Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
RIMVYDAS NORKUS
apresentadas em 10 de julho de 2025 [1]

Processo C-769/23

Mara soc. coop. arl
contra
Ministero della Difesa,
Gruppo Samir Global Service Srl

[pedido de decisão prejudicial do Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Contratos públicos — Autoridade adjudicante — Ministério da Defesa italiano — Contrato de prestação de serviços — Transporte de equipamento, incluindo, entre outras coisas, equipamento militar — Diretiva 2009/81/CE — Artigo 3.º — Diretiva 2014/24/UE — Artigo 16.º — Contratos mistos relacionados com aspetos de defesa e segurança — Determinação da diretiva aplicável — Serviços padronizados — Serviços com elevada intensidade de mão de obra — Critérios de adjudicação dos contratos — Proibição, nos termos do direito nacional, da aplicação do critério do preço mais baixo»

I. Introdução

1. O presente processo respeita a um concurso público aberto pelo Ministero della Difesa (Ministério da Defesa, Itália; a seguir «Ministério») para a adjudicação de um contrato de prestação de serviços de mão de obra relacionados, entre outras coisas, com a carga, a descarga e o transporte de materiais [2]. Afigura-se que nesses materiais estejam incluídos munições e

[1] Língua original: inglês.

[2] O artigo 17.º do caderno de encargos faz referência a serviços com «mão de obra ocasional» que consistem em «operações de carga e descarga, embalagem e desembalagem, empilhamento e desempilhamento dos materiais à chegada e à partida, transferência dos materiais e qualquer outro trabalho considerado comum para as necessidades de armazéns, fábricas, organismos, navios e/ou aeroportos militares e organismos militares», p. 33. V. n.º 8 do pedido de decisão prejudicial.

explosivos [3]. Os serviços em questão implicam uma elevada intensidade de mão de obra [4] e também apresentam «características padronizadas» [5]. O contrato em causa foi adjudicado com base no critério do preço mais baixo. No entanto, o direito italiano estabelece que os contratos de prestação de serviços com elevada intensidade de mão de obra devem ser adjudicados com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa, determinada com base na melhor relação qualidade/preço [6]. Em contrapartida, os contratos de prestação de serviços com «características padronizadas» [7] podem ser adjudicados com base no critério do preço mais baixo, exceto se forem serviços com elevada intensidade de mão de obra [8].

2. O Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) pretende saber, nomeadamente, se o princípio da proporcionalidade e o artigo 67.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE [9] se opõem à proibição, estabelecida no direito nacional, de recorrer ao critério de adjudicação do preço mais baixo quando os serviços em causa são prestados tanto com elevada intensidade de mão de obra, como padronizados. A título subsidiário, o órgão jurisdicional de reenvio submete ao Tribunal de Justiça a questão de saber se a autoridade adjudicante dispõe de uma certa margem de apreciação na escolha do critério de adjudicação, dado que, por exemplo, o caderno de encargos prevê que as remunerações das pessoas empregadas nos seus termos são pagas em conformidade com a convenção coletiva nacional aplicável ao setor e que qualquer proposta de redução de preço só se pode basear no lucro potencial do proponente, que foi fixado em 5 % do valor do contrato indicado no anúncio de concurso [10].

[3] Na sua resposta às questões escritas do Tribunal de Justiça (v. n.º 22 das presentes conclusões), o Governo Italiano afirmou que os serviços em causa respeitam ao transporte de diferentes tipos de mercadorias e que, por conseguinte, era necessário um único operador económico para cada lote. Este Governo também confirmou que uma parte (embora não a maior parte) dos produtos em causa consiste em «equipamento militar» na aceção do artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76). V., também, Decreto di aggiudicazione prot. N. 0021670 (Decisão n.º 0021670), de 16 de novembro de 2022, que adjudicou à Mara o lote n.º 6 e que menciona, entre outros materiais, as munições e os explosivos. Na sua resposta às questões escritas do Tribunal de Justiça, a Mara contestou o facto de o contrato em causa dizer respeito a equipamento militar. Trata-se, em última análise, de uma questão de facto que compete ao órgão jurisdicional de reenvio decidir.

[4] Nos termos do artigo 50.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n. 50 (Codice dei contratti pubblici), de 18 de abril de 2016 (Decreto Legislativo n.º 50, que aprova o Código dos Contratos Públicos; a seguir «Código C.P.»), isso implica que os custos salariais representem, pelo menos, metade do montante total do contrato. V. n.º 13 das presentes conclusões.

[5] O órgão jurisdicional de reenvio referiu que o direito italiano não define «serviços […] com "características padronizadas", mas […] pretendeu fazer referência […] a prestações caracterizadas por um acentuado caráter repetitivo e sem elementos personalizáveis (por exemplo, de caráter tecnológico ou inovador), em relação às quais é dificilmente imaginável um contributo do concorrente suscetível de alterar a expectativa de uma prestação uniforme; daí que, por razões de economia e celeridade no procedimento, se permite a utilização do critério do preço mais baixo, não tendo especial razão de ser o que assenta na competição acerca da melhor qualidade técnica».

[6] Este critério é por vezes abreviado para «MEAT». De acordo com o direito italiano aplicável, este critério tem em conta, designadamente, os aspetos qualitativos, ambientais e sociais. V. artigo 95.º, n.º 6, do Código C.P.

[7] Nas presentes conclusões, também designarei estes serviços como «serviços padronizados».

[8] V. artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P. e n.º 15 das presentes conclusões.

[9] Diretiva 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).

[10] V., nomeadamente, n.ºs 6, 9 e 10 do pedido de decisão prejudicial.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2009/81

3. O artigo 1.º, sob a epígrafe «Definições», estabelece:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por

[…]

6. "Equipamento militar": equipamento especificamente concebido ou adaptado para fins militares, destinado a ser usado como arma, munição ou material de guerra;

[…]»

4. O artigo 2.º, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», enuncia:

«Sem prejuízo do disposto nos artigos 30.º, 45.º, 46.º, 55.º e 296.º do Tratado, a presente diretiva aplica-se aos contratos adjudicados nos domínios da defesa e da segurança que tenham por objeto:

a) O fornecimento de equipamento militar, incluindo quaisquer partes, componentes e/ou elementos de ligação do mesmo;

b) O fornecimento de equipamento sensível, incluindo quaisquer partes, componentes e/ou elementos de ligação do mesmo;

c) Obras, fornecimentos e serviços diretamente relacionados com o equipamento referido nas alíneas a) e b) em relação a um ou a todos os elementos do seu ciclo de vida;

d) Obras e serviços para fins militares específicos, ou obras e serviços sensíveis.»

5. O artigo 3.º, sob a epígrafe «Contratos mistos», dispõe:

«1. A adjudicação de um contrato que tenha por objeto obras, fornecimentos ou serviços inseridos no âmbito da presente diretiva e, em parte, dentro do âmbito da Diretiva [2004/17] ou da Diretiva [2004/18] está sujeita às disposições da presente diretiva, desde que, por razões objetivas, se justifique um único contrato.

[…]»

6. O artigo 47.º, sob a epígrafe «Critérios de adjudicação», dispõe:

«1. Sem prejuízo das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais relativas à remuneração de determinados serviços, os critérios em que as autoridades/entidades adjudicantes se devem basear para a adjudicação são os seguintes:

a) Ou, quando a adjudicação for feita à proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da autoridade/entidade adjudicante, diversos critérios ligados ao objeto do contrato em questão, como sejam qualidade, preço, valor técnico, caráter funcional, características ambientais, custo de utilização, custos associados ao ciclo de vida, rendibilidade, serviço pós venda e assistência técnica, data de entrega e prazo de entrega ou de execução, segurança do abastecimento, interoperabilidade e características operacionais;

b) Ou unicamente o preço mais baixo.

[…]»

2. Diretiva 2014/24

7. O artigo 2.º, n.º 1, ponto 9, estabelece que os «[c]ontratos públicos de serviços» são contratos públicos que têm por objeto a prestação de serviços distintos dos «[c]ontratos de empreitada de obras públicas» referidos no artigo 2.º, n.º 1, ponto 6.

8. O artigo 15.º, sob a epígrafe «Defesa e segurança», enuncia:

«1. A presente diretiva aplica-se à adjudicação de contratos públicos e de concursos de conceção organizados nos domínios da defesa e da segurança, com exceção dos seguintes contratos:

a) Contratos abrangidos pela Diretiva [2009/81];

[…]»

9. O artigo 16.º, sob a epígrafe «Procedimentos de contratação mistos que envolvem aspetos de defesa ou de segurança», enuncia:

«1. O presente artigo aplica-se aos contratos mistos que tenham por objeto procedimentos de contratação abrangidos pela presente diretiva, bem como procedimentos de contratação abrangidos pelo artigo 346.º[TFUE] ou pela Diretiva [2009/81].

