Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 24 de fevereiro de 2022 [1]

Processo C-669/20

Veridos GmbH
contra
Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria,
Mühlbauer ID Services GmbH — S&T

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária)]

«Reenvio prejudicial — Processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços — Diretiva 2014/24/UE — Diretiva 2009/81/CE — Fixação de um critério para a apreciação de uma proposta anormalmente baixa — Existência de pelo menos três propostas»

1. O direito da União permite que, quando a adjudicação de determinados contratos públicos tenha que ser feita a favor da proposta economicamente mais vantajosa ou com o preço mais baixo, a entidade adjudicante rejeite as «propostas anormalmente baixas» desprovidas de justificação satisfatória.

2. Este pedido de decisão prejudicial suscita diversas questões relativas a um contrato público celebrado com vista à planificação, ao desenvolvimento e à gestão de um sistema de emissão de documentos de identificação búlgaros. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância:

— em que condições e em que medida a entidade adjudicante é obrigada a verificar a existência de propostas anormalmente baixas, na aceção da Diretiva 2009/81/CE [2] e da Diretiva 2014/24/UE [3];

— em que momento deve ser efetuada a fiscalização jurisdicional sobre a apreciação da entidade adjudicante que exclua a existência de uma proposta anormalmente baixa e se essa apreciação deve ser justificada.

[1] Língua original: espanhol.

[2] Diretiva 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).

[3] 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).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2014/24

3. O considerando 90 da Diretiva 2014/24 enuncia:

«A adjudicação de um contrato deverá realizar-se com base em critérios objetivos que assegurem o respeito dos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, com vista a assegurar uma comparação objetiva do valor relativo das propostas, a fim de determinar, em condições de concorrência efetiva, a proposta economicamente mais vantajosa. […]

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.

Para garantir a observância do princípio da igualdade de tratamento na adjudicação de contratos públicos, as autoridades adjudicantes deverão ser obrigadas a criar condições para assegurar a transparência necessária para que todos os proponentes fiquem razoavelmente informados dos critérios e das disposições que serão aplicados na decisão de adjudicação do contrato. As autoridades adjudicantes deverão, por conseguinte, ser obrigadas a indicar os critérios de adjudicação e a ponderação relativa atribuída a cada critério […]»

4. O considerando 92 da Diretiva 2014/24 declara:

«Ao avaliarem a melhor relação qualidade/preço, as autoridades adjudicantes deverão determinar os critérios económicos e qualitativos, ligados ao objeto do contrato, que utilizarão para esse efeito. Esses critérios deverão, portanto, permitir uma avaliação comparativa do nível de desempenho de cada proposta à luz do objeto do contrato, tal como definido nas especificações técnicas. No contexto da melhor relação qualidade/preço, a presente diretiva estabelece uma lista não exaustiva de possíveis critérios de adjudicação que incluem aspetos ambientais e sociais. As autoridades adjudicantes deverão ser incentivadas a escolher critérios de adjudicação que lhes permitam adquirir obras, fornecimentos e serviços de elevada qualidade e que correspondam perfeitamente às suas necessidades.

Os critérios de adjudicação escolhidos não deverão conferir à autoridade adjudicante uma liberdade de escolha ilimitada, devendo assegurar a possibilidade de concorrência efetiva e leal e ser acompanhados de disposições que permitam uma verificação eficaz da informação fornecida pelos proponentes.

[…]»

5. O artigo 56.º («Princípios gerais») da Diretiva 2014/24 dispõe:

«1. Os contratos são adjudicados com base nos critérios estabelecidos em conformidade com os artigos 67.º a 69.º, desde que a autoridade adjudicante tenha verificado, em conformidade com os artigos 59.º a 61.º, que estão preenchidas todas as seguintes condições:

[…]»

6. O artigo 69.º («Propostas anormalmente baixas») da Diretiva 2014/24 prevê:

«1. As autoridades adjudicantes exigem que os operadores económicos expliquem os preços ou custos indicados na proposta, sempre que estes se revelem anormalmente baixos para as obras, fornecimentos ou serviços a prestar.

[…]

3. A autoridade adjudicante avalia as informações prestadas consultando o proponente. Só pode excluir a proposta no caso de os meios de prova fornecidos não permitirem explicar satisfatoriamente os baixos preços ou custos propostos […]»

2. Diretiva 2009/81

7. O considerando 15 da Diretiva 2009/81 tem a seguinte redação:

«A adjudicação de contratos celebrados nos Estados-Membros pelas entidades adjudicantes referidas na Diretiva 2004/17/CE […], e pelas entidades adjudicantes referidas na Diretiva 2004/18/CE […], deve respeitar os princípios do Tratado, designadamente a liberdade de circulação de mercadorias, a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços, bem como os princípios deles decorrentes, sejam eles os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade ou da transparência.

[…]»

8. O considerando 69 da Diretiva 2009/81 enuncia:

«A adjudicação de um contrato deverá realizar-se com base em critérios objetivos que assegurem o respeito pelos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, e que garantam que a apreciação das propostas se processe de forma transparente e objetiva, em condições de concorrência efetiva. Por conseguinte, importa admitir unicamente a aplicação de dois critérios de adjudicação: o "preço mais baixo" e a "proposta economicamente mais vantajosa".»

9. Nos termos do artigo 38.º («Verificação da aptidão dos candidatos, seleção dos participantes e adjudicação dos contratos») da Diretiva 2009/81:

«1. Os contratos são adjudicados com base nos critérios estabelecidos nos artigos 47.º e 49.º, tendo em conta o disposto no artigo 19.º, após verificada a aptidão dos operadores económicos não excluídos por força dos artigos 39.º ou 40.º, pelas autoridades/entidades adjudicantes de acordo com os critérios relativos à capacidade económica e financeira, aos conhecimentos ou

capacidades profissionais e técnicos referidos nos artigos 41.º a 46.º, e, eventualmente, com as regras e os critérios não discriminatórios referidos no n.º 3 do presente artigo.

