Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

28 de abril de 2022*

«Reenvio prejudicial — Diretiva 2014/24/UE — Adjudicação de contratos públicos — Artigo 63.º — Recurso por um agrupamento de operadores económicos às capacidades de outras entidades — Possibilidade de a autoridade adjudicante exigir que determinadas tarefas críticas sejam efetuadas por um participante nesse agrupamento — Legislação nacional que prevê que a empresa responsável pela associação temporária de empresas deve cumprir a maior parte dos requisitos e executar a maior parte das prestações»

No processo C-642/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Conselho de Justiça Administrativa para a Região da Sicília, Itália), por Decisão de 14 de outubro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 27 de novembro de 2020, no processo

Caruter Srl

contra

S.R.R. Messina Provincia SCpA,

Comune di Basicò,

Comune di Falcone,

Comune di Fondachelli Fantina,

Comune di Gioiosa Marea,

Comune di Librizzi,

Comune di Mazzarrà Sant'Andrea,

Comune di Montagnareale,

Comune di Oliveri,

Comune di Piraino,

* Língua do processo: italiano.

Comune di San Piero Patti,

Comune di Sant'Angelo di Brolo,

Regione Siciliana — Urega — Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina,

Regione Siciliana — Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità,

sendo intervenientes:

Ditta individuale Pippo Pizzo,

Onofaro Antonino Srl,

Gial Plast Srl,

Colombo Biagio Srl,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. Lycourgos, presidente de secção, S. Rodin (relator), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi e O. Spineanu-Matei, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

– em representação da Ditta individuale Pippo Pizzo, por R. Rotigliano, avvocato,

– em representação Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por C. Colelli, avvocato dello Stato, e por M. Cherubini, procuratore dello Stato,

– em representação da Comissão Europeia, por G. Wils, G. Gattinara e P. Ondrůšek, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 63.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), em conjugação com os princípios da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços previstos pelos artigos 49.º e 56.º TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Caruter Srl à S.R.R. Messina Provincia SCpA (a seguir «SRR»), à Comune di Basicò (Município de Basicò, Itália), à Comune di Falcone (Município de Falcone, Itália), à Comune di Fondachelli Fantina (Município de Fondachelli Fantina, Itália), à Comune di Gioiosa Marea (Município de Gioiosa Marea, Itália), à Comune di Librizzi (Município de Librizzi, Itália), à Comune di Mazzarrà Sant'Andrea (Município de Mazzarrà Sant'Andrea, Itália), à Comune di Montagnareale (Município de Montagnareale, Itália), à Comune di Oliveri (Município de Oliveri, Itália), à Comune di Piraino (Município de Piraino, Itália), à Comune di San Piero Patti (Município de San Piero Patti, Itália), à Comune di Sant'Angelo di Brolo (Município de Sant'Angelo di Brolo, Itália), e à Regione Siciliana — Urega — Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina (Região da Sicília — Urega — Serviço regional de Messina de concursos para adjudicação de obras públicas, Itália) e à Regione Siciliana — Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità (Região da Sicília — Direção regional das infraestruturas e da mobilidade, Itália) a respeito da adjudicação de um contrato público de serviços de remoção, recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos triados e não triados e de outros serviços de salubridade pública em 33 municípios integrados na SRR.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Nos termos dos considerandos 1 e 2 da Diretiva 2014/24:

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

(2) […] as regras de contratação pública […] deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública […]. É igualmente necessário esclarecer noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica e incorporar alguns aspetos da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia neste domínio.»

4 O artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 1:

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

[…]

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

[…]»

5 O artigo 19.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Operadores económicos», prevê, no seu n.º 2:

«Os agrupamentos de operadores económicos, incluindo agrupamentos temporários, podem participar nos procedimentos de contratação, não podendo as autoridades adjudicantes exigir-lhes que tenham uma determinada forma jurídica para apresentarem uma proposta ou um pedido de participação.

Se necessário, as autoridades adjudicantes podem especificar nos documentos do procedimento de contratação os requisitos a que os agrupamentos de operadores económicos devem satisfazer em termos de capacidade económica e financeira ou de capacidade técnica e profissional a que se refere o artigo 58.º, desde que tal se justifique por razões objetivas e proporcionadas. Os Estados-Membros podem estabelecer termos normalizados a fim de indicar como os agrupamentos de operadores económicos podem satisfazer esses requisitos.