2. Caso seja possível identificar separadamente as diferentes partes de um contrato público de forma objetiva, as autoridades adjudicantes podem optar por adjudicar contratos distintos para as partes distintas, ou por adjudicar um contrato único.

[…]

Se as autoridades adjudicantes optarem por adjudicar um contrato único, aplicam-se os seguintes critérios para determinar o regime jurídico aplicável:

[…]

b) Caso parte de um contrato seja abrangida pela Diretiva [2009/81], o contrato pode ser adjudicado nos termos dessa diretiva, desde que a adjudicação de um contrato único se justifique por razões objetivas. A presente alínea não prejudica os limiares e exclusões previstos naquela diretiva.

Todavia, a decisão de adjudicação de um contrato único não pode ser tomada no intuito de excluir contratos da aplicação das disposições da presente diretiva ou da Diretiva [2009/81].

[…]

4. Caso não seja possível identificar separadamente as diferentes partes de um dado contrato de forma objetiva, o contrato pode ser adjudicado sem aplicação da presente diretiva caso inclua elementos aos quais se aplica o artigo 346.º [TFUE]; caso contrário, pode ser adjudicado nos termos da Diretiva [2009/81].»

10. O artigo 18.º, sob a epígrafe «Princípios da contratação», dispõe:

«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.

[…]

2. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que, ao executarem os contratos públicos, os operadores económicos respeitem as obrigações aplicáveis em matéria ambiental, social e laboral estabelecidas pelo direito da União, por legislação nacional, por convenções coletivas ou pelas disposições de direito internacional em matéria ambiental, social e laboral constantes do anexo X.»

11. O artigo 67.º, sob a epígrafe «Critérios de adjudicação», enuncia:

«1. Sem prejuízo das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais relativas ao preço de certos fornecimentos ou à remuneração de determinados serviços, as autoridades adjudicantes devem adjudicar os contratos públicos com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa.

2. A proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da autoridade adjudicante deve ser identificada com base no preço ou custo, utilizando uma abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida em conformidade com o artigo 68.º, e pode incluir a melhor relação qualidade/preço, que deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais ligados ao objeto do contrato público em causa. Estes critérios podem compreender, por exemplo:

a) Qualidade, designadamente valor técnico, características estéticas e funcionais, acessibilidade, conceção para todos os utilizadores, características sociais, ambientais e inovadoras, negociação e respetivas condições;

b) Organização, qualificações e experiência do pessoal encarregado da execução do contrato em questão, caso a qualidade do pessoal [empregado] tenha um impacto significativo no nível de execução do contrato; ou

c) Serviço e assistência técnica pós-venda, condições de entrega, tais como a data de entrega, processo de entrega e prazo de entrega ou de execução.

O fator custo pode igualmente assumir a forma de um preço ou custo fixo com base no qual os operadores económicos concorrem exclusivamente em termos de critérios de qualidade.

Os Estados-Membros podem prever que as autoridades adjudicantes não possam utilizar o preço ou o custo como único critério de adjudicação, ou podem restringir essa utilização exclusiva a determinadas categorias de autoridades adjudicantes ou a determinados tipos de contratos.

[…]

4. Os critérios de adjudicação não podem ter por efeito conferir à autoridade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada. Devem assegurar a possibilidade de concorrência efetiva e ser acompanhados de especificações que permitam verificar efetivamente a informação fornecida pelos proponentes, a fim de avaliar até que ponto estes cumprem os critérios de adjudicação. […]»

12. O artigo 70.º, sob a epígrafe «Condições de execução dos contratos», prevê:

«As autoridades adjudicantes podem fixar condições especiais de execução de um contrato desde que as mesmas estejam relacionadas com o objeto do contrato, na aceção do artigo 67.º, n.º 3, e sejam indicadas no anúncio de concurso ou nos documentos do concurso. Essas condições podem incluir considerações de natureza económica, em matéria de inovação, de natureza ambiental, de ordem social ou de emprego.»

B. Direito italiano

13. O artigo 50.º, n.º 1, do Código C.P [11]. dispõe:

«Relativamente à adjudicação de contratos de concessão e de empreitada de obras e serviços distintos dos de natureza intelectual, em particular de contratos com elevada intensidade de mão de obra, os anúncios de concurso, avisos e convites, respeitando os princípios da União Europeia, devem incluir cláusulas sociais específicas destinadas a promover a estabilidade laboral do pessoal empregado, que prevejam a aplicação por parte do adjudicatário das convenções coletivas setoriais previstas no artigo 51.º do decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 [Decreto Legislativo n.º 81, de 15 de junho de 2015]. Os serviços com elevada intensidade de mão de obra são aqueles em que os custos relativos à mão de obra correspondem a, pelo menos, 50 % do valor total do contrato.»

14. O artigo 95.º, n.º 3, do Código C.P. estabelece:

«São adjudicados exclusivamente com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa identificada com base na melhor relação qualidade/preço:

a) os contratos relativos a serviços sociais e de fornecimento de refeições a hospitais, de assistência social e a escolas, bem como a serviços com elevada intensidade de mão de obra, conforme definidos no artigo 50.º, n.º 1,

[…]»

[11] Na redação em vigor à data dos factos.

15. O artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P. dispõe:

«Pode ser utilizado o critério do preço mais baixo:

[…]

b) no que diz respeito aos serviços e fornecimentos com características padronizadas ou cujas condições sejam definidas pelo mercado, com exceção dos serviços com elevada intensidade de mão de obra a que se refere o n.º 3, alínea a).»

III. Litígio no processo principal e questão prejudicial

16. Em 14 de julho de 2022, o Ministério publicou um concurso público na União Europeia [12] para a prestação, no ano de 2023, de serviços de mão de obra relativos ao transporte de mercadorias, entre outras coisas [13]. O contrato, que era renovável por três anos, estava dividido em nove lotes. O processo que corre termos no órgão jurisdicional de reenvio tem por objeto o lote n.º 6 [14]. Uma vez que o contrato relativo a esse lote dizia respeito a serviços padronizados, o critério de adjudicação utilizado foi o do preço mais baixo, nos termos do artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P. A Mara s.c.r.l. (a seguir «Mara»), a Gruppo Samir Global Service s.r.l. (a seguir «Samir») e outro proponente propuseram uma redução de 100 % em relação ao contrato do lote n.º 6 [15]. O contrato foi adjudicado à Mara por sorteio.

17. A Samir impugnou essa adjudicação no Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional de Lácio, Itália) [16]. Em 11 de abril de 2023 [17], esse órgão jurisdicional deu provimento ao recurso da Samir e anulou o anúncio de concurso em relação ao lote em causa. Considerou que, em conformidade com o artigo 95.º, n.º 3, alínea a), do Código C.P., o contrato deveria ter sido adjudicado com base na melhor relação qualidade/preço. Uma vez que os serviços em causa exigem uma elevada intensidade de mão de obra, o artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P., que respeita à utilização do critério do preço mais baixo para os serviços padronizados, não é aplicável.

18. A Mara interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio e a Samir interpôs recurso subordinado. No processo que corre termos no órgão jurisdicional de reenvio, a Mara alegou, nomeadamente, que o artigo 95.º, n.º 3, alínea a), do Código C.P. viola o princípio da proporcionalidade, uma vez que vai além do necessário para alcançar os objetivos da Diretiva 2014/24. O critério do preço mais baixo pode ser aceite no caso de bens ou serviços altamente padronizados como os do caso em apreço, uma vez que não existe uma necessidade efetiva de

[12] Nos termos do artigo 60.º do Código C.P., na versão aplicável à data dos factos.

[13] Anúncio de concurso n.º 3144713.

[14] CIG 9351659124 — código NUTS ITH41, relativo à Aeronautica Militare area nord (Força Aérea, zona norte), no montante de 532 786,89 euros (valor total estimado de base do concurso: 5 200 565,31 euros, líquido de IVA e/ou outros impostos e contribuições legais). Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, «[p]ara efeitos do limiar previsto pelas regras da União e, portanto, em conformidade com o artigo 35.º do d.lgs. n. 50 del 2016 [Decreto Legislativo n.º 50, de 2016], o montante do lote — incluindo os montantes destinados a eventuais renovações — indicado no caderno de encargos ascendia a um total de 3 463 114,72 euros, sem IVA (e o montante total do contrato indicado, também para efeitos do limiar previsto pelas regras da União, ascendia a 33 803 674,52 euros, sem IVA)».

[15] O órgão jurisdicional de reenvio referiu que «o artigo 17.º, segundo parágrafo, do caderno de encargos precisava o seguinte: "tendo em conta que a redução percentual requerida será aplicada unicamente à remuneração, manter-se-ão inalterados os custos relativos à mão de obra, uma vez que as retribuições dos trabalhadores empregados são pagas com base na convenção coletiva de trabalho do setor. São, portanto, salvaguardadas as finalidades previstas no artigo 50.º do [Código C.P.], que, em substância, visam garantir os níveis de emprego e proteger os trabalhadores através da aplicação das convenções coletivas de trabalho nacionais."»