[…]»

10. O artigo 49.º («Propostas anormalmente baixas») da Diretiva 2009/81 prevê:

«1. Se, para um determinado contrato, houver propostas que se revelem anormalmente baixas em relação à prestação em causa, antes de as poder rejeitar, a autoridade/entidade adjudicante solicitará por escrito os esclarecimentos que considere oportunos sobre os elementos constitutivos da proposta.

[…]

2. A autoridade/entidade adjudicante verificará os referidos elementos, consultando o proponente e tendo em conta as justificações fornecidas.

[…]»

11. O artigo 55.º («Âmbito de aplicação e acesso aos procedimentos de recurso»), n.º 2, da Diretiva 2009/81 dispõe:

«Os Estados-Membros devem aprovar as medidas necessárias para assegurar que as decisões das autoridades/entidades adjudicantes possam ser objeto de recursos eficazes e, sobretudo, tão céleres quanto possível, nos termos dos artigos 56.º a 62.º, com fundamento na violação, por tais decisões, do direito [da União] em matéria de contratos públicos ou das normas nacionais de transposição desse direito.»

B. Direito búlgaro

12. O artigo 72.º da Zakon za obshtestvenite porachki (Lei dos Contratos Públicos), sob a epígrafe «Propostas anormalmente baixas», prevê:

«1. Se a proposta de um participante a ser avaliada num concurso for mais vantajosa do que a média das propostas dos outros proponentes em termos de preço ou custo relativamente ao mesmo fator de avaliação em mais de 20 %, a entidade adjudicante exigirá uma justificação escrita pormenorizada da forma como a proposta foi preparada para ser apresentada no prazo de cinco dias após a receção do pedido.»

II. Matéria de facto, litígio e questões prejudiciais

13. O Ministério da Administração Interna da República da Bulgária, na qualidade de entidade adjudicante, lançou um concurso público que tinha por objeto «a planificação, o desenvolvimento e a gestão de um sistema de emissão de documentos de identificação búlgaros da geração 2019» [4].

[4] Aviso de concurso publicado através da Decisão n.º 5785 MPR-58, de 15 de agosto de 2018.

14. Na sequência da respetiva pré-seleção, a Veridos GmbH (a seguir «Veridos») e o consórcio Mühlbauer ID Services GmbH-S&T (a seguir «Mühlbauer») foram convidados a apresentar as suas propostas.

15. O contrato acabou por ser adjudicado à Mühlbauer [5].

16. A Veridos impugnou a adjudicação na Komisia za zashtita na konkurentsiata (Autoridade da Concorrência, Bulgária), alegando que a proposta vencedora tinha sido anormalmente baixa [6].

17. A Autoridade da Concorrência negou provimento ao recurso apresentado pela Veridos, com a Decisão de 25 de junho de 2020. Na sua opinião, o artigo 72.º da Lei dos Contratos Públicos era inaplicável, uma vez que, tendo sido apresentadas apenas duas propostas, não era possível calcular o valor médio previsto naquela disposição para determinar se uma delas era anormalmente baixa.

18. A Veridos recorreu da Decisão de 25 de junho de 2020 para o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária), que se dirige ao Tribunal de Justiça submetendo as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem o artigo 56.º da Diretiva [2014/24], em conjugação com o seu artigo 69.º, e o artigo 38.º da Diretiva [2009/81], em conjugação com o seu artigo 49.º, ser interpretados no sentido de que uma entidade adjudicante não é obrigada a avaliar uma proposta anormalmente baixa no caso de ser objetivamente inaplicável um critério de avaliação de uma proposta anormalmente baixa, fixado pela lei nacional, e de não ter sido escolhido e previamente publicado pela entidade adjudicante outro critério?

2) Devem o artigo 56.º da Diretiva 2014/24, em conjugação com o seu artigo 69.º, e o artigo 38.º da Diretiva 2009/81, em conjugação com o seu artigo 49.º, ser interpretados no sentido de que a entidade adjudicante só é obrigada a avaliar a existência de propostas anormalmente baixas quando existam suspeitas relativamente a qualquer proposta ou, pelo contrário, a entidade adjudicante é sempre obrigada a certificar-se da seriedade das propostas recebidas e a apresentar a respetiva justificação?

3) Essa obrigação recai sobre a entidade adjudicante quando apenas tenham sido recebidas duas propostas no âmbito do processo de adjudicação?

4) Deve o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [a seguir "Carta"] ser interpretado no sentido de que estão sujeitas a fiscalização jurisdicional a apreciação, pela entidade adjudicante, de que não havia uma suspeita sobre a existência de uma proposta anormalmente baixa, e a convicção da entidade adjudicante de que existe uma proposta séria por parte do primeiro proponente no concurso?

5) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior: deve o artigo 47.º da [Carta] ser interpretado no sentido de que, no âmbito de um processo de adjudicação em que não examinou a existência de uma proposta anormalmente baixa, a entidade adjudicante é obrigada a justificar os motivos pelos quais não existe uma suspeita quanto à existência de uma proposta anormalmente baixa, ou seja, quanto à seriedade da proposta classificada em primeiro lugar?»

[5] Decisão n.º 5785 MPR-35, de 29 de abril de 2020.

[6] Despacho de reenvio, n.º 41, *in fine*.

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

19. O pedido de decisão prejudicial foi registado no Tribunal de Justiça em 8 de dezembro de 2020.

20. Em 1 de fevereiro de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu indeferir o pedido de tramitação acelerada.

