Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
RIMVYDAS NORKUS
apresentadas em 13 de março de 2025 [1]

Processo C-715/23

Farmacija, d.o.o.
contra
Občina Benedikt,
com a intervenção de:
MN

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comissão Nacional de Reexame dos Processos de Adjudicação dos Contratos Públicos, Eslovénia)]

«Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Procedimentos de adjudicação dos contratos de concessão — Diretiva 2014/23/UE — Artigo 4.º, n.º 2, e artigo 19.º — Âmbito de aplicação — Atividade de exploração de uma farmácia»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pela Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comissão Nacional de Reexame dos Processos de Adjudicação dos Contratos Públicos, Eslovénia) ao abrigo do artigo 267.º TFUE tem por objeto a interpretação do artigo 4.º, n.º 2, e do artigo 19.º, da Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão [2].

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Farmacija, d.o.o. (a seguir «Farmacija»), uma sociedade de responsabilidade limitada, ao Občina Benedikt (Município de Benedikt, Eslovénia, a seguir «Município de Benedikt») a respeito da adjudicação por este último, sem publicação prévia de um anúncio de concessão, de uma autorização para a exploração de uma sucursal de farmácia situada no seu território. Com o seu recurso desta decisão administrativa, a Farmacija alega, em substância, que o Município de Benedikt não instaurou o procedimento pertinente, ou seja, o procedimento para a adjudicação de uma concessão, em violação da Diretiva 2014/23. Este considera, por sua vez, que a autorização para a exploração de uma sucursal de farmácia não constitui a adjudicação de uma concessão e que a Farmacija não beneficia, por conseguinte, de uma tutela jurisdicional ao abrigo desta diretiva.

[1] Língua original: francês.

[2] JO 2014, L 94, p. 1.

3. A questão de fundo que se coloca neste litígio é, assim, a de saber se os serviços prestados no âmbito da exploração de uma farmácia são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/23. Esta consideração pressupõe que os serviços farmacêuticos em causa possam ser qualificados de «atividade económica». Por um lado, o facto de os prestadores destes serviços serem remunerados milita a favor de uma interpretação neste sentido. Esta consideração aplica-se ao lucro resultante da prestação do serviço público de venda de medicamentos, mas também a outras atividades comerciais. Por outro, é necessário ter em conta o papel essencial que as farmácias assumem na saúde pública, bem como o seu financiamento, que as coloca numa relação privilegiada com o Estado e as distingue de outros operadores económicos. Todos estes aspetos remetem para a questão clássica relativa à distinção entre «serviços de interesse económico geral» e «serviços de interesse geral sem caráter económico», que determina a aplicabilidade das regras do direito da União em matéria de contratos públicos. O acórdão a proferir pelo Tribunal de Justiça é suscetível de ter um impacto que não se limita ao presente caso, uma vez que permitirá ajustar as regras do mercado interno num sector considerado sensível por alguns Estados-Membros.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. Os considerandos 6, 14, 17, 19 e 53 da Diretiva 2014/23 têm a seguinte redação:

«(6) Recorde-se que os Estados-Membros são livres de decidir, na observância dos princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, da transparência e da livre circulação de pessoas, consagrados no TFUE, organizar a prestação de serviços, quer como serviços de interesse económico geral, quer como serviços de interesse geral sem caráter económico, quer ainda como uma mistura de ambos […] Além disso, a presente diretiva não diz respeito ao financiamento de serviços de interesse económico geral nem se aplica aos regimes de auxílios concedidos pelos Estados-Membros, em particular nos domínios da assistência social, em conformidade com as normas da União em matéria de concorrência. Convém clarificar que os serviços de interesse geral sem caráter económico não deverão ser abrangidos pela presente diretiva.

