Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 22 de novembro de 2017 [1]

Processo C-531/16

Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras,
«Ecoservice projektai» UAB, anteriormente «Specializuotas transportas» UAB
com intervenção de:
«VSA Vilnius» UAB,
«Švarinta» UAB,
«Specialus autotransportas» UAB,
«Ecoservice» UAB

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Supremo Tribunal, Lituânia)]

«Questão prejudicial — Diretiva 2004/18/CE — Processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços — Igualdade de tratamento — Transparência — Concorrência efetiva entre os proponentes — Ligações entre proponentes que apresentam propostas autónomas num mesmo processo — Dever de informação dos proponentes interligados — Obrigações da entidade adjudicante e do órgão jurisdicional nacional»

1. Quando dois ou mais proponentes com determinadas ligações entre si apresentam as suas propostas nos processos de adjudicação de contratos públicos, pode surgir a suspeita de que atuam de forma coordenada (ou, até, em conluio), em detrimento da transparência e de outras regras ou princípios do direito da União que regulam os referidos processos.

2. É este o contexto em que se enquadram as questões prejudiciais submetidas pelo Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Supremo Tribunal, Lituânia), considerando que duas sociedades filiais de uma terceira pretendiam, nomeadamente, obter o contrato de recolha e transporte de lixo num município desse país.

3. Com as suas questões, o tribunal de reenvio pretende saber, em definitivo, se os referidos proponentes estão obrigados, mesmo na ausência de uma disposição legal específica, a informar a entidade adjudicante sobre relações que os unem e como deve essa entidade adjudicante atuar quando toma conhecimento da existência das referidas relações.

4. A questão prejudicial proporciona, assim, ao Tribunal de Justiça a possibilidade de complementar a sua jurisprudência relativa aos princípios da igualdade de tratamento e da transparência nos processos regulados pela Diretiva 2004/18/CE [2], quando os que participam nesses processos pertencem a um mesmo grupo empresarial.

1 Língua original: espanhol.

2 Diretiva 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).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2004/18

5. O considerando 46 declara:

«A adjudicação de um contrato deve realizar-se com base em critérios objetivos que assegurem o respeito dos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento e que garantam a apreciação das propostas em condições de concorrência efetiva […]».

6. Nos termos do artigo 2.º:

«As entidades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação e agem de forma transparente.»

7. Nos termos do artigo 45.º, n.º 2:

«Pode ser excluído do procedimento de contratação:

a) Se encontre em situação de falência, de liquidação, ou de cessação de atividade, ou se encontre sujeito a qualquer meio preventivo da liquidação de patrimónios ou em qualquer situação análoga resultante de um processo da mesma natureza nos termos da legislação e regulamentação nacionais;

b) Tenha pendente processo de declaração de falência, de liquidação, de aplicação de qualquer meio preventivo da liquidação de patrimónios ou qualquer outro processo da mesma natureza nos termos da legislação e regulamentação nacionais;

c) Tenha sido condenado por sentença com força de caso julgado nos termos da lei do país, por delito que afete a sua honorabilidade profissional;

d) Tenha cometido falta grave em matéria profissional, comprovada por qualquer meio que as entidades adjudicantes possam evocar;

e) Não tenha cumprido as suas obrigações no que respeita ao pagamento de contribuições para a segurança social, de acordo com as disposições legais do país onde se encontra estabelecido ou do país da entidade adjudicante;

f) Não tenha cumprido as suas obrigações relativamente ao pagamento de impostos e contribuições, de acordo com as disposições legais do país onde se encontra estabelecido ou do país da entidade adjudicante;

g) Tenha prestado, com culpa grave, falsas declarações ao fornecer as informações que possam ser exigidas nos termos da presente secção ou não tenha prestado essas informações.»

2. Diretiva 89/665/CEE[3]

8. O artigo 1.º, n.º 1, terceiro parágrafo, dispõe:

«Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que, no que se refere aos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2004/18/CE, as decisões das entidades adjudicantes possam ser objeto de recursos eficazes e, sobretudo, tão céleres quanto possível, nos termos dos artigos 2.º a 2.º-F da presente diretiva, com fundamento na violação, por tais decisões, do direito [da União] em matéria de contratos públicos ou das normas nacionais de transposição desse direito.»

9. O artigo 2.º, n.º 1, alínea b), prevê:

«1. Os Estados-Membros asseguram que as medidas tomadas relativamente aos recursos a que se refere o artigo 1.º prevejam poderes para:

[…]

b) Anular ou mandar anular as decisões ilegais, incluindo suprimir as especificações técnicas, económicas ou financeiras discriminatórias que constem do convite à apresentação de propostas, dos cadernos de encargos ou de qualquer outro documento relacionado com o procedimento de adjudicação do contrato em causa».

B. Direito nacional

1. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (Lei da República da Lituânia relativa aos Contratos Públicos)[4]

10. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1:

«Nos processos de adjudicação de contratos públicos, a entidade adjudicante assegura o respeito pelos princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência.»

2. Lietuvos Respublikos konkurencijos įstatymas (Lei da República de Lituânia relativa à Concorrência)[5]

11. Nos termos do artigo 3.º, n.º 14:

«[Entende-se por] "grupo de operadores económicos interligados", dois ou mais operadores económicos que, na medida em que se se controlam ou detêm mutuamente e podem agir de forma concertada, se considera que formam apenas um operador económico para efeitos da determinação do seu rendimento bruto e da sua cota de mercado. Salvo prova em contrário, considera-se que formam um grupo de operadores económicos interligados qualquer operador económico em causa e

[…]

3 Diretiva do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras (JO 1989, L 395, p. 33), na sua versão alterada pela 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).

4 Lei de 13 de agosto de 1996 (Žin., 1996, n.º 84-2000).

5 Lei de 23 de março de 1999 (Žin., 1999, n.º 30-856).

2) os operadores económicos que são geridos conjuntamente com o primeiro ou que com ele partilhem os seus serviços administrativos e cujo órgão de fiscalização, órgão de direção ou outro órgão de gestão ou de fiscalização seja composto em pelo menos 50% pelos mesmos membros do operador económico em causa;

3) os operadores económicos nos quais o operador económico em causa detenha pelo menos um terço do capital ou um terço de todos os direitos de voto ou que tenha a obrigação de com ele coordenar as suas decisões económicas, respondem perante ele na execução das suas obrigações perante terceiros, devem transferir-lhe a totalidade ou parte dos seus lucros ou tenha sido autorizado a utilizar pelo menos um terço dos seus ativos;

[…]».