As condições de execução de um contrato por esses agrupamentos de operadores económicos que sejam diferentes das impostas aos participantes individuais devem ser igualmente justificadas por razões objetivas e proporcionadas.»

6 O artigo 58.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Critérios de seleção», dispõe, nos seus n.os 3 e 4:

«3. No que se refere à capacidade económica e financeira, as autoridades adjudicantes podem impor requisitos destinados a assegurar que os operadores económicos disponham da capacidade económica e financeira necessária para executar o contrato. Para esse efeito, as autoridades adjudicantes podem exigir, nomeadamente, que os operadores económicos tenham um determinado volume de negócios anual mínimo, designadamente no domínio abrangido pelo contrato. Além disso, as autoridades adjudicantes podem exigir que os operadores económicos forneçam informações sobre as suas contas anuais […]. Podem também exigir um nível adequado de seguro contra riscos profissionais.

[…]

4. No que respeita à capacidade técnica e profissional, as autoridades adjudicantes podem impor requisitos de molde a assegurar que os operadores económicos disponham dos recursos humanos e técnicos e da experiência necessários para assegurar um nível de qualidade adequado na execução do contrato.

[…]»

7 O artigo 63.º da Diretiva 2014/24, sob a epígrafe «Recurso às capacidades de outras entidades», enuncia:

«1. No que respeita aos critérios relativos à situação económica e financeira referidos no artigo 58.º, n.º 3, e aos critérios relativos à capacidade técnica e profissional referidos no artigo 58.º, n.º 4, um operador económico pode, se necessário e para um contrato determinado, recorrer às capacidades de outras entidades, independentemente da natureza jurídica do vínculo que tenha com elas. Porém, no que respeita aos critérios relativos às habilitações literárias e qualificações profissionais […] ou à experiência profissional relevante, os operadores económicos só podem recorrer às capacidades de outras entidades quando estas últimas assegurem a execução da empreitada de obras ou o fornecimento dos serviços para os quais são exigidas essas capacidades. Quando pretenda recorrer às capacidades de outras entidades, o operador económico deve provar à autoridade adjudicante que irá dispor dos recursos necessários, por exemplo através da apresentação de uma declaração de compromisso dessas entidades para o efeito.

[…]

Nas mesmas condições, um agrupamento de operadores económicos, tal como referido no artigo 19.º, n.º 2, pode recorrer às capacidades dos participantes no agrupamento ou de outras entidades.

2. No caso dos contratos de empreitada de obras, dos contratos de serviços ou de operações de montagem ou instalação no quadro de um contrato de fornecimento, as autoridades adjudicantes possam exigir que determinadas tarefas críticas sejam executadas pelo próprio proponente ou, se a proposta for apresentada por um agrupamento de operadores económicos na aceção do artigo 19.º, n.º 2, por um participante no agrupamento.»

Direito italiano

8 O artigo 83.º do decreto legislativo (Decreto Legislativo) de 18 de abril de 2016, n.º 50 — Codice dei contratti pubblici (supplemento ordinario alla GURI n.º 91, del 19 aprile 2016) (Código dos Contratos Públicos), relativo aos critérios de seleção e procedimento de sanação, dispõe, no seu n.º 8:

«As entidades adjudicantes indicam, no anúncio de concurso ou no convite à confirmação de interesse, as condições de participação exigidas, que podem ser expressas como níveis mínimos de capacidade, assim como os meios de prova adequados, e procedem à verificação formal e substancial da capacidade de execução, das competências técnicas e profissionais, incluindo os recursos humanos, pertencentes à empresa, bem como das atividades efetivamente realizadas. Relativamente às entidades referidas no artigo 45.º, n.º 2, alíneas d), e), f) e g), o anúncio de concurso pode indicar a proporção em que os diversos concorrentes participantes devem cumprir esses requisitos. A responsável pela associação temporária de empresas deve em qualquer caso cumprir a maior parte dos requisitos e executar a maior parte das prestações. Os anúncios de concurso e convites não podem conter condições adicionais cujo desrespeito seja motivo de exclusão além das previstas pelo presente código e outras disposições legais em vigor. Tais condições são nulas, em quaisquer circunstâncias.»