21. Apresentaram observações a Veridos, a Mühlbauer, os Governos austríaco, búlgaro, checo e francês e a Comissão Europeia.

22. Não foi considerada necessária a realização de audiência pública.

IV. Análise

A. Considerações preliminares

23. Neste processo, a Diretiva 2009/81 é aplicável, uma vez que se trata de um contrato público que tem por objeto a emissão de documentos de identificação, abrangidos pelos «domínios da defesa e da segurança» [7]. Foi precisamente em aplicação desta diretiva, como resulta do despacho de reenvio, que a entidade adjudicante anunciou o concurso para o contrato único [8].

24. Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre os artigos pertinentes da Diretiva 2009/81 e da Diretiva 2014/24. Justifica a sua atuação invocando o «conteúdo idêntico e a função análoga das disposições relevantes das duas diretivas» [9]. Não há inconveniente em que proceda desse modo, uma vez que as disposições das duas diretivas cuja interpretação é pedida coincidem no essencial, pelo que a resposta do Tribunal de Justiça serve igualmente a todas essas disposições [10].

7 O Governo búlgaro afirma (n.º 9 das suas observações) que a tecnologia e os materiais utilizados para os documentos de identificação exigem ou contêm informações classificadas pelo que se encontram abrangidos pelos «equipamentos sensíveis» referidos no artigo 2.º, alíneas b) e c), da Diretiva 2009/81.

8 Segundo o despacho de reenvio (n.º 22), a entidade adjudicante «tomou a decisão e anunciou um único contrato ao abrigo da Diretiva 2009/81» de acordo com o seu considerando 24, em vez de recorrer à possibilidade prevista no considerando 13 da Diretiva 2014/24. Nos termos do artigo 16.º, n.º 2, alínea b), desta última, nos casos de contratos mistos, «[c]aso parte de um contrato seja abrangida pela Diretiva 2009/81/CE, o contrato pode ser adjudicado nos termos dessa diretiva, desde que a adjudicação de um contrato único se justifique por razões objetivas».

9 N.º 22 do despacho de reenvio.

10 As referências normativas às propostas anormalmente baixas foram e são uma constante no direito da União sobre a adjudicação de contratos públicos, desde a Diretiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas (JO 1971, L 185, p. 5; EE 17 F1 p. 9), artigo 29.º, n.º 5. Encontravam-se na Diretiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração dos contratos de fornecimento de direito público (JO 1977, L 13, p. 1; EE 17 F1 p. 29), artigo 25.º, n.º 5; na 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), artigo 37.º; na Diretiva 93/36/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento (JO 1993, L 199, p. 1), artigo 27.º; na Diretiva 93/37/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas (JO 1993, L 199, p. 54), artigo 30.º, n.º 4; e na Diretiva 93/38/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (JO 1993, L 199, p. 84), artigo 34.º. Essas formulações foram retomadas nas sucessivas gerações desta legislação, como a Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO 2004, L 134, p. 1), artigo 57.º; 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), artigo 55.º; e a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243), artigo 84.º

25. Na mesma ordem de ideias, a jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria, embora se refira a disposições análogas de outras diretivas relativas aos contratos públicos diferentes das duas diretivas já referidas, é transponível para o caso em apreço, como explicarei a seguir.

26. Devido ao seu conteúdo, as questões do órgão jurisdicional de reenvio podem ser agrupadas em dois conjuntos:

— através das três primeiras, pretende determinar-se se e em que condições e com que âmbito a entidade adjudicante é obrigada a verificar a existência de propostas anormalmente baixas;

— a quarta e quinta questões dizem respeito à justificação que deve ser apresentada pela entidade adjudicante quanto à inexistência de uma proposta anormalmente baixa e à fiscalização jurisdicional dessa apreciação.

B. Obrigação de verificar a existência de propostas anormalmente baixas (primeira, segunda e terceira questões prejudiciais)

27. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o litígio circunscreve-se apenas à competência que o legislador nacional exerceu ao regular, no artigo 72.º, n.º 1, da Lei dos Contratos Públicos, o critério de avaliação de uma proposta anormalmente baixa [11].

28. Se bem compreendo a argumentação do órgão jurisdicional de reenvio, parece resultar da sua interpretação da disposição nacional que o critério *único* para qualificar uma proposta como «anormalmente baixa» consiste em que seja inferior em 20 % à média das propostas apresentadas pelos outros proponentes. Se este critério se revelar inaplicável, pelo facto de existirem apenas duas propostas, a entidade adjudicante não está em condições de apreciar a anomalia de qualquer uma das propostas [12].

29. Antes de abordar a questão de saber se a disposição nacional assim interpretada [13] está em conformidade com as Diretivas 2009/81 e 2014/24 (nomeadamente com o artigo 49.º da primeira e com o artigo 69.º da segunda), recordo que:

— o artigo 49.º da Diretiva 2009/81 obriga a entidade adjudicante a supervisionar e a verificar a seriedade das propostas. Se se revelar que há propostas anormalmente baixas em relação à prestação em causa, solicitará por escrito os esclarecimentos que considere oportunos sobre os elementos constitutivos da proposta;

— nos termos do artigo 69.º da Diretiva 2014/24, as autoridades adjudicantes «exigem que os operadores económicos expliquem os preços ou custos indicados na proposta, sempre que estes se revelem anormalmente baixos para as obras, fornecimentos ou serviços a prestar».

[11] N.º 23 de despacho de reenvio. Na sequência da transcrição dessa disposição, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que o critério que consiste em se considerar anormalmente baixa a proposta inferior em mais de 20 % à média das propostas dos outros proponentes, «exige implicitamente que haja, pelo menos, três propostas, sendo a avaliação de uma proposta baseada no valor médio das duas propostas restantes».