12. O artigo 5.º, n.º 1, dispõe:

«1. Estão proibidos e são nulos desde a sua celebração os acordos que tenham por objeto restringir a concorrência ou que a restrinjam ou possam restringir, em particular:

1) os acordos que fixam direta ou indiretamente o preço de determinadas mercadorias ou de outras condições de compra ou de venda;

[…]».

II. Matéria de facto

13. Em 9 de julho de 2015, o Viešoji įstaiga Šiaulių regiono atliekų tvarkymo centras (Centro de Gestão de Resíduos da Região de Šiauliai, Lituânia; a seguir, «centro de gestão») lançou um concurso público para a prestação de serviços municipais de recolha e transporte de resíduos no município de Šiauliai.

14. Segundo as informações constantes do despacho de reenvio, o anúncio proibia que os proponentes apresentassem variantes das suas propostas [6].

15. Apresentaram propostas quatro proponentes:

A) Specialus autotransportas UAB (a seguir «proponente A»).

B) Specializuotas transportas UAB (a seguir «proponente B»).

C) Ekonovus UAB.

D) Grupo comercial VSA Vilnius UAB (a seguir «VSA Vilnius») e Švarinta UAB.

16. Os proponentes A e B são filiais da sociedade Ecoservice UAB (a seguir «Ecoservice») [7].

6 Nas observações escritas do proponente B (n.º 34) transcreve-se a cláusula 39 das condições do concurso, que continha essa proibição.

7 Segundo o despacho de reenvio (n.º 10 da versão francesa), a sociedade-mãe detém, respetivamente, 100% e 98,12% das ações dos proponentes A e B, cujos conselhos de administração são compostos pelas mesmas pessoas.

17. Juntamente com a sua proposta [8], o proponente B apresentou voluntariamente uma declaração de honra para indicar que participava no concurso de forma autónoma e independente de quaisquer outros operadores económicos a quem pudesse estar ligado e solicitava ao centro de gestão que tratasse todas as outras pessoas como concorrentes. Além disso, afirmou que se comprometia a apresentar, se tal lhe fosse exigido, uma lista dos operadores a que estava interligado.

18. O centro de gestão rejeitou a proposta do proponente A, por considerar que não preenchia um dos requisitos das condições do concurso [9], decisão que o referido proponente não impugnou [10].

19. O contrato acabou por ser adjudicado ao proponente B.

20. A VSA Vilnius apresentou uma reclamação, alegando que as propostas dos proponentes A e B não tinham sido devidamente apreciadas e que os princípios da transparência e da igualdade perante a lei tinham sido violados.

21. Uma vez indeferida a sua reclamação, a VSA Vilnius interpôs um recurso [11] a que foi dado provimento, no essencial, pelo Šiaulių apygardos teismas (Tribunal Regional de Šiauliai, Lituânia) por sentença de 18 de janeiro de 2016, confirmado pelo Lietuvos apeliacinis teismas (Tribunal de Recurso, Lituânia) por despacho de 5 de abril de 2016.

22. O centro de gestão e o proponente B recorreram em cassação no Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Supremo Tribunal), que submete esta questão prejudicial.

III. Questões prejudiciais

23. A sua redação é a seguinte:

«1) Devem a livre circulação de pessoas e serviços, consagradas, respetivamente, nos artigos 45.º e 56.º do TFUE, os princípios da igualdade de tratamento dos proponentes e da transparência, enunciados no artigo 2.º da Diretiva 2004/18, e o princípio, que decorre dos princípios supramencionados, de livre e leal concorrência entre operadores económicos (em conjunto ou isoladamente, mas não se limitando às referidas disposições) ser entendidos e interpretados no sentido de que:

> se proponentes interligados, cujas relações económicas, de gestão, financeiras ou outras possam suscitar dúvidas quanto à sua independência e à proteção de informações confidenciais e/ou possam proporcionar as (potenciais) condições prévias que lhes conferem uma vantagem sobre outros concorrentes, decidirem apresentar propostas separadas (independentes) no âmbito do mesmo concurso público, estão esses proponentes, para todos os efeitos, obrigados a revelar as

8 Nessa proposta, o proponente B recorreu a um subcontratante que também é filial da Ecoservice em cujo conselho de administração figuram as mesmas pessoas singulares que compõem os conselhos de administração dos proponentes A e B.

9 Concretamente, por não cumprir o requisito de utilizar, para a prestação do serviço, veículos especiais cujos motores respeitassem, pelo menos, a norma Euro V.

10 Contudo, mais tarde, quando o tribunal de primeira instância julgou procedente um recurso interposto por um proponente independente, o proponente A recorreu dessa decisão judicial.

11 Em que, enquanto filiais da Ecoservice, os proponentes A e B tinham de ser consideradas empresas interligadas na aceção do artigo 3.º, n.º 14, da Lei relativa à Concorrência e que as suas propostas deviam ser consideradas alternativas. Acrescentava que as referidas empresas não tinham participado no processo de concurso em condições de concorrência efetiva e tinham atuado em conluio. Uma vez que, à luz das condições do concurso, as propostas eram alternativas, alegou que as propostas de A e de B deviam ser rejeitadas.

ligações entre si à entidade adjudicante, mesmo que a entidade adjudicante não lhes solicite tal informação individualmente, independentemente de as normas jurídicas nacionais que regem os contratos públicos declararem, ou não, a existência dessa obrigação?:

2) No caso de a resposta à primeira questão:

   a) ser afirmativa (ou seja, os proponentes devem, para todos os efeitos, revelar as suas ligações à entidade adjudicante), o facto de essa obrigação não ter sido cumprida ou não ter sido devidamente cumprida é suficiente para que a entidade adjudicante considere, ou para que uma instância de recurso (tribunal) decida que, efetivamente, a participação dos proponentes interligados que tenham apresentado propostas separadas no âmbito do mesmo concurso público não se processa num universo verdadeiramente concorrencial (e sim com base numa concorrência fictícia)?

   b) ser negativa (ou seja, os proponentes não têm qualquer obrigação adicional — que não esteja prevista na legislação ou nas condições do concurso — de revelar as suas ligações), deve o risco decorrente da participação de operadores económicos interligados e o risco das consequências geradas por esta situação ser então suportado pela entidade adjudicante, se esta não tiver indicado na documentação do concurso público que era imposta aos proponentes a obrigação de divulgação?