9 O artigo 89.º deste código, relativo à possibilidade de recorrer às capacidades de outras entidades, prevê, no seu n.º 1:

«O operador económico individual ou constituído em agrupamento na aceção do artigo 45.º, pode, para um determinado contrato, preencher as exigências relativas ao cumprimento dos requisitos de caráter económico, financeiro, técnico e profissional referidos no artigo 83.º, n.º 1, alíneas b) e c), necessários à participação num procedimento de concurso, e, em qualquer caso, com exclusão dos requisitos do artigo 80.º, recorrendo às capacidades de outras entidades, incluindo as que participam no agrupamento, independentemente da natureza jurídica dos seus vínculos com estas últimas. […]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

10 A SRR iniciou um procedimento de contratação pública para adjudicação dos serviços de remoção, recolha e transporte para as instalações de tratamento de resíduos sólidos urbanos triados e não triados, incluindo resíduos equiparados, e outros serviços de salubridade pública, em 33 municípios nela integrados. O contrato, no valor total de 42 005 042,16 euros sem imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e com uma duração de sete anos, foi dividido em três lotes. O anúncio de concurso especificava, para cada lote, os requisitos de capacidade económica, financeira e técnica exigidos. Além disso, para efeitos da adjudicação do contrato, foi prevista a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa, com base na melhor relação qualidade/preço.

11 No que respeita ao lote 2, no valor de 19 087 724,73 euros, relativo à prestação de serviços para 11 municípios, o contrato foi adjudicado à associação temporária de empresas constituída pela Ditta individuale Pippo Pizzo, a Onofaro Antonino Srl e a Gial Plast Srl (a seguir «ATI Pippo Pizzo»), tendo a associação temporária de empresas constituída pela Caruter Srl e a Gilma Srl (a seguir «ATI Caruter») ficado em segundo lugar.

12 A Caruter interpôs recurso no Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Administrativo Regional para a Sicília, Itália) da decisão de adjudicação do contrato à ATI Pippo Pizzo. Esta última também interpôs recurso subordinado da decisão de admissão da ATI Caruter ao procedimento de concurso.

13 Por Sentença de 19 de dezembro de 2019, esse órgão jurisdicional deu provimento ao recurso principal e anulou a admissão da ATI Pippo Pizzo ao procedimento de concurso, bem como a adjudicação do contrato à mesma. Ao decidir sobre o recurso subordinado, o órgão jurisdicional de reenvio anulou igualmente a decisão de admissão da ATI Caruter ao procedimento de concurso.

14 O referido órgão jurisdicional referiu que, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 83.º, n.º 8, e do artigo 89.º do Código dos Contratos Públicos, a empresa responsável pela associação temporária de empresas pode sempre recorrer às capacidades dos outros operadores económicos que fazem parte do agrupamento desde que ela própria cumpra a maioria dos requisitos de admissão e execute a maioria das prestações comparativamente aos outros operadores económicos. Ora, no caso em apreço, a ditta individuale Pippo Pizzo não cumpria por si só os requisitos previstos no anúncio de concurso em causa no processo principal e não podia invocar as capacidades das outras empresas da associação temporária de empresas de que era a responsável.

15 A Caruter interpôs recurso dessa sentença no Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Conselho de Justiça Administrativa para a Região da Sicília, Itália), o órgão jurisdicional de reenvio. Por sua vez, a ATI Pippo Pizzo interpôs recurso subordinado da referida sentença.

16 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a interpretação do Código dos Contratos Públicos dada pelo órgão jurisdicional de primeira instância, segundo a qual a responsável pela associação temporária de empresas deve, em qualquer caso, cumprir os requisitos de admissão e executar a maior parte das prestações, pode ser contrária ao artigo 63.º da Diretiva 2014/24, uma vez que este artigo não se afigura restringir a possibilidade de um operador económico recorrer às capacidades de operadores terceiros.

17 Nestas circunstâncias, o Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Conselho de Justiça Administrativa para a Região da Sicília) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 63.º da Diretiva [2014/24], relativo à possibilidade de recurso às capacidades de outras entidades, em conjugação com os princípios da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, previstos pelos artigos 49.º e 56.º [TFUE], opõe-se à aplicação da legislação nacional italiana em matéria de "critérios de seleção e [de] procedimento de sanação" prevista no artigo 83.º, n.º 8, [terceiro] período, do [Código dos Contratos Públicos], nos termos do qual, em caso de recurso às capacidades de outras entidades (previsto pelo artigo 89.º do [Código dos Contratos Públicos]), a responsável pela associação temporária de empresas deve em qualquer caso cumprir a maior parte dos requisitos e executar a maior parte das prestações?»