[16] A Mara interveio neste processo.

[17] Acórdão n.º 6259.

obter propostas técnicas diferenciadas, «dificultando inutilmente o procedimento de concurso e violando o princípio constitucional da boa administração». O artigo 17.º do caderno de encargos previa que as remunerações dos trabalhadores empregados devem ser pagos em conformidade com a convenção coletiva nacional aplicável ao setor. Assim, qualquer redução de preço só se poderia basear na remuneração de base da licitação indicada no anúncio de concurso. «São, portanto, salvaguardadas as finalidades previstas no artigo 50.º do [Código C.P.], que, em substância, visam garantir os níveis de emprego e proteger os trabalhadores através da aplicação das convenções coletivas de trabalho nacionais» [18].

19. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, em conformidade com o artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P., o critério do preço mais baixo *pode* ser utilizado em relação aos serviços padronizados. Todavia, os contratos relativos a serviços com elevada intensidade de mão de obra devem ser adjudicados exclusivamente com base na proposta economicamente mais vantajosa [19], nos termos do artigo 95.º, n.º 3, alínea a), deste código. É jurisprudência nacional constante que os contratos de prestação de serviços com elevada intensidade de mão de obra na aceção dos artigos 50.º, n.º 1, e 95.º, n.º 3, alínea a), do Código C.P. são, em todo o caso, adjudicados com base no critério da melhor relação qualidade/preço, mesmo que sejam serviços padronizados na aceção do artigo 95.º, n.º 4, alínea b), deste código. Este entendimento está em consonância com o objetivo primordial do direito constitucional italiano e do direito da União, que é a proteção dos trabalhadores [20].

20. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a aplicação da legislação nacional levaria à anulação do concurso público por não ter sido utilizado «[o] critério da proposta economicamente mais vantajosa». No entanto, uma vez que a proteção dos trabalhadores, que é em regra assegurada pela utilização deste critério, foi assegurada na mesma medida no regulamento do concurso, através de outro critério, a obrigação de recorrer ao critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa afigura-se manifestamente excessiva, desproporcionada e injustificada [21].

21. Assim, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Opõem-se os princípios da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, consagrados nos artigos 49.º e 56.º [TFUE], bem como o princípio [do direito da União Europeia] da proporcionalidade e o artigo 67.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, à aplicação de uma legislação nacional em matéria de contratos públicos como a legislação italiana constante do artigo 95.º, n.ºs 3, alínea a), e 4, alínea b), do [Código C.P.] e do artigo 50.º, n.º 1, do mesmo [código], e também decorrente do princípio de direito enunciado pela Secção Plenária do Consiglio di Stato [Conselho de Estado, em formação jurisdicional] no Acórdão n.º 8, de 21 de maio de 2019, segundo a qual, nos contratos públicos que tenham por objeto serviços com características padronizadas e que tenham, ao mesmo tempo, elevada intensidade de mão de obra, a autoridade

[18] V., nomeadamente, n.º 1 do pedido de decisão prejudicial.

[19] Afigura-se, sem prejuízo da verificação pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), que o termo «proposta economicamente mais vantajosa» é utilizado por este órgão jurisdicional no processo principal no sentido de «melhor relação qualidade/preço» na aceção do artigo 95.º, n.º 3, do Código C.P., em vez do sentido mais amplo atribuído ao conceito de «proposta economicamente mais vantajosa» na aceção do artigo 67.º da Diretiva 2014/24. V. n.ºs 44 e 45 das presentes conclusões.

[20] V., nomeadamente, Acórdão n.º 8, de 21 de maio de 2019, da Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Secção Plenária do Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália). Esta jurisprudência foi seguida na jurisprudência do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio).

[21] O órgão jurisdicional de reenvio considera que o recurso subordinado da Samir é improcedente e que é necessário submeter uma questão ao Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre o recurso da Mara.

adjudicante está proibida de prever o critério do preço mais baixo como critério de adjudicação, inclusivamente nos casos em que o regulamento do concurso preveja que a redução é efetuada unicamente sobre a remuneração ou os lucros potenciais da empresa, com exceção dos custos de mão de obra?»

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

22. Foram apresentadas observações escritas pela Mara, pela Samir, pelos Governos Francês e Italiano e pela Comissão Europeia. O Tribunal de Justiça apresentou às partes no processo e às partes interessadas questões escritas [22] relativas, nomeadamente, ao âmbito de aplicação da Diretiva 2009/81 e da Diretiva 2014/24. O Tribunal de Justiça também lhes pediu que indicassem a diretiva que se aplica ao contrato em causa e que esclarecessem se o critério de adjudicação desse contrato seria diferente consoante a diretiva aplicável. A Mara, o Governo Italiano e a Comissão responderam a estas questões escritas. Também foram ouvidas as suas alegações e as suas respostas às questões do Tribunal de Justiça na audiência de 30 de abril de 2025.

V. Apreciação

Observações preliminares — Regime jurídico aplicável ao contrato em causa no processo principal

23. No seu pedido de decisão prejudicial, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) invocou os artigos 49.º e 56.º TFUE e a Diretiva 2014/24. Além disso, o concurso público foi lançado pelo Ministério e parece incluir serviços relacionados com munições e explosivos [23]. Por conseguinte, há que examinar se a Diretiva 2009/81 [24] se aplica ao contrato, a fim de determinar os critérios de adjudicação [25].

24. No tocante à aplicação dos artigos 49.º e 56.º TFUE, é jurisprudência constante que todas as medidas nacionais num domínio que foi objeto de exaustiva harmonização à escala da União devem ser apreciadas à luz das disposições da medida de harmonização em causa e não à luz do direito primário [26]. Tanto a Diretiva 2009/81 como a Diretiva 2014/24 procedem a uma exaustiva harmonização no que respeita aos produtos e serviços abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Daqui resulta que, embora uma destas diretivas seja aplicável ao concurso público relativo ao lote n.º 6, os artigos 49.º e 56.º TFUE não são pertinentes no contexto do presente processo.

[22] Nos termos do artigo 62.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

[23] Conforme anteriormente referido, na sua resposta às questões escritas o Governo Italiano confirmou que as prestações de serviços em causa respeitavam a munições, explosivos e equipamento não militar.

[24] Segundo Leskovec e Škof, a Diretiva 2009/81 «estabelece regras específicas para os contratos públicos no setor da defesa e da segurança, com o objetivo de tornar o mercado da defesa na União mais aberto e competitivo, protegendo simultaneamente os interesses legítimos de segurança de cada Estado-Membro. Através de regras específicas em matéria de contratos públicos, [a Diretiva 2009/81] possibilita a proteção de informações confidenciais e impede que sejam comprometidos os interesses essenciais de segurança dos Estados-Membros.» Leskovec, B e Škof, R, «Use of security exemption as a way to procure crucial infrastructure projects», *Rechtspraxis der Industrie- und Infrastrukturprojekte*, vol. 1, Beck-Online, 2025, p. 59; disponível em https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-RINPRAX-B-2025-S-59-N-1

[25] Nada nos autos ao dispor do Tribunal de Justiça indica que o artigo 346.º TFUE, que respeita aos interesses essenciais da segurança dos Estados-Membros, tenha qualquer incidência sobre o processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio. Além disso, na audiência, as partes concordaram que esta disposição não era pertinente no âmbito do presente processo. Por conseguinte, não dedicarei mais atenção a esta disposição nas presentes conclusões.

[26] V., neste sentido, Acórdão de 2 de setembro de 2021, Sisal e o. (C-721/19 e C-722/19, EU:C:2021:672, n.º 32).

25. Na sua resposta às questões escritas do Tribunal de Justiça sobre a eventual aplicabilidade da Diretiva 2009/81, a Mara declarou que o contrato em causa incide, em substância, sobre operações de carga e descarga. Uma vez que o contrato não tem por objeto equipamento militar, como munições e explosivos, não está abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2009/81, tal como estabelecido no artigo 2.º desta diretiva. O Governo Italiano observa que não é necessário determinar qual é a diretiva aplicável. Independentemente da questão de saber se o artigo 47.º da Diretiva 2009/81 ou o artigo 67.º da Diretiva 2014/24 se aplicam ao contrato em causa, ambas as diretivas autorizam o recurso ao critério da proposta economicamente mais vantajosa ou ao critério do preço mais baixo. A Comissão considera que a descrição dos serviços a prestar no âmbito do lote n.º 6 pode estar «diretamente relacionada» com o «equipamento militar», em conformidade com o artigo 1.º, n.º 6, e com o artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2009/81, e que o contrato em causa pode estar abrangido pelo âmbito de aplicação desta diretiva. No caso dos contratos mistos no setor da defesa, regidos pelo artigo 3.º da Diretiva 2009/81 e pelo artigo 16.º da Diretiva 2014/24, resulta do considerando 13 desta última diretiva que o legislador da União quis deixar à autoridade adjudicante uma certa margem de apreciação na escolha da diretiva a aplicar.