[12] O Governo búlgaro (n.º 34 das suas observações) tem a mesma opinião: quando há apenas duas propostas, não existe o critério objetivo de identificação para as qualificar como anormalmente baixas, pelo que é impossível à entidade adjudicante suspeitar que uma delas tem essa natureza.

[13] Embora a interpretação do direito nacional incumba logicamente ao órgão jurisdicional de reenvio, pode questionar-se se, na realidade, a legislação búlgara prevê como um simples indício, não exclusivo, de anomalia, a comparação do preço de uma proposta com o valor médio das outras propostas. Sob esta perspetiva, a entidade adjudicante poderia utilizar outros critérios subsidiários que, mesmo que não sejam explicitados nessa regulamentação, lhe permitam detetar a anomalia de uma proposta enquanto tal.

30. A leitura destas disposições deve ser feita à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, como já afirmei, na medida em que o legislador da União não definiu aí o conceito de proposta anormalmente baixa nem previu um método específico para o cálculo de um limiar de *anomalia* [14]. O que justifica, insisto, a pertinência da interpretação jurisprudencial, que tem tido uma continuidade assinalável nesta matéria ao longo do tempo [15].

31. O Tribunal de Justiça declarou:

— no que respeita à Diretiva 92/50, que «[c]abe […] aos Estados-Membros e, nomeadamente, às entidades adjudicantes determinarem o modo de cálculo de um limiar de anomalia constitutivo de uma "proposta anormalmente baixa" […]» [16];

— no que respeita à Diretiva 93/37, que a entidade adjudicante não pode deixar de cumprir a obrigação de «identificar as propostas suspeitas» e de, se for o caso, recorrer ao correspondente procedimento (contraditório) de verificação [17];

— no que respeita à Diretiva 2004/18 [18], que «[…] o legislador da União *exige à entidade adjudicante que verifique* a composição das propostas que apresentem um caráter anormalmente baixo, impondo-lhe, para o efeito, a obrigação de solicitar aos concorrentes que apresentem as justificações necessárias» [19].

32. No que diz respeito ao artigo 69.º da Diretiva 2014/24, o Tribunal de justiça confirmou que:

— sempre que uma proposta se revele anormalmente baixa, as autoridades adjudicantes *exigem* que o proponente explique os preços ou custos indicados na mesma, podendo essas explicações referir-se, designadamente, aos elementos previstos no n.º 2 do referido artigo [20];

— a autoridade adjudicante deve avaliar as informações prestadas consultando o proponente e só pode excluir semelhante proposta no caso de os meios de prova fornecidos não permitirem explicar satisfatoriamente os baixos preços ou custos propostos [21].

33. Em suma, a regulamentação da União impõe, em todo o caso, às entidades adjudicantes que verifiquem se qualquer uma das propostas submetidas se afigura *prima facie* anormalmente baixa.

34. Não releva, para esse efeito, o facto de ser «inaplicável um critério de avaliação de uma proposta anormalmente baixa, fixado pela lei nacional» e de não ter sido previamente publicado outro critério escolhido pela entidade adjudicante. Esta, repito, não pode deixar de verificar se a proposta (se todas as propostas) é suspeita de irregularidade.

[14] Como salienta a Comissão nas suas «Orientações sobre a participação de proponentes e de mercadorias de países terceiros no mercado de contratos públicos da UE», Comunicação de 24 de julho de 2019, C(2019) 5494 final, n.º 2.1.

[15] Essa continuidade é notória, designadamente, nos Acórdãos de 22 de junho de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, a seguir «Acórdão Fratelli Costanzo», EU:C:1989:256); de 27 de novembro de 2001, Lombardini e Mantovani (C-285/99 e C-286/99, a seguir «Acórdão Lombardini e Mantovani», EU:C:2001:640); de 29 de março de 2012, SAG ELV Slovensko e o. (C-599/10, EU:C:2012:191); de 18 de dezembro de 2014, Data Medical Service (C-568/13, EU:C:2014:2466); de 19 de outubro de 2017, Agriconsulting Europe/Comissão (C-198/16 P, EU:C:2017:784); e de 10 de setembro de 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, a seguir «Acórdão Tax-Fin-Lex», EU:C:2020:685).

[16] Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Data Medical Service (C-568/13, EU:C:2014:2466, n.º 49).

[17] Acórdão Lombardini e Mantovani, n.º 55.

[18] Cujo artigo 55.º, n.º 1, corresponde ao artigo 49.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81.

[19] Acórdão 29 de março de 2012, SAG ELV Slovensko e o. (C-599/10, EU:C:2012:191, n.º 28). O sublinhado é meu.

[20] Acórdão Tax-Fin-Lex, n.º 32.

[21] Acórdão Tax-Fin-Lex, n.º 33.

35. É igualmente irrelevante o facto de apenas dois candidatos se terem apresentado ao processo de adjudicação: cada uma dessas duas propostas terá de ser submetida ao escrutínio da entidade adjudicante, que avaliará o seu caráter eventualmente suspeito.

36. Em princípio, como já expliquei, cabe aos Estados-Membros e às entidades adjudicantes determinarem o modo de cálculo de um limiar de anomalia constitutivo de uma «proposta anormalmente baixa». Em todo o caso, o direito da União fornece indicações que permitam precisar o objeto dos esclarecimentos exigíveis a quem apresente uma proposta suspeita [22].

37. O Governo búlgaro alega que a deteção de propostas anormalmente baixas pode apenas basear-se em cálculos aritméticos, como o previsto pela legislação nacional. Na sua opinião, essa solução garante uma objetividade que não pode ser assegurada se a identificação de propostas suspeitas assentar na apreciação subjetiva da entidade adjudicante [23].

