características específicas, estão em condições de executar mais eficazmente o objetivo de inserção social prosseguido pelo artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, o que pode justificar objetivamente uma diferença de tratamento em relação aos centros especiais de iniciativa empresarial. A este respeito, esse Governo precisa que os centros especiais de emprego de iniciativa social maximizam o valor social e não económico, uma vez que, em primeiro lugar, não têm fins lucrativos e reinvestem todos os seus lucros nos seus fins sociais, em segundo lugar, se caracterizam pela adoção de princípios democráticos e participativos na sua governação e, em terceiro lugar, conseguem assim que a sua atividade tenha maior incidência social, oferecendo empregos de melhor qualidade e de melhores possibilidades de integração e de reintegração social e profissional das pessoas com deficiência ou desfavorecidas.
- 42 Em segundo lugar, resulta de jurisprudência constante que, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, que constitui um princípio geral do direito da União, as regras estabelecidas pelos Estados-Membros ou pelas entidades adjudicantes no âmbito da execução das disposições da Diretiva 2014/24, como as regras destinadas a estabelecer as condições de aplicação do artigo 20.º, n.º 1, dessa diretiva, não devem ir além do necessário para alcançar os objetivos visados por essa diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 30 de janeiro de 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 43 Refira-se, a esse respeito, que tanto o requisito relativo ao apoio e à participação, direta ou indireta, em mais de 50 %, de entidades sem fins lucrativos quanto o requisito relativo à obrigação de reinvestir a totalidade dos lucros nos centros especiais de emprego de iniciativa social, referidos no n.º 34 do presente acórdão, parecem aptos a garantir que esses centros especiais de emprego têm por objeto principal a inserção das pessoas com deficiência ou desfavorecidas, como exige o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24.
- 44 [Texto retificado por Despacho de 6 de dezembro de 2021] Quanto à questão de saber se estas exigências não vão além do necessário para alcançar esse objetivo, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se tanto o facto de uma entidade com fins lucrativos participar maioritariamente, de forma direta ou indireta, num centro especial de emprego como o reinvestimento de apenas uma parte dos lucros nos referidos centros seriam suscetíveis de garantir que estes últimos possam alcançar o referido objetivo de uma forma tão eficaz como por meio da aplicação dos requisitos mencionados no número anterior.
- 45 Em terceiro lugar, importa acrescentar, à semelhança do Governo espanhol e da Comissão Europeia, que não parece resultar da análise da regulamentação espanhola, apresentada por este Governo em resposta às questões para resposta escrita submetidas pelo Tribunal de Justiça, que os operadores económicos constituídos em conformidade com o direito de outros Estados-Membros estejam excluídos do direito de participar nos processos de adjudicação de contratos públicos reservados, previsto nessa regulamentação, desde que esses operadores

preenchem os requisitos expressamente previstos na referida regulamentação para os centros especiais de emprego de iniciativa social. No entanto, compete ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar as verificações necessárias a esse respeito.

- 46 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro imponha requisitos adicionais relativamente aos enunciados nessa disposição, excluindo assim dos processos de adjudicação de contratos públicos reservados certos operadores económicos que preenchem os requisitos previstos nessa disposição, sob reserva do respeito, por esse Estado-Membro, dos princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.

### **Quanto às despesas**

- 47 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:

**O artigo 20.º, n.º 1, 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, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um Estado-Membro imponha requisitos adicionais relativamente aos enunciados nessa disposição, excluindo assim dos processos de adjudicação de contratos públicos reservados certos operadores económicos que preenchem os requisitos previstos nessa disposição, sob reserva do respeito, por esse Estado-Membro, dos princípios da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.**

Assinaturas