26. Desde logo, importa sublinhar que o valor do lote n.º 6 vai além dos limiares previstos tanto no artigo 8.º, alínea a), da Diretiva 2009/81 [27] como no artigo 4.º, alínea b), da Diretiva 2014/24 [28].

27. Quanto à aplicabilidade da Diretiva 2009/81, o facto de o concurso público relativo ao lote n.º 6 ter sido lançado pelo Ministério não basta, por si só, para o integrar no âmbito de aplicação desta diretiva. Porém, tendo em conta a aparente inclusão das munições e dos explosivos [29] e, portanto, dos equipamentos militares, na aceção do artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2009/81, entre os materiais objeto do contrato de prestação de serviços relativo ao lote n.º 6, há que analisar o artigo 2.º desta diretiva, que determina o seu âmbito de aplicação.

28. O contrato em questão respeita à prestação de serviços e não a bens ou equipamentos. Por conseguinte, o artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2009/81, relativo ao fornecimento de equipamento militar, e o artigo 2.º, alínea b), desta diretiva, relativo ao fornecimento de equipamento sensível [30], não são aplicáveis. O artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2009/81 diz respeito às prestações de serviços «diretamente relacionados» com o equipamento militar, ao passo que o artigo 2.º, alínea d), desta diretiva visa os serviços «para fins militares *específicos*» [31]. Tendo em conta o caráter algo marginal ou secundário da inclusão das munições e dos explosivos nos materiais que são objeto do concurso público para os serviços relativos ao lote n.º 6, considero que o artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2009/81 não se aplica ao lote n.º 6 [32]. O artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2009/81 pode, no

[27] Conforme alterado.

[28] Conforme alterado.

[29] Importa salientar que os explosivos podem ser utilizados tanto para fins militares como para fins civis. O considerando 10 da Diretiva 2009/81 precisa, todavia, que, «[p]ara efeitos da presente diretiva, "equipamento militar" também deverá abranger produtos que, embora inicialmente concebidos para utilização civil, sejam posteriormente adaptados a fins militares para serem utilizados como armas, munições ou material de guerra».

[30] Em conformidade com o artigo 1.º, n.º 7, da Diretiva 2009/81, entende-se por «"equipamento sensível", "obras sensíveis" e "serviços sensíveis": equipamento, obras e serviços para fins de segurança que envolvam, requeiram e/ou contenham informações classificadas».

[31] O sublinhado é meu.

[32] Trata-se de uma questão de facto que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar. Para efeitos das presentes conclusões, basta referir que, no seu pedido de decisão prejudicial, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) nunca fez referência à Diretiva 2009/81 nem, aliás, à presença de munições ou de explosivos entre os materiais em causa.

entanto, ser aplicável, uma vez que a execução do contrato abrange, entre outras coisas, o transporte de equipamento militar [33]. Além disso, a prestação destes serviços pode permitir tanto o acesso físico a equipamento militar como o acesso a informações sensíveis [34] conexas [35].

29. No tocante à aplicabilidade da Diretiva 2014/24, considero que, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva e com a definição de «contratos públicos de serviços», que figura no artigo 2.º, n.º 1, ponto 9, da mesma, a adjudicação do contrato relativo ao lote n.º 6 deve, em princípio, ser efetuada no respeito das regras previstas pela mesma diretiva. As únicas exceções permitidas à aplicação da Diretiva 2014/24 são aquelas que aí estão limitadas e expressamente mencionadas [36].

30. Afigura-se que o contrato relativo ao lote n.º 6 tem por objeto serviços abrangidos em parte pela Diretiva 2009/81 e em parte pela Diretiva 2014/24. Tanto a Diretiva 2009/81 como a Diretiva 2014/24 preveem «regras de conflitos de leis» para determinar o regime jurídico aplicável aos contratos mistos. Assim, os contratos mistos que têm por objeto serviços em parte abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2009/81 e em parte pelo âmbito de aplicação, nomeadamente, da Diretiva 2014/24 [37], são regidos pelo artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81 e pelo artigo 16.º da Diretiva 2014/24 [38].

31. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81 precisa que a adjudicação destes contratos mistos *está* sujeita às disposições da Diretiva 2009/81, desde que, por razões objetivas, se justifique um único contrato [39].

32. As regras de conflitos de leis estabelecidas no artigo 16.º da Diretiva 2014/24 são mais complexas e preveem muitas hipóteses.

[33] O considerando 6 da Diretiva 2009/81 faz referência aos «contratos relativos a serviços logísticos, transporte e armazenamento». V., também, anexo I, categoria n.º 10, desta diretiva, acerca dos «[s]erviços de transporte de apoio e auxiliares».

[34] V. considerando 8 da Diretiva 2009/81, que enuncia: «Os equipamentos de defesa e de segurança são cruciais para a segurança e a soberania dos Estados-Membros e, em simultâneo, para a autonomia da União Europeia. Por conseguinte, as aquisições de bens e de serviços nos setores da defesa e da segurança revestem-se com frequência de um caráter sensível.» Além disso, segundo o considerando 9 da Diretiva 2009/81, «[d]esse caráter sensível decorrem requisitos especiais, nomeadamente nos domínios da segurança do abastecimento e da segurança da informação […]». Estas exigências dizem respeito, nomeadamente, à aquisição de armas, munições e material de guerra para as forças armadas, bem como aos serviços e obras com elas diretamente relacionados […]»

[35] Tais como a natureza, a quantidade e a localização desse equipamento. Trata-se de uma questão de facto que compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

[36] V. artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 e Acórdão de 7 de setembro de 2023, Comissão/Polónia (C-601/21, EU:C:2023:629, n.ºs 69 e 70). Além disso, o artigo 15.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2014/24 dispõe que esta se aplica à adjudicação de contratos públicos, com exceção dos que estão (inteiramente) abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2009/81. Conforme indicado pela Comissão na sua resposta às questões escritas do Tribunal de Justiça, «se o contrato em causa apenas respeitasse a equipamento militar, a totalidade do contrato estaria abrangida pela Diretiva 2009/81 e a autoridade adjudicante não o poderia adjudicar nos termos das disposições da Diretiva 2014/24».

[37] O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81 remete para 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). De acordo com o artigo 91.º da Diretiva 2014/24, a Diretiva 2004/18 foi revogada com efeitos a partir de 18 de abril de 2016. As referências à Diretiva 2004/18 devem entender-se como referências à Diretiva 2014/24.

[38] Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 3, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/24, caso uma parte de um dado contrato seja abrangida pela Diretiva 2009/81, aplica-se o artigo 16.º da Diretiva 2014/24.

[39] O artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2009/81 dispõe que «[t]odavia, a decisão de adjudicação de um contrato único não pode ser tomada no propósito de excluir os contratos do âmbito de aplicação das disposições da presente diretiva, ou [da Diretiva 2014/24]». Segundo o considerando 24 da Diretiva 2009/81, «[a]s autoridades/entidades adjudicantes podem ver-se obrigadas a adjudicar um único contrato relativo a aquisições parcialmente abrangidas pela presente diretiva, enquanto a parte restante é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva [2014/24]. Tal aplica-se quando os contratos não podem, por razões objetivas, ser separados e adjudicados mediante contratos separados. Nesses casos, as autoridades/entidades adjudicantes deverão poder adjudicar um único contrato, desde que a sua decisão não seja tomada com a finalidade de excluir os contratos da aplicação das disposições da presente diretiva ou da Diretiva [2014/24].»

33. Caso seja possível *identificar separadamente* as diferentes partes de um contrato de forma *objetiva*, uma autoridade adjudicante *pode* optar por adjudicar contratos distintos para as partes distintas, ou por adjudicar um contrato único [40]. O artigo 16.º, n.º 2, quarto parágrafo, da Diretiva 2014/24 esclarece que a decisão de adjudicação de um contrato único não pode ser tomada com o intuito de excluir a aplicação das disposições da Diretiva 2014/24 ou da Diretiva 2009/81. Caso a autoridade adjudicante opte por adjudicar um contrato único, o contrato *pode* ser adjudicado nos termos da Diretiva 2009/81, desde que a adjudicação de um contrato único *se justifique por razões objetivas* [41]. Isto implica que a autoridade adjudicante *possa* optar por adjudicar o contrato em conformidade com a Diretiva 2014/24 se a adjudicação de um contrato único for justificada por razões objetivas [42]. Implica também que o contrato *deve* ser adjudicado em conformidade com a Diretiva 2014/24 se a adjudicação de um contrato único não for justificada por razões objetivas [43].