3) Independentemente da resposta à primeira questão, e tendo em conta o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-538/13, eVigilo, devem as disposições legais referidas na primeira questão, bem como o artigo 1.º, n.º 1, terceiro parágrafo, e o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 89/665 (em conjunto ou isoladamente, mas não se limitando a essas disposições) ser entendidos e interpretados no sentido de que:

   a) se, no decurso do processo de adjudicação de um contrato público, ficar claro, de qualquer forma, para a entidade adjudicante que existem ligações significativas entre determinados proponentes, essa entidade adjudicante deve, independentemente da sua própria apreciação desse facto e/ou de outras circunstâncias (por exemplo, a não semelhança dos aspetos formais e substanciais das propostas apresentadas pelos proponentes, o compromisso público assumido por um proponente de respeitar o princípio da concorrência leal com outros proponentes, etc.), dirigir-se separadamente aos proponentes interligados e solicitar-lhes que clarifiquem se e de que forma a sua situação pessoal é compatível com uma concorrência livre e leal entre proponentes?

   b) no caso de essa obrigação impender sobre a entidade adjudicante e no caso de esta não a cumprir, existe fundamento para o tribunal declarar ilegais os atos da entidade adjudicante, na medida em que não assegurou a transparência processual e a objetividade e não solicitou ao proponente essa informação nem tomou uma decisão, por iniciativa própria, sobre a eventual influência que a situação pessoal de pessoas interligadas possa ter sobre o resultado do concurso?

4) Devem as disposições legais referidas na terceira questão e no artigo 101.º, n.º 1, do TFUE (em conjunto ou isoladamente, mas não se limitando a essas disposições) ser entendidas e interpretadas à luz dos acórdãos do Tribunal de Justiça no processo C-538/13, eVigilo, processo C-74/14, Eturas e o., e processo C-542/14, VM Remonts, no sentido de que:

   a) se um dos proponentes (o demandante) tiver tomado conhecimento da rejeição da proposta de preço mais baixo, no âmbito de um concurso público, apresentada por um dos dois proponentes interligados (proponente A) e do facto de o outro proponente (proponente B) ter sido declarado o adjudicatário, e tendo também em conta outras circunstâncias relacionadas com esses proponentes e a sua participação no concurso (o facto de os proponentes A e B

terem o mesmo conselho de administração; o facto de terem a mesma sociedade-mãe, que não participou no concurso; o facto de os proponentes A e B não terem revelado a ligação que têm entre si à entidade adjudicante e não terem fornecido, em separado, esclarecimentos adicionais quanto a essa ligação, nomeadamente, por não lhes ter sido solicitada; o facto de o proponente A ter fornecido, na sua proposta, informações contraditórias sobre a conformidade dos meios de transporte propostos — camiões de recolha de lixo — com a condição relativa à norma EURO V constante do convite à apresentação de propostas; o facto de o proponente, que apresentou a proposta com o preço mais baixo ter sido rejeitado devido a deficiências encontradas na mesma, não ter, primeiro, contestado a decisão da entidade adjudicante e, segundo, ter recorrido da decisão do tribunal de primeira instância, [contestando], designadamente, a legalidade da rejeição da sua proposta; etc.) e, no caso de a entidade adjudicante não ter tomado quaisquer medidas relativamente a todas estas circunstâncias, essa informação por si só é suficiente para fundamentar uma ação junto de uma instância de recurso, no sentido de considerar os atos da entidade adjudicante ilegais por não ter garantido a transparência e a objetividade processuais e, além disso, por não ter exigido a apresentação de provas concretas de que os proponentes A e B atuavam de forma desleal?

b) os proponentes A e B não demonstraram à entidade adjudicante que participavam de forma verdadeira e leal no concurso público apenas pelo facto de o proponente B ter apresentado voluntariamente uma declaração de participação efetiva, de terem sido aplicadas pelo proponente B as normas de qualidade em matéria de gestão para a participação em concursos públicos, e, para além disso, de as propostas apresentadas pelos referidos proponentes não terem sido formal e substancialmente idênticas?

5) Podem as atuações dos operadores económicos interligados (sendo ambos filiais da mesma empresa) que participam em separado no mesmo concurso público, cujo valor atinja o valor de concurso público internacional e em que a sede da entidade adjudicante que anunciou o concurso e o local onde os serviços devem ser prestados não diste muito de outro Estado-Membro (a República da Letónia), ser avaliadas em princípio — tendo em conta, nomeadamente, a declaração apresentada voluntariamente por um dos operadores económicos sobre a sua participação em condições de concorrência leal — ao abrigo do disposto no artigo 101.º do TFUE e da jurisprudência do Tribunal de Justiça que interpreta esta disposição?»

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e posição das partes

24. O pedido de decisão prejudicial foi registado no Tribunal de Justiça em 18 de outubro de 2016.

25. Apresentaram observações escritas o centro de gestão, a VSA Vilnius, a Ecoservice projektai UAB (anteriormente proponente B), os Governos lituano e checo, bem como a Comissão. Não foi considerada necessária a realização de uma audiência.

26. O centro de gestão não se pronunciou concretamente sobre cada uma das cinco questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, limitando-se a declarar que conhecia as ligações existentes entre os proponentes, por serem de notoriedade pública, e que em nenhum momento foi induzido em erro ao adotar as suas decisões.

27. Segundo o centro de gestão, além da ligação entre os proponentes, que por si só não implica a ausência de concorrência, no caso dos autos verificava-se uma série de elementos objetivos que lhe permitiram concluir que os proponentes concorriam entre si.