Quanto ao pedido de tramitação acelerada

18 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o presente processo fosse submetido a tramitação acelerada, prevista no artigo 105.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

19 Em apoio do seu pedido, este órgão jurisdicional alegou que o presente processo suscita uma questão de princípio que tem influência sobre as decisões dos operadores económicos que pretendem recorrer às capacidades de uma empresa terceira para participar num procedimento de concurso, e que esta questão é objeto de numerosos litígios nos órgãos jurisdicionais italianos. Além disso, a prossecução do procedimento de adjudicação do contrato público em causa no processo principal dependeria da decisão do Tribunal de Justiça, uma vez que já se pronunciou sobre os restantes argumentos. Por último, o lote 2 deste concurso público dizia respeito ao serviço de recolha e transporte de resíduos sólidos urbanos, bem como a outros serviços de salubridade pública para onze municípios da Região da Sicília, e o seu montante ascendia a 19 087 724,73 euros.

20 A este respeito, o artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo prevê que a pedido do órgão jurisdicional de reenvio ou, a título excecional, oficiosamente, o presidente do Tribunal de Justiça pode, quando a natureza do processo exija o seu tratamento dentro de prazos curtos, ouvidos o juiz-relator e o advogado-geral, decidir submeter um reenvio prejudicial a tramitação acelerada.

21 Antes de mais, quanto ao facto de a questão suscitada ser objeto de um contencioso abundante em Itália, importa recordar que a tramitação acelerada prevista no artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo constitui um instrumento processual destinado a responder a uma situação de urgência extraordinária (Despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 31 de agosto

de 2010, UEFA e British Sky Broadcasting, C-228/10, não publicado, EU:C:2010:474, n.º 6, de 20 de dezembro de 2017, M. A. e o., C-661/17, não publicado, EU:C:2017:1024, n.º 17 e de 18 de janeiro de 2019, Adusbef e o., C-686/18, não publicado, EU:C:2019:68, n.º 11).

22 Ora, o número significativo de pessoas ou de situações jurídicas potencialmente afetadas pela questão submetida não é suscetível, enquanto tal, de constituir uma circunstância excecional que possa justificar o recurso a tramitação acelerada (Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 8 de março de 2018, Vitali, C-63/18, não publicado, EU:C:2018:199, n.º 17 e jurisprudência referida).

23 Em seguida, no que respeita ao facto de a solução do litígio no processo principal depender da resposta a dar pelo Tribunal de Justiça à questão submetida, resulta da jurisprudência que o mero interesse dos particulares, certamente legítimo, em determinar o mais rapidamente possível o alcance dos direitos que lhes são conferidos pelo direito da União não é suscetível de demonstrar a existência de uma circunstância excecional na aceção do artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo (Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 8 de março de 2018, Vitali, C-63/18, não publicado, EU:C:2018:199, n.º 18 e jurisprudência referida).

24 Por outro lado, no que respeita ao caráter alegadamente urgente das obras objeto do contrato público em causa no processo principal, há que salientar que a exigência de tratamento de um litígio pendente no Tribunal de Justiça dentro de prazos curtos não pode decorrer do simples facto de o órgão jurisdicional de reenvio ser obrigado a assegurar uma resolução rápida do litígio nem da simples circunstância de o atraso ou a suspensão de obras objeto de um contrato público ser suscetível de ter um impacto negativo nas pessoas em causa (v., neste sentido, Despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 18 de julho de 2007, Comissão/Polónia, C-193/07, não publicado, EU:C:2007:465, n.º 13 e jurisprudência referida, bem como de 8 de março de 2018, Vitali, C-63/18, não publicado, EU:C:2018:199, n.º 19 e jurisprudência referida).

25 Finalmente, quanto ao valor do contrato em causa no processo principal, é jurisprudência constante que os interesses económicos, por mais importantes e legítimos que sejam, não são suscetíveis, por si só, de justificar o recurso à tramitação acelerada (Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 16 de março de 2017, Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, não publicado, EU:C:2017:227, n.º 13 e jurisprudência referida).

26 Nestas circunstâncias, em 13 de janeiro de 2021, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu, ouvidos o juiz-relator e o advogado-geral, indeferir o pedido de tramitação acelerada.

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

27 O Governo italiano invoca a inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial devido ao caráter hipotético do problema suscitado, considerando que não foi demonstrada a pertinência deste pedido em relação ao objeto específico do processo principal.