34. O artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 prevê, designadamente, que, caso não seja possível *identificar separadamente* as diferentes partes de um dado contrato *de forma objetiva*, o contrato *pode* ser adjudicado nos termos da Diretiva 2009/81. Isto implica que a autoridade adjudicante pode optar por adjudicar o contrato ao abrigo da Diretiva 2014/24. Além disso, esta escolha não está sujeita a condições [44].

35. O Governo Italiano esclareceu na sua resposta às questões escritas que, embora as partes do contrato relativas ao lote n.º 6 fossem *objetivamente separáveis*, foi adjudicado um contrato único. Segundo este Governo, uma vez que os diferentes materiais devem ser manuseados ao mesmo tempo, isso «exigia» que o lote n.º 6 fosse adjudicado a um único proponente. Na audiência, a Mara e a Comissão afirmaram, no entanto, que as diferentes partes do contrato em causa *não eram objetivamente separáveis*. Em última análise, trata-se de uma questão de facto que compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar.

36. Foi lançado um único concurso público para o lote n.º 6.

37. Na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio concluir que as diferentes partes do contrato relativo ao lote n.º 6 são *objetivamente separáveis*, importa sublinhar que nenhum elemento dos autos ao dispor do Tribunal de Justiça indica que a adjudicação de um contrato único para esse

[40] V. artigo 16.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24. Importa sublinhar que a Diretiva 2014/24 não estabelece regras vinculativas quanto à forma de determinar se as diferentes partes de um contrato são ou não separáveis. V., por analogia, artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2014/24. No entanto, o considerando 11, segundo parágrafo, desta diretiva declara que «[a] determinação [do caráter separável ou não separável das diferentes partes] deverá ser feita numa base casuística, no pressuposto de que não bastam as intenções expressas ou presumidas da autoridade adjudicante para considerar indivisíveis os vários aspetos constitutivos de um contrato misto, devendo essas intenções assentar em dados objetivos que as justifiquem e que comprovem a necessidade de celebrar um contrato único. […] Deverá ser especificado que a necessidade de celebrar um contrato único se pode prender tanto com motivos de índole técnica como com razões económicas.» V., por analogia, Acórdão de 1 de agosto de 2022, Roma Multiservizi e Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, n.º 54).

[41] V. artigo 16.º, n.º 2, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2014/24. V., também, considerando 13 da Diretiva 2014/24, que se refere à não aplicação desta diretiva, se a adjudicação de um contrato único se justificar por razões objetivas.

[42] V., pelo contrário, artigo 3.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/24, que prevê, designadamente, que, no caso de contratos mistos que tenham por objeto aquisições das quais umas sejam abrangidas pela referida diretiva e outras não, se as autoridades adjudicantes optarem por adjudicar um contrato único, a Diretiva 2014/24 *é aplicável* ao contrato (salvo disposição em contrário do seu artigo 16.º).

[43] Daqui resulta, na minha opinião, que, quando a adjudicação de um contrato único não é justificada por razões objetivas, a Diretiva 2014/24 prevalece sobre a Diretiva 2009/81. Sue Arrowsmith considera que, «quando a adjudicação de um contrato único não é justificada por razões objetivas, a [Diretiva 2014/24] não parece obstar à adjudicação de um contrato único. Em princípio, a [Diretiva 2014/24] será aplicável, uma vez que a [Diretiva 2009/81 prevalece] apenas quando a adjudicação de um contrato único se justifica por razões objetivas.» Arrowsmith, S., *The Law of Public and Utilities Procurement — Regulation in the EU and UK*, vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, p. 220.

[44] V., em contrapartida, artigo 3.º, n.º 6, da Diretiva 2014/24, que dispõe que «[q]uando não for possível identificar separadamente as diferentes partes de um dado contrato de forma objetiva, o regime jurídico aplicável é determinado com base no *objeto principal* do contrato em causa». O sublinhado é meu. No meu entender, uma análise do objeto principal de um contrato não é pertinente no âmbito da aplicação do artigo 16.º da Diretiva 2014/24 ou do artigo 3.º da Diretiva 2009/81.

lote não se justificava por razões objetivas [45] ou que a decisão de adjudicar um único contrato foi adotada com o objetivo de excluir esse lote da aplicação da Diretiva 2009/81 ou da Diretiva 2014/24 [46]. Daqui resulta que, em conformidade com o artigo 16.º da Diretiva 2014/24, o Ministério podia optar por adjudicar o contrato relativo ao lote n.º 6 em conformidade com esta diretiva ou com a Diretiva 2009/81 [47]. Caso o órgão jurisdicional de reenvio conclua que as diferentes partes do contrato relativo ao lote n.º 6 sejam *objetivamente inseparáveis*, o contrato *pode* ser adjudicado em conformidade com a Diretiva 2014/24 ou com a Diretiva 2009/81 [48].

38. Daqui resulta que, em conformidade tanto com o artigo 16.º, n.º 2, como com o artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24, o contrato em causa *pode*, em princípio, ser adjudicado em conformidade com esta diretiva.

39. Existe, portanto, uma aparente contradição entre, por um lado, a redação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81, que utiliza o termo «está sujeita» e, por outro, a redação do artigo 16.º, n.º 2, e do artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24, que empregam os termos «podem» e «pode». Esta contradição é particularmente «infeliz» uma vez que a Diretiva 2014/24 prevê precisamente a sua interação com a anterior Diretiva 2009/81. Porém, o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81 não foi alterado nem revogado pela Diretiva 2014/24 nem por outros atos legislativos da União. Uma interpretação literal das disposições em causa [49] é, portanto, insuficiente para resolver a questão de saber qual é a diretiva aplicável. Isto é ainda mais indesejável uma vez que tanto o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81 como o artigo 16.º da Diretiva 2014/24 foram concebidos precisamente para essa função.

40. Apesar deste aparente conflito, considero que as disposições em causa podem ser conciliadas à luz do considerando 13 da Diretiva 2014/24, que enuncia que «[d]everá ser clarificado que as autoridades adjudicantes não deverão ser impedidas de optar por aplicar a [Diretiva 2014/24], e não a Diretiva [2009/81], a determinados contratos mistos». A intenção do legislador da União, ao adotar as regras de conflitos de leis previstas no artigo 16.º da Diretiva 2014/24, foi completar e flexibilizar as regras de conflito de leis mais rígidas contidas, designadamente, no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81 e permitir que as autoridades adjudicantes escolhessem [50] a diretiva a aplicar [51].

[45] V. artigo 16.º, n.º 2, terceiro parágrafo, alínea b), da Diretiva 2014/24.

[46] V. artigo 16.º, n.º 2, quarto parágrafo, da Diretiva 2014/24.

[47] Cumpre recordar que a possibilidade de a autoridade adjudicante escolher a diretiva a aplicar está subordinada à condição de a adjudicação de um contrato único em relação ao lote n.º 6 ter sido justificada por razões objetivas e de a decisão de adjudicação de um contrato único não ter sido adotada com o objetivo de excluir esse lote da aplicação da Diretiva 2009/81 ou da Diretiva 2014/24.

[48] Como já foi referido, a escolha à disposição da autoridade adjudicante não está sujeita a quaisquer condições adicionais.

[49] O Tribunal de Justiça precisou que, na interpretação de uma disposição do direito da União, importa ter em conta não só o teor da disposição visada mas também o seu contexto e a economia geral da regulamentação de que faz parte, bem como os objetivos que prossegue. Acórdão de 30 de janeiro de 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, n.º 36 e jurisprudência referida).

[50] Sem prejuízo das condições estabelecidas no artigo 16.º, n.º 2, terceiro parágrafo, alínea b), e quarto parágrafo, da Diretiva 2014/24, quando aplicáveis.

[51] V., por analogia, Acórdão de 15 de setembro de 2022, Veridos (C-669/20, EU:C:2022:684, n.º 31).

41. Importa também salientar que esta abordagem está em plena conformidade com o objetivo principal da Diretiva 2009/81, que é criar um mercado europeu de equipamentos de defesa [52] e assegurar uma efetiva abertura à concorrência dos contratos no setor da defesa [53], respeitando simultaneamente os imperativos de segurança dos Estados-Membros [54], à luz, quando necessário, do caráter sensível [55], por exemplo, dos serviços deste setor. As autoridades adjudicantes estão em melhor posição para decidir casuisticamente se um contrato específico justifica efetivamente a aplicação de regras *sui generis* da Diretiva 2009/81 ou de regras mais gerais, flexíveis e favoráveis à concorrência da Diretiva 2014/24. Em certos casos, quando os elementos de um contrato que dizem respeito à defesa são marginais ou insignificantes, como parece acontecer no caso em apreço [56], pode ser do interesse da autoridade adjudicante optar por aplicar as regras da Diretiva 2014/24.