28. No que diz respeito à primeira questão, todas as partes, com exceção da VSA Vilnius, propõem uma resposta negativa. Alegam, em síntese, que nem o Tratado FUE nem a Diretiva 2004/18 impedem a apresentação de propostas por empresas interligadas, nem exclui que um proponente possa apresentar várias propostas. A legislação da União também não prevê nenhuma diligência para que os operadores sejam informados relativamente à identidade dos outros proponentes, o que lhes permitiria verificar a existência de eventuais ligações entre eles e comunicar esse facto à entidade adjudicante. No que diz respeito aos princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação, os mesmo não poderiam ser interpretados no sentido de que os proponentes estão obrigados a declarar, por iniciativa própria, as suas ligações recíprocas, sem prejuízo de estarem obrigados a disponibilizar a informação que lhes possa ser pedida pela entidade adjudicante.

29. Pelo contrário, VSA Vilnius propõe, uma resposta afirmativa à primeira questão, o que a leva a analisar a primeira das hipóteses formuladas na segunda questão. Em sua opinião, seria desproporcionado que os proponentes não pudessem ilidir a presunção de atuação concertada fundamentada no facto de não terem declarado as ligações que os unem. Contudo, a sua passividade ou o facto de não terem prestado informações a esse respeito poderiam ser interpretadas, conjuntamente com outros indícios ou com outras provas adicionais, como comprovativas de uma conduta não concorrencial.

30. No que diz respeito à segunda hipótese da segunda questão, a Ecoservice projektai e o Governo lituano pendem para uma resposta afirmativa, destacando a obrigação da entidade adjudicante de assegurar o respeito material e não estritamente formal pelos princípios enunciados no artigo 2.º da Diretiva 2004/18.

31. A VSA Vilnius defende que a entidade adjudicante deve apenas assumir o risco da participação de proponentes interligados se, tendo conhecimento por outros meios da existência dessa ligação, não adota medidas para verificar as circunstâncias da participação dos referidos proponentes.

32. A Comissão considera que se a entidade adjudicante não provar a prática de uma falta profissional grave por parte de um proponente, não pode impedir que este participe no processo.

33. As partes analisaram a terceira, a quarta e a quinta questões conjuntamente.

34. A Ecoservice projektai alega que a entidade adjudicante deve apenas solicitar informação aos proponentes se tiver motivos para duvidar que esses participam no processo de forma concorrencial, sem que as circunstâncias a que se refere a quarta questão sejam suficientes para declarar a ilegalidade da conduta da entidade adjudicante. Em sua opinião, o artigo 101.º TFUE não justifica o exame dos atos dos proponentes interligados que concorrem separadamente ao processo.

35. A VSA Vilnius pronuncia-se em sentido oposto. Defende, em particular, que, segundo o Tribunal de Justiça, as entidades adjudicantes devem ter um papel ativo na aplicação dos princípios que regulam a contratação pública. Este dever implica o dever de questionar os proponentes interligados quanto à forma como participam no processo, uma vez que, caso contrário, o ónus da prova no que diz respeito à sua conduta desleal impenderia injustificadamente sobre os outros proponentes. Em sua opinião, a obrigação de demonstrar a existência de uma concorrência efetiva impende sobre os proponentes interligados, sem prejuízo da obrigação da entidade adjudicante de lhes exigir que dissipem eventuais dúvidas acerca do caráter da sua participação no processo.

36. O Governo lituano considera que a entidade adjudicante está obrigada a verificar ativamente se o processo se desenvolve de forma transparente. Quando se trate de proponentes interligados, deve verificar se essa ligação afeta o conteúdo das suas respetivas propostas. Existindo elementos objetivos que possam pôr em dúvida a transparência do processo, a entidade adjudicante deveria analisar todas as circunstâncias pertinentes e, em devido tempo, pedir informação às partes.

37. O referido Governo entende também que, não adotando medidas para assegurar a transparência, a conduta da entidade adjudicante seria ilegal em duas situações: se, sabendo, ou podendo saber, da possível participação de dois proponentes interligados, não adotou medidas para assegurar o caráter autónomo das suas respetivas propostas e se, apesar de ter adotado essas medidas, constata posteriormente que a sua ação não foi suficiente.

38. Por último, o Governo lituano alega que resulta das circunstâncias do caso em apreço que os proponentes interligados constituem uma «unidade económica», pelo que o artigo 101.º TFUE não seria aplicável.

39. Para o Governo checo, não é suficiente a existência de ligações entre proponentes para justificar a sua exclusão do processo. O que é determinante é o facto de as ligações puderem afetar o resultado do processo, o que obrigaria a entidade adjudicante a examinar a situação específica dos proponentes. Assegurada a proteção da concorrência no âmbito dos contratos públicos pelo direito derivado, não é necessário trazer à colação o artigo 101.º TFUE.

40. A Comissão afirma que das informações que, segundo a Diretiva 2004/18, a entidade adjudicante pode solicitar aos proponentes não consta a declaração das suas ligações com outros proponentes, embora esteja obrigada a verificar que não ocorrem causas de exclusão. No que diz respeito à jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada pelo órgão jurisdicional de reenvio nas suas terceira e quarta questões, a Comissão considera que não é relevante para responder às questões submetidas.

41. No que se refere ao artigo 101.º TFUE, a Comissão defende que não é aplicável aos acordos ou práticas concertadas entre uma sociedade-mãe e a sua filial, ou entre filiais de um mesmo grupo, nem à sociedade-mãe que tem uma influência determinante sobre as filiais. Nas circunstâncias do presente litígio, sem prejuízo do que órgão jurisdicional de reenvio decida, os proponentes A e B constituem uma unidade económica, o que afasta a aplicação da referida disposição.

V. Apreciação

42. As questões do Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Supremo Tribunal) podem ser agrupadas nos termos que expus no início destas conclusões:

– Por um lado (primeira e segunda questões), há que decidir se os proponentes interligados que apresentam propostas separadas estão obrigados, em todo o caso, a informar a entidade adjudicante dessa circunstância e, se assim fosse, que consequências decorreriam do facto de não o fazer.