28 A este respeito, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça.

Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 4 de dezembro de 2018, Minister for Justice and Equality e Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, n.º 26 e jurisprudência referida).

29 Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (v., neste sentido, Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, n.º 29, e Despacho de 26 de março de 2021, Fedasil, C-134/21, EU:C:2021:257, n.º 48).

30 No presente caso, há que salientar que a questão prejudicial diz respeito à interpretação de disposições do direito da União, designadamente do artigo 63.º da Diretiva 2014/24, e que a decisão de reenvio expõe o quadro factual e jurídico de maneira suficiente para permitir ao Tribunal de Justiça determinar o alcance desta questão.

31 Por outro lado, não se afigura que a interpretação solicitada tenha alguma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou que o problema seja hipotético. Com efeito, uma vez que o artigo 63.º da Diretiva 2014/24 apenas permite às autoridades adjudicantes exigir que a empresa principal de um agrupamento efetue ela própria «determinadas tarefas críticas», resulta da decisão de reenvio que a empresa adjudicatária do contrato em causa no processo principal foi excluída do procedimento pelo facto de que não teria executado «a maior parte» das obras, como exige o artigo 83.º, n.º 8, do Código dos Contratos Públicos.

32 Consequentemente, afigura-se necessária uma resposta do Tribunal de Justiça quanto à interpretação solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio para que este tenha condições de proferir a sua decisão.

33 Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto à questão prejudicial

34 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 63.º da Diretiva 2014/24, em conjugação com os artigos 49.º e 56.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação nacional segundo a qual a empresa responsável por um agrupamento de operadores económicos que participa num procedimento de adjudicação de um contrato público deve cumprir a maior parte dos requisitos previstos no anúncio de concurso e executar a maior parte das prestações desse contrato.

35 A título preliminar, refira-se que, como resulta da decisão de reenvio, a Diretiva 2014/24 é aplicável aos factos em causa no processo principal. Além disso, importa salientar que as disposições dessa diretiva devem ser interpretadas, nos termos do considerando 1 da mesma, em conformidade com os princípios da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, bem como com os princípios deles decorrentes. Não há, pois, que proceder a uma análise separada da questão submetida com base nos artigos 49.º e 56.º TFUE (v., por analogia, Acórdão de

10 de novembro de 2016, Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, n.º 25). De resto, uma vez que o presente reenvio prejudicial não suscita nenhuma questão inédita relativamente aos princípios da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços ou aos princípios deles resultantes, basta debruçar-se sobre a questão prejudicial submetida com referência à Diretiva 2014/24.

36 O artigo 63.º dessa diretiva prevê, no seu n.º 1, que um operador económico pode, para um contrato determinado, recorrer às capacidades de outras entidades, no que respeita aos critérios relativos à situação económica e financeira e aos critérios relativos à capacidade técnica e profissional, e que, nas mesmas condições, um agrupamento de operadores económicos pode recorrer às capacidades dos participantes do agrupamento ou de outras entidades. Por outro lado, no seu n.º 2, especifica que, no caso de determinados tipos de contratos, entre os quais os contratos de serviços, «as autoridades adjudicantes possam exigir que determinadas tarefas críticas sejam executadas pelo próprio proponente ou, se a proposta for apresentada por um agrupamento de operadores económicos […], por um participante no agrupamento».

37 Ora, ao obrigar a empresa responsável pelo agrupamento de operadores económicos a executar «a maior parte» das prestações comparativamente a todos os membros do agrupamento, ou seja, a executar a maioria de todas as prestações abrangidas pelo contrato, o artigo 83.º, n.º 8, do Código dos Contratos Públicos estabelece um requisito mais rigoroso do que o previsto pela Diretiva 2014/24, que se limita a autorizar a autoridade adjudicante a prever, no anúncio de concurso, que determinadas tarefas críticas sejam executadas diretamente por um participante no agrupamento de operadores económicos.

38 Segundo o regime instituído por esta diretiva, são as autoridades adjudicantes que podem exigir que determinadas tarefas críticas sejam executadas pelo próprio proponente ou, se a proposta for apresentada por um agrupamento de operadores económicos previsto no artigo 19.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, por um participante no referido agrupamento, ao passo que, segundo a legislação nacional em causa no processo principal, é o legislador nacional que, horizontalmente, impõe que em todos os contratos públicos em Itália o responsável pelo agrupamento de operadores económicos execute a maioria das prestações.