42. Considero, portanto, que o Ministério era, em princípio, livre de escolher [57] as regras a aplicar e parece, de facto [58], ter aplicado as regras da Diretiva 2014/24. Isto resulta claramente da utilização do concurso aberto referido no artigo 27.º da Diretiva 2014/24 [59], uma vez que a Diretiva 2009/81 não prevê tal procedimento nem nenhum procedimento equivalente [60].

[52] V. considerando 2 da Diretiva 2009/81. As bases jurídicas da Diretiva 2009/81 são o artigo 47.º, n.º 2, CE (direito de estabelecimento), o artigo 55.º CE (livre prestação de serviços) e o artigo 95.º CE (mercado interno).

[53] V. considerando 15 da Diretiva 2009/81. Antes da adoção da Diretiva 2009/81, os contratos no domínio da defesa estavam, em princípio, abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/18. Assim, o artigo 10.º da Diretiva 2004/18 dispunha que esta se aplicava aos contratos públicos celebrados por entidades adjudicantes no domínio da defesa, sob reserva do disposto no artigo 296.º CE (atual artigo 346.º TFUE). Contudo, a Comissão referiu, no seu Livro verde — Contratos públicos no setor da defesa, COM/2004/0608 final, que se desenvolveu uma prática quase sistemática de recurso à derrogação prevista no artigo 296.º CE (atual artigo 346.º TFUE), em matéria de contratos públicos no setor da defesa, e que certos Estados-Membros estimavam poder recorrer de forma automática à derrogação prevista nesta disposição. Por conseguinte, a Comissão considerou que o «o quadro legal comunitário poderia ser completado com um novo instrumento legislativo específico para os contratos no setor da defesa […]. A diretiva em causa estabeleceria um quadro específico de regras aplicáveis aos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação *ratione materiae* do artigo 296.º CE mas em relação aos quais o recurso à exceção não se justifica […]». V. pág. 9. Segundo Arrowsmith, «[e]sta utilização abusiva das isenções sempre representou um desafio importante para completar o mercado integrado e aberto da defesa que a União se esforçou por alcançar e foi uma das principais preocupações que conduziram à adoção de uma diretiva separada sobre contratos públicos no domínio da defesa e da segurança». Arrowsmith, S., nota de rodapé 43, *op. cit.*, p. 152.

[54] V. considerando 4 da Diretiva 2009/81.

[55] V. considerando 8 da Diretiva 2009/81.

[56] Isto resulta de forma bastante clara das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, que não se refere à Diretiva 2009/81. Além disso, o próprio pedido de decisão prejudicial não menciona nem alude a equipamento militar, nem a munições ou explosivos. A Mara também declarou na audiência que, entretanto, efetua atualmente serviços de transporte para o Ministério e que o material militar não está, efetivamente, incluído nas mercadorias transportadas.

[57] V., entre outros, Heuninckx, B., «Mixed procurement involving defence or security», *in* Caranta, R., e Sanchez-Graells, A., (eds.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, 2021, pp. 174-175.

[58] Sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio.

[59] V. n.º 16 das presentes conclusões.

[60] V. também n.º 3 da resposta do Governo Italiano às questões escritas.

Critério de adjudicação do contrato em causa — artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24

43. Os critérios de adjudicação do contrato em causa devem ser apreciados à luz, nomeadamente, do artigo 47.º da Diretiva 2009/81 ou do artigo 67.º da Diretiva 2014/24, consoante a diretiva que for aplicável [61]. Tendo em conta as minhas observações preliminares sobre as regras da União aplicáveis, examinarei a questão do órgão jurisdicional de reenvio à luz da Diretiva 2014/24 [62], em especial do seu artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, e do princípio da proporcionalidade.

44. O artigo 67.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 prevê que as autoridades adjudicantes devem adjudicar os contratos públicos com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa. O artigo 67.º, n.º 2, primeiro parágrafo, desta diretiva define este conceito em termos extremamente amplos. Esta disposição precisa que a proposta economicamente mais vantajosa do ponto de vista da autoridade adjudicante deve ser identificada com base no preço ou custo, e *pode* incluir a melhor relação qualidade/preço. A melhor relação qualidade/preço deve ser avaliada com base em critérios que incluam aspetos qualitativos, ambientais [63] e/ou sociais [64] ligados ao objeto do contrato público em causa [65]. A lista de critérios constante do artigo 67.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 a propósito da melhor relação qualidade/preço não é exaustiva [66]. No Acórdão Concordia Bus Finland [67], o Tribunal de Justiça confirmou que os critérios de adjudicação tomados em consideração pela entidade adjudicante a fim de identificar a proposta economicamente mais vantajosa [68] não têm necessariamente de ser de natureza puramente económica, uma vez que outros fatores podem afetar o valor de uma proposta no entender da referida entidade adjudicante.

45. A inclusão pelas autoridades adjudicantes de critérios adicionais diferentes do preço ou do custo é facultativa nos termos do artigo 67.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 [69]. Sempre que as autoridades adjudicantes optem por aplicar critérios adicionais na adjudicação de um contrato, os critérios escolhidos devem respeitar os princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, a fim de assegurar uma comparação objetiva das

61 O considerando 89 da Diretiva 2014/24 declara que «[o] conceito de "critérios de adjudicação" é fulcral para o regime instituído pela presente diretiva».

62 Quando uma autoridade adjudicante opta, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, ou do artigo 16.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24, por adjudicar um contrato em conformidade com esta diretiva, deve respeitar integralmente as regras aplicáveis aí contidas. Conforme a Comissão referiu na audiência, a autoridade adjudicante não pode «escolher seletivamente» certas disposições de outra diretiva, como a Diretiva 2009/81, mesmo que essa autoridade adjudicante pudesse ter optado desde logo por adjudicar o contrato em conformidade com esta diretiva.

63 Quando a entidade adjudicante decide adjudicar um contrato ao proponente que apresentou a proposta economicamente mais vantajosa, pode, em princípio, tomar em consideração critérios relativos à preservação do ambiente. V., neste sentido, Acórdão de 17 de setembro de 2002, Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, n.º 64; a seguir «Acórdão Concordia Bus Finland»). O processo tinha por objeto a interpretação do artigo 36.º, n.º 1, da Diretiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços (JO 1992, L 209, p. 1). O artigo 36.º, n.º 1, desta diretiva estabelecia uma distinção entre dois critérios de adjudicação, a saber, a proposta economicamente mais vantajosa — que incluía qualidade e mérito técnico — e unicamente o preço mais baixo. A referência, nesse processo, ao critério da proposta economicamente mais vantajosa é equivalente a uma referência à melhor relação qualidade/preço na aceção do artigo 67.º da Diretiva 2014/24. V., por analogia, considerando 89 da Diretiva 2014/24.

64 V., por analogia, Acórdão de 20 de setembro de 1988, Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, n.ºs 28 a 37), no qual o Tribunal de Justiça reconheceu as entidades adjudicantes podiam, em princípio, impor uma cláusula social ou uma exigência de empregar desempregados de longa duração. V., também, Acórdãos de 26 de setembro de 2000, Comissão/França (C-225/98, EU:C:2000:494, n.º 50); de 15 de julho de 2010, Comissão/Alemanha (C-271/08, EU:C:2010:426, n.ºs 55 e 56); e de 10 de maio de 2012, Comissão/Países Baixos (C-368/10, EU:C:2012:284, n.ºs 84 a 88).

65 V., também, por analogia, artigo 70.º da Diretiva 2014/24, sobre as condições de execução dos contratos.

66 V. considerando 92 da Diretiva 2014/24.

67 V. n.º 55.

68 Como já foi referido, isto equivale à melhor relação qualidade/preço nos termos do artigo 67.º da Diretiva 2014/24.

69 O considerando 90, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 precisa que a proposta economicamente mais vantajosa «deverá sempre incluir um elemento de preço ou de custo».

vantagens relativas das propostas e, por conseguinte, uma concorrência efetiva. Daqui resulta que as autoridades adjudicantes não dispõem de um poder de apreciação ilimitado na escolha dos critérios adicionais [70].

46. Em contrapartida, o artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 prevê, em termos inequívocos e incondicionais, que cada Estado-Membro *pode* proibir todas as suas autoridades adjudicantes de utilizarem «o preço ou o custo como único critério de adjudicação» [71]. A faculdade de adotar tal proibição aplica-se independentemente das especificidades ou do objeto do contrato em causa. A este respeito, o artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 não está sujeito a nenhuma exceção ou derrogação e confere, por conseguinte, uma ampla margem de apreciação aos Estados-Membros no exercício da faculdade aí prevista. Além disso, resulta claramente da redação desta disposição que os Estados-Membros podem optar por exercer a sua margem de apreciação circunscrevendo o recurso ao preço ou ao custo a determinadas categorias de autoridades adjudicantes ou a certos tipos de contratos [72]. Isto implica que os Estados-Membros possam proibir a utilização do preço ou do custo como únicos critérios de adjudicação por parte de certas autoridades adjudicantes ou para certos tipos de contratos.