[…]

(14) Tão-pouco deverão ser considerados concessões certos atos dos Estados-Membros de natureza estatal, como as autorizações ou licenças pelas quais um Estado-Membro ou uma autoridade pública estabelecem as condições para o exercício de uma atividade económica, incluindo uma condição para efetuar uma determinada operação, concedidas normalmente a pedido do operador económico e não por iniciativa da autoridade ou entidade adjudicante e em que o operador económico é livre de se retirar da execução da obra ou da prestação de serviços. No caso de tais atos de natureza estatal, podem aplicar-se as disposições específicas da Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36)]. Distintamente de tais atos dos Estados-Membros de natureza estatal, os contratos de concessão preveem obrigações mutuamente vinculativas em que a execução das obras ou dos serviços está sujeita a requisitos específicos definidos pela autoridade ou entidade adjudicante e que têm força legal.

[…]

(17) Não estão abrangidos pela presente diretiva os contratos que não envolvam pagamentos ao adjudicatário e em que o adjudicatário é remunerado com base em tarifas reguladas, calculadas por forma a cobrir todos os custos e investimentos por si suportados para a prestação do serviço.

[…]

(19) Quando a regulamentação setorial específica eliminar o risco, prevendo a garantia de o concessionário recuperar os investimentos e custos envolvidos no contrato, esse contrato não deverá ser considerado uma concessão na aceção da presente diretiva. O facto de o risco ser limitado desde o início não deverá impedir que o contrato seja classificado como concessão. É o que pode acontecer por exemplo em setores com tarifas regulamentadas ou quando o risco de exploração é limitado através de disposições contratuais que preveem uma indemnização parcial, incluindo a indemnização em caso de cessação antecipada da concessão por motivos atribuíveis à autoridade adjudicante ou entidade adjudicante ou por motivos de força maior.

[…]

(53) É conveniente excluir da plena aplicação da presente diretiva apenas as categorias de serviços que apresentam uma dimensão transfronteiriça limitada, tais como certos serviços sociais, de saúde ou educativos. Esses serviços são prestados num contexto específico que varia muito entre Estados-Membros, devido a tradições culturais diferentes. Importa, assim, instituir um regime específico para as concessões desses serviços que tenha em conta o facto de anteriormente não serem regulamentados. A obrigação de publicar um anúncio de pré-informação e um anúncio de adjudicação para qualquer concessão de valor igual ou superior aos limiares estabelecidos na presente diretiva constitui uma forma adequada de prestar informações aos potenciais proponentes sobre as oportunidades de negócio, bem como prestar informações a todas as partes interessadas sobre a quantidade e o tipo de contratos adjudicados. Além disso, os Estados-Membros deverão aplicar medidas adequadas para a adjudicação dos contratos de concessão desses serviços destinadas a assegurar a observância dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento dos operadores económicos e a permitir que as autoridades e entidades adjudicantes tenham em conta as especificidades dos serviços em causa […]»

5. O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivo e âmbito de aplicação», dispõe, nos seus n.os 1 e 4:

«1. A presente diretiva estabelece regras aplicáveis aos procedimentos de contratação levados a cabo por autoridades e entidades adjudicantes por meio de uma concessão, cujo valor estimado não seja inferior aos limiares definidos no artigo 8.º

[…]

4. Os acordos, decisões ou outros instrumentos jurídicos que organizem a transferência de poderes e responsabilidades pela execução de missões públicas entre autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes, ou agrupamentos destas, e que não prevejam um intercâmbio de

prestações contratuais mediante remuneração, relevam da organização interna dos Estados-Membros e, como tal, não são afetados pela presente diretiva.»

6. O artigo 4.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Liberdade para definir serviços de interesse económico geral», prevê, no seu n.º 2:

«O âmbito de aplicação da presente diretiva não inclui os serviços de interesse geral sem caráter económico.»

7. O artigo 5.º, ponto 1, primeiro travessão, alínea b), e o artigo 5.º, ponto 1, segundo travessão, da mesma diretiva, enunciam:

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

[…]

"Concessão de serviços", um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a prestação e a gestão de serviços distintos da execução de obras referida na alínea a) a um ou mais operadores económicos, cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração dos serviços que constituem o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento.