39 É verdade que o artigo 19.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/24 prevê que os Estados-Membros podem estabelecer termos normalizados a fim de indicar como os agrupamentos de operadores económicos podem satisfazer os requisitos a que em termos de capacidade económica e financeira ou de capacidade técnica e profissional a que se refere o artigo 58.º desta diretiva.

40 Contudo, ainda que a capacidade de executar tarefas críticas fosse abrangida pelo conceito de «capacidade técnica» na aceção dos artigos 19.º e 58.º da Diretiva 2014/24, o que permitiria que o legislador nacional a incluísse nos termos normalizados previstos no artigo 19.º, n.º 2, da mesma, uma regra como a constante do artigo 83.º, n.º 8, terceiro período, do Código dos Contratos Públicos, que obriga o responsável pelo agrupamento de operadores económicos a executar ele próprio a maioria das tarefas diretamente, vai para lá do permitido por essa diretiva. Com efeito, essa regra não se limita a especificar como um agrupamento de operadores económicos deve garantir que dispõe dos recursos humanos e técnicos necessários para executar o contrato na aceção do artigo 19.º, n.º 2, da referida diretiva, em conjugação com o artigo 58.º, n.º 4, da mesma, mas tem por objeto a própria execução do contrato e exige, a este respeito, que esta seja maioritariamente efetuada pelo responsável pelo agrupamento.

41 Por último, é verdade que, segundo o artigo 63.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, as autoridades adjudicantes podem exigir, nomeadamente no caso dos contratos de serviços, que «determinadas tarefas críticas» sejam executadas por um participante no agrupamento de operadores económicos.

42 No entanto, apesar das ligeiras diferenças que existem entre as versões linguísticas da Diretiva 2014/24, decorre claramente dos termos «determinadas tarefas [essenciais]», utilizados em várias versões linguísticas desta diretiva, nomeadamente nas línguas francesa e italiana («*taluni compiti essenziali*»), como dos termos «determinadas tarefas críticas», utilizados noutras versões da referida diretiva, nomeadamente nas línguas espanhola («*determinadas tareas críticas*»), alemã («*bestimmte kritische Aufgaben*»), inglesa («*certain critical tasks*»), neerlandesa («*bepaalde kritieke taken*») e romena («*anumite sarcini critice*»), que a vontade do legislador da União é, em conformidade com as finalidades enunciadas nos considerandos 1 e 2 da mesma diretiva, a de restringir o que pode ser imposto a um único operador de um agrupamento, de acordo com uma abordagem qualitativa e não meramente quantitativa, para fomentar a participação de agrupamentos como associações temporárias de pequenas e médias empresas na contratação pública. Um requisito como o enunciado no artigo 83.º, n.º 8, terceiro período, do Código dos Contratos Públicos, que abrange a «maior parte das prestações», é contrário a essa abordagem, excede os termos específicos utilizados no artigo 63.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24 e, assim, põe em causa a finalidade, prosseguida pela legislação da União nesta matéria, de abrir os contratos públicos à mais ampla concorrência possível e facilitar o acesso das pequenas e médias empresas (Acórdão de 2 de junho de 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, n.º 27).

43 Aliás, enquanto o artigo 63.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24 se limita a autorizar as autoridades adjudicantes a exigir, designadamente quanto aos contratos de serviços, que determinadas tarefas sejam executadas, em alternativa, por um ou por outro participante do agrupamento de operadores económicos, o artigo 83.º, n.º 8, do Código dos Contratos Públicos exige a execução da maior parte das prestações apenas ao responsável pelo agrupamento, com exclusão de todas as outras empresas que nele participam, restringindo assim indubitavelmente o sentido e o alcance dos termos utilizados no artigo 63.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24.

44 Atendendo ao anteriormente exposto, há que responder à questão submetida que o artigo 63.º da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional segundo a qual a empresa responsável por um agrupamento de operadores económicos que participa num procedimento de adjudicação de um contrato público deve cumprir a maior parte dos requisitos previstos no anúncio de concurso e executar a maior parte das prestações desse contrato.

Quanto às despesas

45 Revestindo o processo, quanto às partes no processo principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 63.º da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE,

deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional segundo a qual a empresa responsável por um agrupamento de operadores económicos que participa num procedimento de adjudicação de um contrato público deve cumprir a maior parte dos requisitos previstos no anúncio de concurso e executar a maior parte das prestações desse contrato.

Assinaturas