47. Apesar da ampla margem de apreciação de que dispõem ao abrigo do artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24, os Estados-Membros, ao fazerem uso da faculdade prevista nesta disposição, devem, no entanto, 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 aos princípios delas decorrentes, tais como o da igualdade de tratamento e da proporcionalidade, que estão também refletidos no artigo 18.º da Diretiva 2014/24 [73].

48. O legislador italiano fez uso da opção mais restrita prevista no artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 ao adotar o artigo 95.º, n.º 3, alínea a), e o artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P., que preveem, no essencial, que os contratos com elevada intensidade de mão de obra — em que o custo da mão de obra corresponda, pelo menos, a 50 % do montante total do contrato — devem ser adjudicados com base na melhor relação qualidade/preço. Este requisito aplica-se mesmo quando os serviços são padronizados. A utilização do critério do preço mais baixo é, portanto, proibida nesses casos. Parece resultar do pedido de decisão prejudicial que a finalidade do artigo 95.º, n.º 3, alínea a), e do artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P. é a proteção dos trabalhadores [74].

[70] V. Acórdãos de 20 de setembro de 2018, Montte (C-546/16, EU:C:2018:752, n.º 31 e jurisprudência referida), e de 17 de novembro de 2022, Antea Polska e o. (C-54/21, EU:C:2022:888, n.ºs 88 a 91). V., também, artigo 18.º, n.º 1, e artigo 67.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24, bem como considerando 90, primeiro parágrafo, desta diretiva.

[71] O considerando 90, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/24 enuncia que, «[a] fim de incentivar uma maior orientação da contratação pública para a qualidade, os Estados-Membros deverão ser autorizados a proibir ou restringir a utilização exclusiva do preço ou do custo para avaliar a proposta economicamente mais vantajosa, quando o considerarem adequado».

[72] Esta faculdade reflete a máxima ou o adágio latino «*qui potest plus, potest minus*» ou «*qui potest majus potest et minus*».

[73] V., por analogia, Acórdão de 6 de outubro de 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, n.º 33 e jurisprudência referida), que dizia respeito ao direito de reservar os contratos, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, a determinadas categorias de proponentes. V., também, por analogia, Acórdão de 30 de janeiro de 2020, *Tim* (C-395/18, EU:C:2020:58, n.º 45), que respeitava aos «motivos de exclusão» na aceção do artigo 57.º da Diretiva 2014/24. V. considerando 1 da Diretiva 2014/24.

[74] V. n.º 7 do pedido de decisão prejudicial, no qual o órgão jurisdicional de reenvio referiu que a Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Secção Plenária do Conselho de Estado, em formação jurisdicional) «salientou que a *ratio* da imposição do critério da proposta economicamente mais vantajosa relativamente à adjudicação de serviços com elevada intensidade de mão de obra é a de prosseguir os objetivos […] de proteção do trabalho». Esta questão relativa ao direito nacional e aos seus objetivos é, em última análise, uma matéria que compete ao órgão jurisdicional de reenvio decidir.

49. O contrato relativo ao lote n.º 6 está abrangido pelo disposto no artigo 95.º, n.º 3, alínea a), e no artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P. Todavia, contrariamente a estas disposições, o lote n.º 6 foi adjudicado com base no preço mais baixo e não na melhor relação qualidade/preço [75].

50. A Mara considera que, no caso de serviços padronizados com elevada intensidade de mão de obra, a proibição geral e abstrata, no direito italiano, de utilizar o critério do preço mais baixo constitui uma medida manifestamente excessiva, desproporcionada e injustificada, uma vez que os aspetos qualitativos destes serviços são irrelevantes. Além disso, esta conclusão não pode ser posta em causa para preservar a remuneração ou a segurança dos trabalhadores. No caso em apreço, qualquer redução concedida baseava-se exclusivamente no lucro potencial do proponente (fixado em 5 % do valor do lote), excluindo assim a possibilidade de erosão do custo da mão de obra e/ou de concessão de reduções excessivos em detrimento dos trabalhadores. As regras do concurso público eram, portanto, plenamente conformes com as disposições do artigo 18.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, bem como com o objetivo de proteção do pessoal enunciado no considerando 98 desta diretiva. A violação do princípio da proporcionalidade também é evidente no caso em apreço, uma vez que as autoridades nacionais competentes e o órgão jurisdicional nacional confirmaram que a Mara cumpriu os requisitos em matéria de remuneração e segurança.

51. A Samir [76], os Governos Francês [77] e Italiano [78] e a Comissão [79] consideram que a proibição, prevista no artigo 95.º, n.º 3, alínea a), e no artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P., de recorrer ao preço mais baixo é proporcionada, uma vez que protege os direitos dos trabalhadores e garante a qualidade dos serviços prestados.

52. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade [80], que constitui um princípio geral do direito da União, as regras estabelecidas pelos Estados-Membros no âmbito da execução das disposições da Diretiva 2014/24, como as regras destinadas a estabelecer as condições de aplicação do seu artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, não devem ir além do necessário para alcançar os objetivos visados por essa diretiva [81].

[75] Isto levou à anulação do anúncio de concurso em relação ao lote n.º 6, em 11 de abril de 2023, pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio). V. n.º 17 das presentes conclusões.

[76] A Samir alega que o proponente selecionado recebeu apenas um montante correspondente ao custo da mão de obra. Daqui resultou a adjudicação do contrato por sorteio e não com base noutros critérios, como a qualidade do serviço. A Samir argumenta que critério do preço mais baixo afeta negativamente tanto a qualidade do serviço como os direitos dos trabalhadores. Segundo a Samir, no caso em apreço foi pago aos trabalhadores o salário mínimo e não o salário mais elevado previsto na convenção coletiva nacional para o setor.

[77] O Governo Francês considera que o preço ou o custo são, em substância, critérios mínimos, que devem ser completados, quando necessário, por outros critérios. Observa ainda que o preço ou o custo não são necessariamente os critérios mais importantes. Segundo este Governo, resulta dos considerandos 2, 37, 41, 89 a 94 e 98 da Diretiva 2014/24 que o objetivo desta diretiva é, por um lado, aumentar a eficiência da despesa pública numa lógica de custo-eficácia nos procedimentos de contratação pública e, por outro, permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns, como a proteção do ambiente, a promoção do emprego e da inclusão social, ou a garantia das melhores condições possíveis para a prestação de serviços sociais de qualidade.

[78] Segundo o Governo Italiano, a limitação de reduções contida no artigo 17.º, segundo parágrafo, do caderno de encargos pode favorecer a evasão às disposições relativas à proteção da mão de obra, falsear a concorrência em detrimento das pequenas empresas e favorecer a apresentação de propostas idênticas, conforme demonstra o processo no órgão jurisdicional de reenvio, o que conduziu à adjudicação do contrato à Mara por sorteio. Este Governo também observa que, a longo prazo, as empresas podem sub-repticiamente tentar compensar as suas margens de lucro muito baixas ou nulas na remuneração dos trabalhadores. No caso dos serviços com elevada intensidade de mão de obra, esta pode ser protegida de forma mais eficaz e transparente através da limitação da importância do preço e da sua combinação com uma avaliação dos aspetos qualitativos da oferta.

[79] Segundo a Comissão, a proteção da remuneração dos trabalhadores é apenas uma das razões que justificam a aplicação do critério da melhor relação qualidade/preço. Além disso, não se pode excluir que a utilização do critério do preço mais baixo possa acarretar uma deterioração das condições de segurança no local de trabalho ou da qualidade do serviço.

[80] Não foi suscitada nenhuma outra questão (como o princípio da não discriminação referido no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24).

[81] Acórdão de 6 de outubro de 2021, Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, n.º 42).

53. Desde logo, importa sublinhar que o artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 não permite excluir o preço ou o custo dos critérios de adjudicação de um contrato [82]. Esta disposição permite apenas que os Estados-Membros proíbam a sua utilização como *únicos* critérios de adjudicação. As autoridades adjudicantes são, portanto, livres de escolher de entre um leque não exaustivo de critérios pertinentes, em que figuram necessariamente o preço e o custo, para a adjudicação de um contrato. A este respeito, a proibição prevista no artigo 95.º, n.º 3, alínea a), e no artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P. tem um alcance limitado e está orientada, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, para a proteção dos trabalhadores [83]. A exclusão pelo legislador italiano, de forma geral e abstrata, do preço mais baixo como único critério de adjudicação dos contratos relativos a serviços com elevada intensidade de mão de obra não priva as autoridades adjudicantes da possibilidade de tomarem em consideração o preço ou o custo desses contratos, limitando-se a impor-lhes, além disso, que tenham em conta natureza e as especificidades de tais contratos, assegurando que será escolhida a melhor proposta [84].