A adjudicação de uma concessão de obras ou de serviços envolve a transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura ou à oferta, ou a ambos. Considera-se que o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração das obras ou dos serviços que são objeto da concessão. A parte do risco transferido para o concessionário envolve uma exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes […]»

8. O artigo 8.º da Diretiva 2014/23, sob a epígrafe «Limiar e métodos de cálculo do valor estimado das concessões», dispõe:

«1. A presente diretiva aplica-se às concessões cujo valor seja igual ou superior a 5 186 000 EUR.

2. O valor de uma concessão é o total do volume de negócios do concessionário gerado ao longo da duração do contrato, sem [imposto sobre o valor acrescentado (IVA)], conforme estimado pela autoridade ou entidade contratante, em contrapartida das obras e dos serviços que foram objeto da concessão, bem como dos fornecimentos relacionados com tais obras e serviços.

[…]»

9. O artigo 18.º desta diretiva, sob a epígrafe «Duração da concessão», enuncia:

«1. As concessões têm uma duração limitada. A autoridade adjudicante ou a entidade adjudicante calcula a duração em função das obras ou serviços solicitados ao concessionário.

2. Para as concessões de prazo superior a cinco anos, a duração máxima não pode ser superior ao prazo durante o qual um concessionário pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos

realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos requeridos para alcançar os objetivos contratuais específicos.

Os investimentos tomados em conta para efeitos do cálculo incluem tanto os investimentos iniciais como os investimentos realizados durante o prazo da concessão.»

10. O artigo 19.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Serviços sociais e outros serviços específicos», prevê:

«As concessões para serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo IV que incidam no âmbito de aplicação da presente diretiva ficam sujeitas unicamente às obrigações previstas no artigo 31.º, n.º 3 e nos artigos 32.º, 46.º e 47.º»

B. Direito esloveno

1. ZNKP

11. O artigo 2.º, ponto 18, da Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (Lei relativa a Determinados Contratos de Concessão, a seguir ZNKP) [3], dispõe:

«Entende-se por "serviços de interesse geral sem caráter económico": os serviços sem caráter económico que, por força da lei, são prestados como serviços de interesse geral e que não são oferecidos no mercado mediante contrapartida e que estão, por conseguinte, sujeitos a obrigações específicas de serviço público.»

12. O artigo 9.º desta lei prevê:

«A presente lei aplica-se aos contratos de concessão cujo valor estimado, sem o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), seja igual ou superior ao valor previsto no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva [2014/23].»

13. O artigo 10.º da referida lei enuncia:

«Às concessões reguladas pela presente lei e por leis especiais aplicam-se as disposições da presente lei, bem como as disposições das leis especiais, desde que não sejam contrárias à presente lei.»

14. O artigo 11.º, n.º 1, da mesma lei, dispõe:

«A presente lei não se aplica a:

1. concessões de serviços de interesse geral sem caráter económico.»

[3] Jornal Oficial da República da Eslovénia, n.º 9/2019 de 11 de fevereiro de 2019.

15. O artigo 15.º da ZNKP prevê:

«Às concessões para serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no Anexo IV da Diretiva [2014/23] aplicam-se as disposições da presente lei que regulam a obrigação de praticar atos preparatórios, a obrigação de publicação dos anúncios referidos nos artigos 35.º e 40.º da presente lei, bem como a tutela jurisdicional nos procedimentos de seleção do concessionário nos termos da presente lei.»

2. ZZDej

16. O artigo 2.º da Zakon o zdravstveni dejavnosti (Lei relativa aos Serviços de Saúde, a seguir «ZZDej») [4], dispõe:

«Os serviços de saúde são prestados a nível primário, secundário e terciário.

Os serviços de saúde primários incluem os cuidados de saúde primários e a atividade farmacêutica.»