38. Não concordo com este argumento. A entidade adjudicante deve identificar as propostas aparentemente suspeitas (submetidas, por esse motivo, ao procedimento de verificação contraditório) à luz de todas as características do objeto do concurso. A comparação com as outras propostas concorrentes, mesmo que tal seja útil em determinados casos para a deteção de uma anomalia, não pode constituir o critério *único* adotado pela entidade adjudicante. A análise de todos os seus elementos, considerados em si mesmos, permitir-lhe-á esclarecer se, apesar das aparências e do seu afastamento relativamente aos preços de outros candidatos ao concurso [24], a proposta suspeita é suficientemente séria.

39. Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que a utilização de um simples critério matemático pode ser contrária ao desenvolvimento de uma concorrência efetiva no domínio dos contratos públicos. Foi o que aconteceu no caso nos processos decididos pelos Acórdãos Fratelli Costanzo e Lombardini e Mantovani:

— no primeiro, a norma italiana considerava anormais, e excluía do concurso, as «propostas que contenham um preço inferior em percentagem que exceda à média das propostas aceites acrescida da que constar do aviso de concurso». Nos termos desse aviso, as propostas que não ultrapassassem pelo menos 9,48 % do montante de base eram automaticamente excluídas [25];

— no segundo, a percentagem que determinava a obrigação, para a entidade adjudicante, de submeter a proposta anómala a um procedimento de verificação fixava-se «em medida igual à média aritmética das rebaixas percentuais de todas as propostas admitidas, acrescida do afastamento médio aritmético das rebaixas percentuais que excedam aquela média» [26].

40. Ora, o Tribunal de justiça declarou que «um critério matemático, por aplicação do qual seriam consideradas anómalas e, portanto, excluídas do processo de adjudicação as propostas que excedam em menos de 10 % o excesso médio em relação ao preço-base fixado como valor da

[22] Nos termos do artigo 49.º da Diretiva 2009/81, esses esclarecimentos referem-se, designadamente: 1) À economia do processo de construção e de fabrico dos produtos ou da prestação dos serviços; 2) Às soluções técnicas escolhidas e/ou às condições excecionalmente favoráveis de que o proponente disponha para a execução das obras ou para o fornecimento dos produtos ou para a prestação dos serviços; 3) À originalidade das obras, dos produtos ou dos serviços propostos; 4) Ao respeito das condições relativas à proteção e às condições de trabalho em vigor no local de execução das prestações; 5) À possibilidade de obtenção de um auxílio estatal pelo proponente. Os termos do artigo 69.º da Diretiva 2014/24 são, em substância, idênticos.

[23] N.º 18 das observações escritas do Governo búlgaro.

[24] No Acórdão Tax-Fin-Lex, o Tribunal de Justiça não excluiu que, em determinadas circunstâncias, mesmo uma proposta a preço zero possa ser admissível (isto é, não anormalmente baixa), por maior que seja a sua diferença relativamente às outras propostas apresentadas.

[25] Acórdão Fratelli Costanzo, n.ºs 6 a 10.

[26] Acórdão Lombardini e Mantovani, n.º 8.

empreitada das propostas admitidas a concurso, retira aos concorrentes que tenham apresentado propostas especialmente baixas a possibilidade de provarem que as mesmas são sérias, de modo que a aplicação deste critério é contrária ao objetivo da Diretiva 71/305, que é o de favorecer o desenvolvimento de uma concorrência efetiva em matéria de contratos públicos» [27].

41. Com base nestas premissas, pode deduzir-se que não é conforme com o direito da União uma norma nacional nos termos da qual o critério *único* para avaliar se uma proposta é anormalmente baixa consiste em que o seu montante seja inferior em 20 % à média das propostas apresentadas pelos outros proponentes.

42. A obrigação de verificar a seriedade de *todas* as propostas concorrentes visa garantir o respeito dos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, em conformidade com os quais a adjudicação dos contratos públicos deve ser efetuada [28].

43. Este objetivo ficaria comprometido se as regulamentações nacionais restringissem a parâmetros puramente percentuais (relativamente aos outros concorrentes) as situações em que uma proposta pode ser qualificada de «anormalmente baixa», afastando assim as disposições dos artigos 49.º da Diretiva 2009/81 e 69.º da Diretiva 2014/24.

C. Justificação e fiscalização jurisdicional da apreciação da entidade adjudicante relativa à eventual existência de uma proposta anormalmente baixa (quarta e quinta questões prejudiciais)

44. O artigo 55.º, n.º 2, da Diretiva 2009/81 proclama o direito de recurso das decisões tomadas pela entidade adjudicante [29]. A disposição está alinhada com o regime da Diretiva 89/665/CE [30] e, como sublinha a Comissão, garante o respeito dos direitos enunciados no artigo 47.º da Carta [31].

45. De um modo geral, e em conformidade com o artigo 55.º, n.º 4, da Diretiva 2009/81, os Estados-Membros estão obrigados a garantir «o acesso ao recurso […] a qualquer pessoa que tenha ou tenha tido interesse em obter um determinado contrato e que tenha sido, ou possa vir a ser, lesada por uma eventual violação».

[27] Acórdão Lombardini e Mantovani, n.º 47, referindo o Acórdão Fratelli Costanzo, n.º 18. Neste último afirma-se que as disposições da União em matéria de contratos públicos como as que nos ocupam no caso em apreço, dado o seu conteúdo, incondicionalidade e precisão, têm efeito direto.

[28] No que respeita à Diretiva 2009/81, tal encontra-se refletido no seu considerando 69.