54. No caso dos serviços com elevada intensidade de mão de obra, incluindo os serviços padronizados, não se afigura [85] que todos os critérios que não o preço ou o custo sejam totalmente supérfluos ou irrelevantes para a adjudicação de um contrato relativo a tais serviços. Esta conclusão assenta na hipótese de a qualidade destes serviços não poder ser de modo algum diferenciada e de os direitos dos trabalhadores, bem como a sua saúde e segurança, poderem ser plenamente garantidos em todos os casos pelo direito nacional e/ou pelo artigo 17.º do caderno de encargos.

55. A pertinência de critérios adicionais que não o preço ou o custo, a fim de garantir — em concreto, no âmbito de um concurso público específico e, em abstrato, no que diz respeito à adjudicação dos contratos públicos em geral — não só os níveis de remuneração dos trabalhadores [86], mas também a sua saúde [87] e segurança, é evidente para todos os serviços com elevada intensidade de mão de obra, incluindo os serviços padronizados, não obstante o seu caráter repetitivo [88]. Por exemplo, a pertinência de outros critérios de adjudicação, além do preço mais baixo, para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores é particularmente aguda no caso do lote n.º 6, que exige, entre outras coisas, o manuseamento de munições e explosivos. Além disso, como salienta a Samir, a utilização do critério do preço mais baixo e não o da melhor relação qualidade/preço pode encorajar o recurso a uma mão de obra não qualificada em detrimento não só da qualidade do serviço prestado, mas também da segurança. Pode também desencorajar o investimento na formação do pessoal [89].

[82] V. considerando 90, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24.

[83] O que constitui um objetivo legítimo especificamente reconhecido pelo próprio artigo 67.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24.

[84] V., *a contrario*, Acórdão de 7 de outubro de 2004, Sintesi (C-247/02, EU:C:2004:593, n.ºs 38 a 42).

[85] Sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio.

[86] V., por analogia, Acórdão de 17 de novembro de 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, n.ºs 77 e 79).

[87] V. considerando 99 da Diretiva 2014/24, que menciona os critérios destinados a proteger a saúde do pessoal.

[88] Roberto Caranta considera que «os critérios que atribuem demasiada importância ao preço implicam naturalmente uma depreciação das condições dos trabalhadores, o que é particularmente verdade nos contratos em que o pessoal é o custo mais relevante. Para combater o *dumping* social, [o artigo] 95.º, n.º 3, do Código dos Contratos Públicos italiano aplica o último período do [artigo] 67.º, n.º 2, estabelecendo que não é permitido referir unicamente o preço ou o custo na contratação relativamente a […] qualquer contrato cujos custos de pessoal ascendam a, pelo menos, 50 % do orçamento global do contrato». Caranta, R., «Towards socially responsible public procurement», *ERA Forum*, vol. 23, 2022, p. 158; disponível em https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5.

[89] V. considerando 99 da Diretiva 2014/24, que faz referência à «formação para adquirir […] competências».

56. Embora as disposições do direito nacional em causa não pareçam ter sido especificamente concebidas para proteger a qualidade dos serviços prestados [90], não se pode excluir que a organização, as qualificações e a experiência do pessoal afeto à execução desses serviços padronizados possam ter incidência no nível de execução dos contratos e, por conseguinte, no valor económico das propostas [91]. A este respeito, o considerando 93 da Diretiva 2014/24 precisa que «[c]onvém especificar que, caso as disposições nacionais determinem a remuneração de determinados serviços ou estabeleçam preços fixos para certos tipos de fornecimentos, continua a ser possível avaliar a relação qualidade/preço com base em fatores diferentes do preço ou da remuneração» [92].

57. Nas suas observações, a Mara [93] também invocou o Acórdão Tedeschi e Consorzio Stabile Istant Service [94], já referido, que dizia respeito a uma legislação nacional que limitava a possibilidade de reduzir os preços aplicáveis às prestações subcontratadas em mais de 20 % em relação aos preços resultantes da adjudicação [95]. O Tribunal de Justiça declarou que tal limitação é suscetível de tornar menos atrativa a possibilidade de recorrer à subcontratação para a execução de um contrato, uma vez que limita a eventual vantagem concorrencial em termos de custos que os trabalhadores subcontratados apresentam para as empresas que pretendam prevalecer-se dessa possibilidade. Ora, esse efeito dissuasivo é contrário ao objetivo prosseguido pelas diretivas nesta matéria de abertura dos concursos públicos à mais ampla concorrência possível e, em particular, do acesso das pequenas e médias empresas aos concursos públicos. Acresce que, além do mais, o limite de 20 % vai além do necessário para assegurar uma proteção para os trabalhadores subcontratados em matéria de remuneração, uma vez que não deixa lugar a uma apreciação casuística pela entidade adjudicante, sendo aplicável independentemente de qualquer consideração da proteção social que é garantida pelas leis, pelos regulamentos e pelas convenções coletivas aplicáveis aos trabalhadores em causa.

58. O raciocínio seguido neste processo não é transponível para o caso em apreço. A obrigação prevista no artigo 95.º, n.º 3, alínea a), e no artigo 95.º, n.º 4, alínea b), do Código C.P. de utilizar a melhor relação qualidade/preço nos serviços padronizados com elevada intensidade de mão de obra não exclui automaticamente nenhum proponente e exige, de facto, uma análise individual das propostas apresentadas com base em critérios que incluam o preço ou o custo, mas não exclusivamente.

[90] Como já foi referido, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar os objetivos prosseguidos pelo legislador italiano.

[91] V. artigo 67.º, n.º 2, alínea b), e considerando 94 da Diretiva 2014/24. Embora este considerando faça referência ao exemplo de contratos relativos a serviços de natureza intelectual, como serviços de consultoria ou de arquitetura, considero que não pode ser interpretado no sentido de que exclui os serviços padronizados do âmbito de aplicação do artigo 67.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2014/24.

[92] Este considerando declara ainda que «[d]adas as numerosas possibilidades de avaliar a relação qualidade/preço com base em critérios de fundo, deverá ser evitado o recurso ao sorteio como única forma de adjudicação de contratos». Dir-se-ia que a necessidade de sorteio resulta de uma combinação da utilização do preço mais baixo como único critério de adjudicação e da exigência, prevista no artigo 17.º do caderno de encargos, de que qualquer redução de preço proposto se baseie exclusivamente no lucro potencial do proponente, que foi fixado em 5 % do valor do contrato indicado no anúncio de concurso. Dado que estes condicionalismos rígidos foram impostos pelo próprio Ministério, parece pouco provável que os proponentes sejam obrigados a explicar a essa autoridade adjudicante, em conformidade com o artigo 69.º da Diretiva 2014/24, quaisquer propostas que se revelem anormalmente baixas e a sua conformidade com o direito social e laboral, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, desta diretiva. Como salienta o Governo Francês, o início do procedimento previsto no artigo 69.º desta diretiva não é automático. Por um lado, depende de que um operador económico apresente uma proposta cujo preço está manifestamente subvalorizado e é suscetível de comprometer a boa execução do contrato. Depois, pressupõe que uma autoridade adjudicante tenha suspeitas. Por último, compete a esta autoridade efetuar as verificações necessárias, dentro dos limites da sua capacidade.

[93] A Mara considera que a exclusão do critério do preço mais baixo pelo legislador italiano não permite uma apreciação caso a caso pela autoridade adjudicante e que se aplica independentemente da consideração da proteção social garantida pelas leis, regulamentos e convenções coletivas aplicáveis aos trabalhadores em causa.

[94] Acórdão de 27 de novembro de 2019 (C-402/18, EU:C:2019:1023, n.ºs 59 e 65).

[95] O limite de 20 % era imperativo.

59. Por conseguinte, sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que a legislação nacional em causa que transpõe o artigo 67.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24 é adequada para garantir o seu objetivo principal de proteção dos trabalhadores, não vai além do necessário para alcançar esse objetivo e respeita, portanto, o princípio da proporcionalidade.

VI. Conclusão

60. Tendo em conta o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial submetida pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) do seguinte modo:

O artigo 67.º, n.º 2, 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, e o princípio da proporcionalidade

devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que proíbe as autoridades adjudicantes de utilizarem o preço mais baixo como único critério de adjudicação de um contrato público relativo a serviços tanto com elevada intensidade de mão de obra, como padronizados, ainda que o caderno de encargos preveja que as remunerações das pessoas empregadas ao abrigo do contrato sejam pagas em conformidade com a convenção coletiva nacional aplicável no setor e que qualquer proposta de redução de preço só se pode basear no lucro potencial do proponente.