– Por outro lado (terceira, quarta e quinta questões) há que determinar como se deve comportar a entidade adjudicante —e, eventualmente, o tribunal que fiscalize os seus atos— caso tenha conhecimento da existência de ligações significativas entre alguns proponentes.

A. Quanto à obrigação dos proponentes de revelar à entidade adjudicante a sua ligação a outros proponentes (primeira e segunda questões)

43. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em primeiro lugar, se os proponentes interligados que participam num processo de adjudicação de um contrato público estão obrigados a revelar tal circunstância, «mesmo que a entidade adjudicante não lhes solicite tal informação individualmente, [e] independentemente de as normas jurídicas nacionais que regem os contratos públicos declararem, ou não, a existência dessa obrigação» [12].

12 Primeira questão, segundo parágrafo, *in fine*.

44. Como é lógico, o pressuposto implícito na questão —e, em geral, nas observações das partes— é que não se pode simplesmente proibir que os proponentes interligados apresentem as suas próprias propostas num processo deste tipo. Assim o declarou o Tribunal de Justiça no acórdão Assitur [13], não se discutindo este ponto.

45. A partir dessa premissa, o dever de revelar essas ligações não consta da Diretiva 2004/18 (nem na Lei lituana relativa a contratos públicos), aspeto em que também concordam todas as partes.

46. Só a VSA Vilnius defende que essa obrigação é imposta, de forma indireta ou implícita, pela necessidade de ilidir a presunção de que as ligações entre proponentes, devido à falta de autonomia que acarretam, podem ameaçar a transparência dos processos de adjudicação e falsear a concorrência.

47. A tese da VSA Vilnius confronta-se, desde logo, com um sério obstáculo, uma vez que o Tribunal de Justiça declarou, precisamente, que «os princípios da transparência e da igualdade de tratamento que regem todos os processos de adjudicação de contratos públicos exigem que as condições de fundo e de processo respeitantes a um concurso sejam claramente definidas previamente e tornadas públicas, em especial as obrigações dos proponentes, a fim de que estes possam conhecer exatamente as restrições do processo e certificar-se de que as mesmas exigências se aplicam a todos os concorrentes» [14].

48. Um *imperativo* (a suposta obrigação de declarar as ligações societárias) que não figura nas condições do concurso, não está previsto na lei nacional nem contido na Diretiva 2004/18, não superaria o teste da transparência a que se refere o Tribunal de Justiça. A resposta à primeira questão prejudicial deveria ser, portanto, que, na ausência de uma previsão normativa expressa (do direito da União ou do direito nacional), os proponentes interligados não estão obrigados a revelar à entidade adjudicante as relações que os ligam.

49. É possível defender, na linha defendida pela VSA Vilnius [15], que a referida obrigação, embora não sendo explícita, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de contratos públicos?

50. Não o creio, na medida em que essa jurisprudência reconheceu que as empresas integradas em agrupamentos de empresas podem gozar «de uma certa autonomia na condução da sua política comercial e das suas atividades económicas, designadamente no domínio da participação em adjudicações públicas» e ser «regidas por disposições particulares, por exemplo de ordem contratual, suscetíveis de garantir tanto a independência como a confidencialidade quando da elaboração de propostas que são simultaneamente apresentadas […] no âmbito de um mesmo concurso» [16].

51. Destas afirmações infere-se, na minha opinião, que, na falta de uma norma expressa que as obrigue, quando as empresas interligadas considerem que as suas propostas são autónomas, não têm necessariamente que informar a entidade adjudicante das suas ligações societárias.

52. Além disso, se — por hipótese — se admitisse a tese da VSA Vilnius, a obrigação não obedeceria ao surgimento, nas condições do concurso, de um «requisito *claramente* definido», que é o exigido pelo Tribunal de Justiça. Nesse caso, seria um dever mais ou menos dedutível da interpretação do direito da União e, portanto, não poderia ser exigida à generalidade dos operadores económicos comuns [17].

13 Acórdão de 19 de maio de 2009, C-538/07, EU:C:2009:317, n.º 28: «seria contrário a uma aplicação eficaz do direito comunitário excluir sistematicamente empresas associadas entre si do direito de participar num mesmo processo de adjudicação de um contrato público. Com efeito, tal solução reduziria consideravelmente a concorrência a nível comunitário».

14 Acórdão de 2 de junho de 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404, n.º 37).

15 N.º 18 das suas observações escritas.

16 Acórdão de 19 de maio de 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, n.º 31).

17 O Tribunal de Justiça referiu-se ao critério do proponente razoavelmente informado e normalmente diligente, por exemplo, no acórdão de 4 de dezembro de 2003, EVN e Wienstrom (C-448/01, EU:C:2003:651, n.º 57).

53. O problema pode, talvez, ser analisado sob outra perspetiva, dado que no presente caso as condições do concurso proibiam especificamente [18], a apresentação de propostas alternativas ou «variantes» por um mesmo proponente [19].

54. Pode deduzir-se dessa proibição que os proponentes A e B deviam revelar à entidade adjudicante as ligações existentes entre si? Deviam, além disso, demonstrar que, apesar da sua ligação, as duas propostas eram autónomas e não podiam ser consideradas alternativas [20]?

55. Na realidade, essa cláusula das condições do concurso está em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/18, aplicável aos contratos públicos de serviços, nos termos do qual «[a]s entidades adjudicantes devem precisar no anúncio de concurso se as variantes são ou não autorizadas; na falta de tal indicação, as variantes não serão autorizadas» [21]. Deve, portanto, considerar-se que as propostas alternativas ou variantes estão excluídas, por princípio [22], a não ser que, em determinados contratos, a entidade adjudicante as admita.

56. Contudo, é-me difícil aceitar que da proibição de apresentar variantes, quer se encontre prevista nas condições do concurso (como no caso em apreço) quer não, se possa inferir um dever implícito de que os proponentes interligados tenham necessariamente que revelar as suas ligações societárias à entidade adjudicante.