[29] «Os Estados-Membros devem aprovar as medidas necessárias para assegurar que as decisões das autoridades/entidades adjudicantes possam ser objeto de recursos eficazes e, sobretudo, tão céleres quanto possível, […] com fundamento na violação, por tais decisões, do direito [da União] em matéria de contratos públicos ou das normas nacionais de transposição desse direito.»

[30] Diretiva do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos (JO 1989, L 395, p. 33). O artigo 55.º, n.º 2, da Diretiva 2009/81 retoma a redação do artigo 1.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Diretiva 89/665, permitindo a aplicação, por analogia, dos acórdãos do Tribunal de Justiça sobre esta última.

[31] A Comissão refere o considerando 36 da Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos (JO 2007, L 335, p. 31). Nos termos desse considerando, essa diretiva «destina-se a assegurar o respeito pleno do direito a um recurso efetivo e a que a sua causa seja julgada de forma equitativa, em conformidade com os primeiro e segundo parágrafos do artigo 47.º da Carta».

46. Quanto às propostas anormalmente baixas, a resposta a este segundo conjunto de questões deve ser dada sob uma dupla perspetiva:

— em primeiro lugar, em função da natureza expressa ou implícita da decisão da entidade adjudicante quanto à seriedade de uma das propostas concorrentes;

— em segundo lugar, em função da fiscalização jurisdicional da apreciação da entidade adjudicante.

1. Natureza (e eventual justificação) da decisão da entidade adjudicante

47. Ao fazer referência às propostas anormalmente baixas, o artigo 49.º da Diretiva 2009/81 não impõe à entidade adjudicante uma obrigação indiscriminada de *se pronunciar expressamente* sobre essa qualidade da proposta em causa.

48. Em contrapartida, essa obrigação encontra-se prevista se, «para um determinado contrato, houver propostas», que a entidade adjudicante considera que se revelam «anormalmente baixas em relação à prestação em causa».

49. Como já referi, a obrigação que «incumbe à entidade adjudicante, [é,] primeiro, [a de] identificar as propostas suspeitas» [32], à luz de todas as características do objeto do concurso e, se for o caso, da relação de cada uma delas com as outras.

50. Quando a entidade adjudicante considerar que nenhuma das propostas assim avaliadas é anormalmente baixa, não é obrigada a fazer uma declaração *ad hoc* a esse respeito. Neste ponto concordo com a Mühlbauer e com o Governo francês: a simples aceitação de uma proposta pela entidade adjudicante revela, implicitamente, a sua convicção de que a mesma não é anormalmente baixa.

51. Uma declaração *ad hoc* só é indispensável quando, constatada a possibilidade de uma proposta ser anormalmente baixa, a entidade adjudicante tenha dado ao seu autor (em conformidade com o artigo 49.º, n.º 1, da Diretiva 2009/81) a possibilidade de demonstrar a sua seriedade, solicitando-lhe os esclarecimentos que considere oportunos.

52. No termo desse procedimento contraditório, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a entidade adjudicante tem de apreciar «a pertinência das explicações dadas pelos interessados», para «decidir admitir ou rejeitar as propostas» inicialmente suspeitas [33]. Decisão que, logicamente, deve ser suficientemente fundamentada.

[32] Acórdão Lombardini e Mantovani, n.º 55.

[33] Acórdão Lombardini e Mantovani, n.º 55.

53. Assim, perante uma suspeita quanto ao caráter anormalmente baixo de uma proposta, e na sequência do procedimento contraditório de verificação, a entidade adjudicante tem de *decidir* admitir ou rejeitar essa proposta. Ao agir desta forma, a fim de respeitar os direitos do interessado, a sua conclusão deve ser refletida numa decisão justificada [34].

54. É o que decorre do artigo 35.º da Diretiva 2009/81, nos termos do qual a entidade adjudicante terá de informar «no mais breve prazo os candidatos e os proponentes das decisões tomadas relativamente à adjudicação de um contrato».

55. Em contrapartida, se a entidade adjudicante não considerar *prima facie* que qualquer uma das propostas pode ser anormalmente baixa, o procedimento de verificação contraditório não será realizado e não haverá uma decisão expressa a esse respeito.

56. Nesse contexto, a decisão que põe termo ao processo de adjudicação implicará, implicitamente, a decisão de não considerar anormalmente baixa nenhuma das propostas apresentadas. Decisão esta cuja justificação mais não é do que a falta de indícios que tornassem necessária a análise, em concreto, de uma proposta suspeita.

2. Fiscalização jurisdicional da decisão sobre o caráter anormalmente baixo de uma proposta

57. Para determinar como se realiza a indispensável fiscalização jurisdicional da decisão da entidade adjudicante, importa distinguir as duas hipóteses acima enunciadas: ou a entidade adjudicante se pronunciou expressamente sobre as suspeitas suscitadas por uma determinada proposta, ou fê-lo de forma implícita, ao tomar a decisão final no âmbito do processo de adjudicação do contrato não evidenciando a menor dúvida quanto à seriedade dessa ou de outras propostas.

58. Embora a Diretiva 2009/81 seja diretamente aplicável, referir-me-ei à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à Diretiva 89/665 [35], uma vez que, como já referi, aquela diretiva contém um regime semelhante ao desta no que respeita à interposição dos recursos.

59. O controlo a que se refere a cláusula geral do artigo 1.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Diretiva 89/665, abrange todas as decisões da entidade adjudicante que aplicam o direito da União nesta matéria [36].

[34] Como recordou o Tribunal de Justiça no Despacho de 14 de fevereiro de 2019, Cooperativa Animazione Valdocco (C-54/18, EU:C:2019:118, n.º 33), segundo jurisprudência constante, «a efetividade da fiscalização jurisdicional garantida pelo artigo 47.º da Carta pressupõe que o interessado possa conhecer os motivos em que se baseou a decisão contra ele tomada, seja através da leitura da própria decisão seja através da comunicação desses motivos feita a seu pedido, a fim de lhe permitir defender os seus direitos nas melhores condições possíveis e decidir com pleno conhecimento de causa se é útil recorrer ao juiz competente, bem como para dar a este último todas as condições para exercer a fiscalização da legalidade da decisão nacional em causa».