17. O artigo 3.º desta lei prevê:

«Os prestadores de serviços de saúde são pessoas singulares e coletivas, nacionais e estrangeiras, às quais o Ministério da Saúde concedeu autorização para prestarem serviços de saúde.

O serviço público de saúde inclui os serviços de saúde cuja prestação contínua e regular é assegurada, no interesse público, pelo Estado e pelas entidades locais e que, com base no princípio da solidariedade e em conformidade com as normas que regulam os cuidados de saúde e o seguro de saúde, são garantidos enquanto direitos decorrentes do seguro de saúde obrigatório e são financiados, no todo ou em parte, por recursos públicos, provenientes principalmente do seguro de saúde obrigatório. Os serviços de saúde referidos no período anterior, enquanto serviços de interesse geral sem caráter económico, devem ser fornecidos por prestadores de serviços de saúde sem fins lucrativos, de modo que o excedente das receitas em relação às despesas seja afetado à prestação e ao desenvolvimento dos serviços de saúde.»

18. O artigo 20.º, n.º 1, da referida lei enuncia:

«O exercício da atividade farmacêutica é regulado por lei especial. Às questões não reguladas por lei especial aplica-se a presente lei.»

3. ZLD-1

19. O artigo 1.º da Zakon o lekarniški dejavnosti (Lei relativa à Atividade Farmacêutica, a seguir «ZLD-1») [5] dispõe:

«A presente lei regula a finalidade, o conteúdo e as condições de exercício da atividade farmacêutica, a organização, as condições e os procedimentos de adjudicação e de exploração das

[4] Jornal Oficial da República da Eslovénia, n.º 9/92 de 21 de fevereiro de 1992.

[5] Jornal Oficial da República da Eslovénia, n.º 85/16 de 28 de dezembro de 2016.

concessões, os profissionais do setor farmacêutico e as suas associações profissionais, a atividade farmacêutica em linha e a supervisão.»

20. O artigo 2.º, n.º 1, desta lei prevê:

«A finalidade da atividade farmacêutica é garantir o aprovisionamento eficiente e de qualidade de medicamentos e de outros produtos para apoio dos tratamentos médicos e da proteção da saúde, bem como assegurar o aconselhamento aos doentes e aos profissionais de saúde no que respeita à sua utilização segura, correta e eficaz.»

21. O artigo 4.º, n.º 1, ponto 8, da referida lei enuncia:

«[Entende-se por] prestador de atividade farmacêutica: uma pessoa singular ou coletiva titular de uma concessão para o exercício de uma atividade farmacêutica em conformidade com a presente lei, uma entidade pública farmacêutica, um hospital ou outros prestadores nos termos da presente lei.»

22. O artigo 5.º da mesma lei dispõe:

«1. A atividade farmacêutica é um serviço público de saúde que garante o fornecimento contínuo e regular de medicamentos à população e aos profissionais de saúde, bem como o tratamento farmacológico dos doentes.

2. A atividade farmacêutica desenvolve-se ao nível primário, secundário e terciário dos serviços de saúde.

3. A rede de atividades farmacêuticas na aceção da presente lei é assegurada a nível primário pelo município ou conjuntamente por vários municípios limítrofes e, a nível secundário e terciário, pelo Estado.»

23. O artigo 10.º, n.os 2, 3, 4, e 7, da ZLD-1 prevê:

«2. Uma sucursal de farmácia só pode exercer a sua atividade sob a supervisão profissional da farmácia que a criou. O dirigente da farmácia que criou a sucursal é responsável pela sua exploração.

3. A autorização de exploração de uma sucursal de farmácia é concedida pelo município em cujo território esta sucursal está sediada, após parecer prévio da Lekarniška zbornica Slovenije (Ordem dos Farmacêuticos da Eslovénia) e com o acordo do Ministério.

4. A autorização de exploração de uma sucursal de farmácia pode também ser concedida por um período limitado ou por um determinado período do ano (época turística).