57. Essa proibição obrigaria, no máximo, os proponentes interligados a declarar que a sua proposta não era uma mera variante ou alternativa da de outro concorrente. Não estaria em causa, portanto, o cumprimento da obrigação genérica de revelar a sua condição de empresas interligadas, uma vez que não existe uma obrigação dessa natureza no direito da União. A Diretiva 2004/18 não impede, por princípio, que os operadores económicos interligados participem num mesmo processo de adjudicação, mas apenas quando «existe um risco real de ocorrência de práticas suscetíveis de ameaçar a transparência e falsear a concorrência entre os proponentes» [23].

58. Seguindo-se esse raciocínio, só nestas situações extremas, a cláusula que proíbe a apresentação de variante estabelecida nas condições do concurso envolveria a necessidade de os proponentes revelarem à entidade adjudicante as relações que os unem, para evitar o referido risco.

59. Contudo, desta linha de interpretação da Diretiva 2004/18 poucas consequências práticas poderiam retirar-se para a solução do litígio, por duas razões.

60. Em primeiro lugar, na sua declaração de honra voluntária, o proponente B assegurou que participava de forma autónoma e independente de quaisquer outros operadores económicos que pudessem estar interligados com ele, pedindo ao centro de gestão que tratasse todos os proponentes como concorrentes. O facto de, nessa declaração, não fazer referência expressa ao proponente A é

18 V. o n.º 14 destas conclusões. O tribunal *a quo* faz referência a esta proibição no n.º 18 do despacho de reenvio (segundo a versão francesa desse documento).

19 Quanto às propostas alternativas ou variantes, v., de forma genérica, Arrowsmith, S.: *The Law of Public Utilities Procurement*, vol. 1, Sweet & Maxwell, Londres, 3.ª ed., 2014, 7-246 a 7-251.

20 Como defende Sánchez Graells, A.: *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Hart, Oxford, 2.ª ed., 2015, p. 341, a regra básica nesta matéria é a proibição de propostas múltiplas por uma só entidade. Um corolário dessa regra é o facto de a referida proibição se estender a entidades pertencentes a um mesmo grupo.

21 Nos termos do n.º 1 desse mesmo artigo, as variantes só podem ser apresentadas quando o critério de adjudicação do contrato for o da proposta economicamente mais vantajosa.

22 V. Arrowsmith, S.: *The Law of Public Utilities Procurement*, *cit*. 7-247.

23 Acórdão de 19 de maio de 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, n.º 30).

irrelevante, para o que aqui importa, uma vez que, segundo afirma o centro de gestão [24], a interligação das duas empresas era do conhecimento público (notória). O importante, na minha opinião, é que, ao destacar a autonomia da sua proposta, pode entender-se que o proponente B tentava cumprir a cláusula das condições do concurso que excluía a apresentação de propostas alternativas.

61. Em segundo lugar, a comunicação ao centro de gestão tinha como objetivo que este tomasse conhecimento das ligações societárias entre os proponentes, a fim de examinar com maior atenção as suas propostas e detetar eventuais comportamentos concertados. Se, tal como foi já referido, o próprio centro de gestão admite que, neste caso, tinha conhecimento das referidas ligações, dada a sua notoriedade, e tinha apreciado sem dificuldade que, com as suas propostas (diferentes quanto ao seu conteúdo), ambos os operadores concorriam realmente [25], a comunicação seria desnecessária.

62. Além destas circunstâncias concretas, muito ligadas aos factos, creio que, para os efeitos que aqui interessam, esta interpretação da Diretiva 2004/18 é um pouco rebuscada, na medida em que não é compatível com a clareza exigida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça na definição das condições de fundo e de processo respeitantes à participação nos processos de adjudicação [26].

63. Por consequente, proponho como resposta à primeira questão prejudicial que os artigos 45.º TFUE e 56.º TFUE e o artigo 2.º da Diretiva 2004/18 devem ser interpretados no sentido de que, na ausência de uma norma expressa ou de uma previsão específica nas cláusulas que regulam o processo, os proponentes interligados que apresentem propostas separadas não estão obrigados a revelar as suas ligações à entidade adjudicante.

64. No que diz respeito à segunda questão, a resposta deduz-se da primeira. Nessa mesma hipótese (ausência de uma disposição expressa ou de uma previsão específica nas cláusulas que regulam o processo de adjudicação), é a própria entidade adjudicante que, como afirma o órgão jurisdicional de reenvio, deve suportar «o risco decorrente da participação de operadores económicos interligados e o risco das consequências geradas por esta situação».

65. Contudo, não falaria da *assunção de um risco* por parte da entidade adjudicante, mas sim da sua obrigação de assegurar a igualdade de tratamento dos proponentes e a transparência do processo. Para cumprir essa obrigação deve evitar que a participação de proponentes interligados resulte no prejuízo dos outros, distorcendo a necessária concorrência entre todos. O que, tal como a mesmo refere, se verificou neste caso.

B. Quanto às obrigações da entidade adjudicante decorrente da ligação entre proponentes (terceira, quarta e quinta questões)

66. Concordo com a Comissão quanto ao facto de a terceira, quarta e quinta questões poderem ser respondidas conjuntamente, embora a reformulação que proponho não coincida exatamente com a sua [27].

24 Segundo parágrafo das suas observações escritas.

25 Quarto parágrafo das suas observações escritas.

26 Remeto, novamente, para o acórdão de 2 de junho de 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404, n.º 37).

27 A Comissão recomenda que as três questões sejam reformulada no sentido de que «a jurisdição nacional procure determinar se o artigo 101.º TFUE é aplicável neste processo e se o artigo 101.º TFUE (em caso de aplicação), as disposições das Diretivas 89/665/CE e 2004/18/CE e a jurisprudência, concretamente os acórdãos eVigilo, Eturas e VM Remonts, devem ser interpretados no sentido de que a entidade adjudicante deve continuar a analisar a existência de ligações entre dois proponentes no caso do processo examinado pela jurisdição nacional» (n.º 42 das observações escritas da Comissão).

67. Na minha opinião, com as referidas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, em circunstâncias como as do processo principal, a entidade adjudicante está obrigada a pedir aos proponentes interligados que demonstrem que a sua situação não é contrária ao princípio da concorrência. A dúvida estende-se à questão de se saber se a inércia da entidade adjudicante é suficiente para declarar ilegal a sua atuação no processo.