[35] As reflexões dos números seguintes (n.os 59 a 64) retomam as que expus nas Conclusões do processo Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:295).

[36] Acórdão de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo e o. (C-391/15, a seguir «Acórdão Marina del Mediterráneo», EU:C:2017:268, n.º 26): «a redação do artigo 1.º, n.º 1, da [Diretiva 89/665] pressupõe, pelo uso da expressão "no que se refere aos [processos de adjudicação dos] contratos", que qualquer decisão de uma entidade adjudicante que se insere nas disposições do direito da União em matéria de contratos públicos e que é suscetível de as violar fica sujeita ao controlo jurisdicional previsto no artigo 2.º, n.º 1, alíneas a) e b), da mesma diretiva».

60. Entre essas decisões da entidade adjudicante suscetíveis de ser objeto de revisão figuram, logicamente, as que determinem a adjudicação do contrato escolhendo uma das propostas, mas também decisões de natureza diferente com incidência na situação jurídica dos interessados [37].

61. A Diretiva 89/665 não «prev[ê] formalmente o momento a partir do qual é permitida a possibilidade de recurso prevista no seu artigo 1.º, n.º 1» [38]. O que o Tribunal de Justiça impõe é que as decisões das entidades adjudicantes possam ser objeto de recursos eficazes e tão rápidos quanto possível [39].

62. O legislador da União confiou aos Estados-Membros a função de estabelecerem as «regras detalhadas» dos recursos das decisões das entidades adjudicantes (artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 89/665) [40].

63. Por conseguinte, os Estados-Membros podem, em princípio, regulamentar os recursos das decisões da entidade adjudicante, prevendo a sua interposição tanto de forma concentrada como separada (da impugnação principal). A Diretiva 89/665 não impõe nem exclui nenhum destes dois mecanismos.

64. Se, no exercício da sua autonomia processual, os Estados-Membros se basearem na impugnação concentrada, devem fazê-lo sem contrariar os objetivos da Diretiva 89/665 quanto à eficácia e à celeridade indispensáveis. Além disso, devem ter em conta:

— que a diretiva «não autoriza os Estados-Membros a subordinarem o exercício do direito de recurso ao facto de o procedimento de contrato público em causa ter formalmente atingido uma determinada fase» [41];

— que, em função das suas características, uma regulamentação nacional que «exig[e], em todos os casos, que o proponente aguarde pela decisão de adjudicação do contrato em causa antes de poder interpor recurso da admissão de outro proponente infringe as disposições da Diretiva 89/665» [42].

65. Todavia, importa não esquecer que a salvaguarda do princípio da segurança jurídica «ficaria comprometida se fosse possível aos candidatos e aos concorrentes invocar, em qualquer fase do procedimento de adjudicação, infrações às regras de adjudicação dos contratos, obrigando assim a entidade adjudicante a recomeçar o procedimento para corrigir essas infrações» [43].

66. A jurisprudência deste último acórdão está ligada à jurisprudência do Tribunal de Justiça no contexto do recurso de anulação previsto no artigo 263.º TFUE.

[37] Acórdão Marina del Mediterráneo, n.º 27. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça adota uma «aceção ampla do conceito de "decisão" de uma entidade adjudicante [que] é confirmada pelo facto de a disposição do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 89/665 não prever qualquer restrição no que diz respeito à natureza e ao conteúdo das decisões eridas».

[38] Acórdão Marina del Mediterráneo, n.º 31.

[39] Acórdão de 12 de dezembro de 2002, Universale-Bau e o. (C-470/99, EU:C:2002:746, n.º 74).

[40] Acórdão Marina del Mediterráneo, n.º 32: «[n]a falta de regulamentação da União que fixe o momento a partir do qual deve ser permitida a possibilidade de recurso, compete, segundo jurisprudência constante, ao direito nacional regular as modalidades do processo judicial destinado a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União», sem prejuízo das limitações inerentes aos princípios da efetividade e da equivalência.

[41] Acórdão Marina del Mediterráneo, n.º 31.

[42] Acórdão Marina del Mediterráneo, n.º 34.

[43] Acórdão de 12 de março de 2015, eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, n.º 51 e jurisprudência referida). No entanto, o princípio da segurança não se pode afastar da exigência de efetividade das diretivas em matéria de contratos públicos.

67. Como recordou o Governo francês, apenas são suscetíveis de recurso de anulação as medidas que produzam efeitos jurídicos vinculativos que afetem os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a situação jurídica deste [44].

68. Tratando-se de atos ou decisões cuja elaboração se efetua em diferentes fases, são impugnáveis as medidas que fixam definitivamente a posição do órgão decisório «no termo de um procedimento administrativo e que visam produzir efeitos jurídicos vinculativos […], com exceção das medidas intermédias cujo objetivo é preparar a decisão final […]» [45].

69. Para o Tribunal de Justiça, para efeitos do artigo 1.º, n.º 1, quarto parágrafo, da Diretiva 89/665, o conceito de «decisões tomadas pelas entidades adjudicantes» deve ser interpretado em sentido lato, uma vez que a redação dessa disposição — que se «refere […], portanto, de forma geral, às decisões de uma entidade adjudicante sem fazer distinção entre essas decisões em função do seu conteúdo ou do momento da sua adoção e não prevê nenhuma restrição no que respeita à natureza e ao conteúdo das decisões em causa» — «implica que qualquer decisão de uma entidade adjudicante abrangida pelas regras da União em matéria de contratos públicos e que seja suscetível de os violar esteja sujeita à fiscalização jurisdicional» [46].