68. É pacífico, como já referi, não só que os proponentes A e B eram operadores jurídicos relacionados entre si, mas também que, para o centro de gestão, essa ligação revestia notoriedade pública (motivo pelo qual não considerou necessário exigir-lhes que se pronunciassem sobre essa questão).

69. Além disso, tudo parece indicar que os dois proponentes, A e B, formam uma unidade económica devido à sua condição de filiais de uma mesma sociedade-mãe, em circunstâncias que permitem presumir que esta última exerce uma influência determinante sobre ambos [28]. Assim sendo, é suficiente, como observou a maioria das partes, para deduzir que o artigo 101.º TFUE não é aplicável a este processo.

70. Com efeito, é sabido que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, esse artigo não se aplica quando os acordos ou práticas concertadas que prevê são realizados por empresas que constituem uma unidade económica [29].

71. A concorrência que se pretende proteger no âmbito dos processos de adjudicação não é tanto a (geral) do mercado interno entre operadores económicos independentes, mas a (mais específica) que deve existir nos concursos de adjudicação de contratos públicos [30]. Sob esta última perspetiva, o que realmente importa é a autonomia e a diferença *real* das propostas respetivas (que permitirão à entidade adjudicante escolher a mais vantajosa para o interesse público), quer os operadores económicos participantes sejam independentes, quer tenham ligações entre si. Daí que, como afirma o Governo checo [31], a proteção da concorrência no âmbito dos processos de adjudicação tenha de ser encontrada em todo o direito derivado; neste caso, na Diretiva 2004/18 [32].

72. A inaplicabilidade do artigo 101.º TFUE ao caso em apreço não implica, contudo, que a jurisprudência invocada pelo órgão jurisdicional de reenvio nas suas terceira e quarta questões prejudiciais seja irrelevante.

73. Com efeito, embora o processo eVigilo [33] dissesse respeito a um conflito de interesses entre a entidade adjudicante e os peritos que tinham avaliado as propostas apresentadas, o Tribunal de Justiça fez então uma afirmação de princípio que é aplicável a este caso. Declarou que, perante elementos objetivos que pusessem em dúvida a imparcialidade de um perito, «compete a essa entidade adjudicante examinar todas as circunstâncias relevantes que levaram à tomada da decisão relativa à adjudicação do contrato, para evitar, detetar e remediar os conflitos de interesses, inclusivamente pedindo, se for caso disso, às partes que facultem determinadas informações e elementos de prova» [34].

28 V., nomeadamente, acórdão de 16 de junho de 2016, Evonik Degussa e AlzChem/Comissão (C-155/14 P, EU:C:2016:446, n.º 28).

29 V., neste sentido, acórdãos de 4 de maio de 1989, Bodson (30/87, EU:C:1988:225, n.º 19), e de 11 de abril de 1989, Saeed Flugreisen e Silver Line Reisebüro (66/86, EU:C:1989:140, n.º 35).

30 Como é lógico, podem verificar-se condutas colusórias entre empresas não interligadas tendentes, precisamente, a falsear a concorrência nos processos de contratação pública, concertando-se para não concorrerem ou para o fazerem em condições ilicitamente acordadas entre elas.

31 N.º 10 das suas observações escritas.

32 Diretiva que, como já recordei, não impede, por princípio, a participação de proponentes interligados.

33 Acórdão de 12 de março de 2015, C-538/13, EU:C:2015:166.

34 Acórdão de 12 de março de 2015, eVigilio (C-538/13, EU:C:2015:166, n.º 44).

74. Essa obrigação, recorda o Tribunal de Justiça, é consequência do «papel ativo» atribuído à entidade adjudicante para aplicar os princípios de adjudicação dos contratos públicos, decorrente, precisamente, do dever de conferir um tratamento igualitário e de agir de forma transparente, como impõe o artigo 2.º da Diretiva 2004/18 [35]. Dever — assegura o Tribunal de Justiça — que «corresponde à própria essência das diretivas relativas aos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos (v. acórdão de 16 de dezembro de 2008, Michaniki, C-213/07, EU:C:2008:731, n.º 45)» [36].

75. No que diz respeito aos acórdãos Eturas e o. [37] e VM Remonts e o. [38], referem-se, como sublinha corretamente a Comissão [39], a uma concertação de preços entre empresas independentes e à responsabilidade de um proponente pelos atos de um fornecedor independente que lhe prestava serviços. Ainda assim, algumas das afirmações desses acórdãos, relativas à prova das condutas colusórias, podem ser úteis neste processo.

76. Por exemplo, o primeiro declarou-se que «o princípio da efetividade exige que a prova de uma violação do direito da concorrência da União possa ser feita não apenas através de provas diretas mas também através de indícios, desde que estes sejam objetivos e concordantes» [40]. E, no segundo, que, na falta de regras da União na matéria de prova, «as regras relativas à apreciação das provas e ao nível de prova exigido […] pertencem […] à autonomia processual dos Estados-Membros» [41].

77. Transpondo esta jurisprudência para as circunstâncias controvertidas no processo *a quo*, se a entidade adjudicante adverte que participam no processo operadores interligados, o «papel ativo» que dela se espera, como garante da concorrência efetiva entre os proponentes, deverá levá-la, normalmente, a certificar-se da autonomia das suas propostas [42].

78. Essa precaução não seria, afinal, mais do que uma das medidas com o objetivo de «examinar todas as circunstâncias relevantes […] para evitar, detetar e remediar os conflitos de interesses, inclusivamente pedindo, se for caso disso, às partes que facultem determinadas informações e elementos de prova» [43].

79. Contudo, em casos como o que está em apreço, a entidade adjudicante poderá prescindir de uma comunicação aos proponentes interligados para que, nos termos da questão do órgão jurisdicional de reenvio, «[clarifiquem] se e de que forma a sua situação pessoal é compatível com uma concorrência livre e leal entre proponentes». Pedir, «se for caso disso, às partes que facultem determinadas informações e elementos de prova» poderá, obviamente, ser pertinente se as informações e as provas de que a entidade adjudicante dispõe não foram suficientes para formular um juízo sobre o risco de as propostas não serem autónomas e falsearem a concorrência.