70. Essa interpretação das decisões suscetíveis de recurso levou o Tribunal de Justiça a considerar como tal a decisão que admite a participação de um operador económico num procedimento de adjudicação de um contrato público [47].

71. Todavia, a *generosidade* dessa interpretação [48] limitou-se, em todo o caso, a decisões positivas, *efetivamente tomadas* pela entidade adjudicante. Isto é, decisões que envolvem um ato de vontade com o qual a entidade adjudicante toma posição quando uma norma lhe impõe que decida.

72. Como já referi, é necessário distinguir entre:

— decisões em que a entidade adjudicante se pronuncia expressamente sobre as suspeitas que uma determinada proposta possa ter suscitado, pondo termo a um procedimento contraditório de verificação destinado a determinar se a mesma é ou não anormalmente baixa. Na minha opinião, essa decisão afeta, em qualquer uma das suas possíveis variantes, os interesses dos proponentes, nomeadamente daquele cuja proposta é rejeitada devido ao seu caráter anormalmente baixo. A alteração da sua situação no concurso, conjugada com a autonomia do processo no âmbito do qual a entidade adjudicante se pronunciou, militam a favor da qualificação dessa decisão como uma decisão definitiva e suscetível de fiscalização jurisdicional a partir do momento da sua adoção;

44 V., por exemplo, Acórdão de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 51).

45 V., nomeadamente, Acórdão de 17 de julho de 2008, Athinaïki Techniki/Comissão (C-521/06 P, EU:C:2008:422, n.º 42).

46 Acórdão de 7 de setembro de 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, n.º 105).

47 Acórdão de 7 de setembro de 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, n.º 106), com referência ao Acórdão Marina del Mediterráneo, n.º 8. Considera-se também impugnável a «[…] decisão de uma entidade adjudicante que recusa comunicar a um operador económico as informações consideradas confidenciais transmitidas por um candidato ou proponente».

48 Embora, à primeira vista, pudesse parecer o contrário, não penso que essa interpretação tão aberta seja incoerente com a jurisprudência que, em prol da segurança jurídica, exclui que os proponentes invoquem em qualquer momento violações das normas de adjudicação de contratos públicos. As duas orientações jurisprudenciais convergem num exercício de ponderação entre a segurança jurídica, p, e a fiscalização jurisdicional da legalidade, por outro. Pretende-se alcançar um ponto de equilíbrio com o critério da autonomia relativa, quanto ao seu conteúdo, das decisões sucessivas da entidade adjudicante. Assim, por exemplo, foi afastada a possibilidade de recurso contra «as atuações que constituem um mero estudo preliminar do contrato ou que são simplesmente preparatórias e se inserem no âmbito de uma reflexão interna da entidade adjudicante com vista à adjudicação de um contrato público», como se afirma no Acórdão de 11 de janeiro de 2005, Stadt Halle e RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, n.º 35). Embora todos os atos do processo sejam *preparatórios* da adjudicação final, nem todos oferecem a mesma *densidade* de conteúdo, reservando-se a suscetibilidade de recurso para os atos que envolvem um grau de decisão suficiente para lhes conferir uma certa autonomia.

— decisões implícitas da entidade adjudicante que, na ausência de dúvidas quanto à seriedade das propostas, são integradas no acordo de adjudicação do contrato. A sua impugnação jurisdicional deve realizar-se pela via do recurso correspondente contra esse acordo final.

73. No que respeita a este litígio, resulta das informações disponíveis que a entidade adjudicante não teve dúvidas que a levassem a suspeitar que alguma das propostas tivesse um caráter anormalmente baixo. Por conseguinte, não foi obrigada a realizar o procedimento de verificação correspondente.

74. Ao agir dessa forma, a entidade adjudicante não tomou nenhuma *decisão* contra a qual a Diretiva 2009/81 preveja a possibilidade de recurso de modo separado e naquele momento. O artigo 49.º dessa diretiva, insisto, não obrigava a entidade adjudicante a decidir expressamente sobre o caráter anormalmente baixo de todas as propostas, mas apenas a seguir um determinado procedimento antes de rejeitar as que «considerasse» anormalmente baixas.

75. Esse artigo e, paralelamente, o artigo 69.º da Diretiva 2014/24, em conjugação com o artigo 47.º da Carta, implicam apenas, como defende o Governo francês, que, para contestar o processo de adjudicação do contrato, o proponente preterido poderá impugná-lo invocando o caráter anormalmente baixo da proposta selecionada [49].

V. Conclusão

76. Atendendo ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária) nos seguintes termos:

1) Os artigos 38.º e 49.º 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, devem ser interpretados no sentido de que as entidades adjudicantes são obrigadas a verificar, em todo o caso, a eventual existência de propostas anormalmente baixas. É irrelevante, para esse efeito, o número de propostas apresentadas ou o facto de serem inaplicáveis os critérios previstos pela legislação nacional nessa matéria, caso em que as entidades adjudicantes devem cumprir, devido ao seu efeito direto, o artigo 49.º da Diretiva 2009/81.

2) O artigo 55.º, n.º 2, da Diretiva 2009/81, em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que, quando a entidade adjudicante não tenha razões para realizar um procedimento de verificação da seriedade de uma proposta, a sua apreciação pode ser objeto de fiscalização jurisdicional no âmbito do recurso da decisão final de adjudicação do contrato.

[49] Segundo o despacho de reenvio, foi o que aconteceu no presente caso, uma vez que a Veridos pôde recorrer da adjudicação do contrato invocando o caráter anormalmente baixo da proposta da Mühlbauer.