35 *Ibidem*, n.º 42.

36 *Ibidem*, n.º 43.

37 Acórdão de 21 de janeiro de 2016, C-74/14, EU:C:2016:42.

38 Acórdão de 21 de julho de 2016, C-542/14, EU:C:2016:578.

39 N.os 46 e 47 das suas observações escritas.

40 Acórdão de 21 de janeiro de 2016, Eturas e o. (C-74/14, EU:C:2016:42, n.º 37).

41 Acórdão de 21 de julho de 2016, VM Remonts e o. (C-542/14, EU:C:2016:578, n.º 21).

42 A diversidade de propostas tenderá a aumentar a pressão concorrencial entre os proponentes, de modo a que cada uma das propostas seja realmente «contestável» (para utilizar uma expressão própria do direito da concorrência) para os restantes e o contrato seja adjudicado a quem o mereça pelos seus próprios méritos.

43 Acórdão de 12 de março de 2015, eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, n.º 44).

80. O que importa, portanto, não é tanto o facto de a entidade adjudicante se dirigir aos proponentes interligados, pedindo-lhes informações relativas às suas relações e questionando-os relativamente à sua opinião sobre o respeito do princípio da concorrência entre proponentes. O determinante é, antes, que a entidade adjudicante esteja em condições de excluir que a presença simultânea desses operadores interligados constitua um risco para a concorrência. Poderá chegar a esta conclusão, claro está, pedindo-lhes a referida informação ou a referida opinião, mas também recorrendo aos dados já disponíveis no processo e sem necessidade, portanto, de se dirigir aos proponentes.

81. É também jurisprudência do Tribunal de Justiça que «a questão de saber se a relação de domínio em causa teve influência sobre o conteúdo respetivo das propostas apresentadas pelas empresas envolvidas no âmbito de um mesmo concurso público exige um exame e uma apreciação dos factos que cabe às entidades adjudicantes efetuar» [44].

82. Ora, como declarou o centro de gestão nas suas observações escritas, o exame e a apreciação dos factos que efetuou leva-o a declarar que, sendo do seu conhecimento, dado o seu caráter notório, a ligação entre os proponentes A e B, pôde excluir a possibilidade de as suas respetivas propostas não serem concorrenciais com base numa série de elementos objetivos:

– O facto de um dos proponentes interligados ter declarado voluntariamente que a sua proposta era independente, constituía «uma conduta leal e em conformidade com as disposições» da legislação nacional.

– As propostas dos proponentes interligados eram diferentes tanto quanto à sua forma quanto ao seu conteúdo.

– A proposta do proponente A foi rejeitada «de modo absolutamente independente da sua vontade, ou seja, por iniciativa da entidade adjudicante» [45].

83. Com base nos elementos de que dispunha, o centro de gestão entendeu que não existia risco de distorção da concorrência entre os proponentes A e B. Acrescentou que, caso tivesse revelado que os mesmos «se comportavam de um modo que demonstrava que não pretendiam obter a adjudicação do concurso», esta circunstância «poderia constituir um indício que [o] conduziria a agir para investigar as suas ligações e considerar o seu comportamento durante o processo de adjudicação como constitutivo, eventualmente, de uma prática concertada» [46].

84. Poderá discutir-se se a informação de que o centro de gestão dispunha era suficiente para excluir o possível risco para a concorrência entre os proponentes, mas trata-se de uma apreciação que lhe compete em todo o caso, sujeita à fiscalização posterior do órgão jurisdicional nacional que tenha de apreciar, se for chamado a fazê-lo, as suas decisões.

85. Na minha opinião, o Tribunal de Justiça não deve intervir na controvérsia relativa à maior ou menor força probatória que deva ser atribuída aos indícios enumerados pelo órgão jurisdicional de reenvio nas alíneas a) e b) da sua quarta questão. Trata-se de um juízo sobre circunstâncias de facto e sobre a avaliação dos elementos de convicção dos autos num processo sobre o qual se deve pronunciar, exclusivamente, o tribunal *a quo* segundo as regras da boa apreciação e aplicando as suas disposições internas em matéria de prova [47].

44 Acórdão de 19 de maio de 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, n.º 32).

45 Quarto parágrafo das observações escritas do centro de gestão.

46 Sexto parágrafo das observações escritas da entidade adjudicante. Nesse mesmo parágrafo acrescenta que as práticas concertadas são possíveis não apenas entre operadores interligados, mas também entre os que concorrem formalmente, mas celebram acordos proibidos pelo direito da concorrência.

47 Remeto para o acórdão de 21 de julho de 2016, VM Remonts e o. (C-542/14, EU:C:2016:578), referido no n.º 76, *supra*.

86. Assim, à questão de saber se a entidade adjudicante está obrigada, forçosamente, a dirigir-se, no modo acima exposto, aos operadores interligados, entendo que merece uma resposta negativa, tanto em termos gerais como neste caso particular. Tudo dependerá da suficiência ou da insuficiência do material probatório disponível e, portanto, da consistência objetiva da decisão da entidade adjudicante que permite o acesso ao concurso dos proponentes interligados, relativamente à qual terá de se pronunciar, em última instância, o órgão jurisdicional.

VI. Conclusão

87. Atendendo às considerações que antecedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Supremo Tribunal, Lituânia) nos seguintes termos:

«Os artigos 45.º TFUE e 56.º TFUE e o artigo 2.º 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, devem ser interpretados no sentido de que, em circunstâncias como as do processo principal:

1) Na ausência de uma disposição legislativa expressa ou de uma previsão específica nas condições do concurso que regulam a adjudicação de um contrato de serviços, os proponentes interligados que apresentem propostas separadas a um mesmo concurso não estão necessariamente obrigados a revelar as suas ligações à entidade adjudicante.

2) A entidade adjudicante está obrigada a pedir aos referidos proponentes as informações que considere necessárias quando, à luz dos elementos de apreciação que constem do referido processo, tenha dúvidas quanto ao risco de a sua participação simultânea pôr em causa a transparência e falsear a concorrência entre aqueles que pretendem prestar o serviço.»