[…]

7. Uma sucursal de farmácia só pode iniciar o exercício da sua atividade farmacêutica quando lhe for concedida uma autorização, nos termos do artigo 67.º, primeiro travessão, da presente lei.»

24. O artigo 15.º, n.º 1, desta lei enuncia:

«O exercício da atividade farmacêutica é financiado por recursos públicos e privados. Os recursos públicos referidos no período anterior incluem, nomeadamente:

— os pagamentos relativos a serviços prestados no âmbito da atividade farmacêutica com base em contratos celebrados com os organismos do sistema de seguro de saúde,

— os pagamentos a título das dotações orçamentais,

— os recursos da entidade fundadora.»

25. O artigo 27.º, n.º 1, da referida lei dispõe:

«Uma entidade pública farmacêutica de nível primário é criada por um município no seu território ou conjuntamente por vários municípios limítrofes, após parecer prévio da ordem profissional competente e com o acordo do Ministério.»

26. O artigo 39.º, n.ºs 1 e 2, da mesma lei prevê:

«1. Para o exercício de uma atividade farmacêutica ao nível primário, pode ser adjudicada uma concessão, nas condições previstas na presente lei, a uma pessoa singular, que exerça uma atividade farmacêutica, ou a uma pessoa coletiva na qual a pessoa que exerce a atividade farmacêutica, que é também o seu dirigente ou o seu órgão de direção, detenha uma participação superior a 50 % do capital social (a seguir "concessionário").

2. O concessionário organizará as farmácias ou as sucursais de farmácia como unidades organizativas próprias para o exercício da atividade farmacêutica nas zonas para as quais é titular de uma concessão ou de uma autorização de exploração de uma sucursal de farmácia, em conformidade com a rede das atividades farmacêuticas ao nível primário, sob reserva de parecer prévio da ordem profissional competente e do acordo do Ministério.»

III. Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

27. Em 11 de março de 2022, o Município de Benedikt concedeu a MN, sem publicação prévia de anúncio de concessão, uma autorização por tempo indeterminado para a exploração de uma sucursal de farmácia situada no seu território.

28. A sociedade Farmacija, recorrente no processo principal, está inscrita no registo comercial como comerciante de produtos farmacêuticos, sendo o seu acionista maioritário titular de uma licença que lhe permite exercer de forma independente a profissão de farmacêutico no âmbito do exercício de uma atividade farmacêutica.

29. A Farmacija apresentou um pedido de revisão perante o Município de Benedikt, alegando que este último, ao conferir esta autorização, adjudicou uma conceção para o exercício de uma atividade farmacêutica sem ter seguido o procedimento aplicável, ou seja, em violação da Diretiva 2014/23.

30. O Município de Benedikt indeferiu o pedido de revisão, sem proceder a um exame quanto ao mérito, por considerar que a Farmacija não beneficiava de um direito de recurso, nem no âmbito da fase preliminar à revisão, nem no âmbito do próprio processo de revisão. Assim, segundo o Município de Benedikt, a concessão de uma autorização para a exploração de uma sucursal de farmácia não constitui, em substância, a adjudicação de uma concessão de serviços.

31. A Farmacija interpôs um recurso desta decisão do Município de Benedikt, que, por sua vez, o remeteu para a Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comissão Nacional de Reexame dos Processos de Adjudicação dos Contratos Públicos) (a seguir «Comissão nacional de reexame» ou «orgão jurisdicional de reenvio»).

32. A Comissão nacional de reexame considera que, ao conceder uma autorização para a exploração de uma sucursal de farmácia, o Município de Benedikt adjudicou uma concessão para o exercício de uma atividade farmacêutica. No entanto, tem dúvidas quanto à questão de saber se os serviços farmacêuticos são, quanto ao mérito, serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/23.

33. Nestas condições, a Comissão nacional de reexame decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, precisando que a segunda questão só deve ser respondida se a resposta à primeira questão for negativa:

«1. Pode o serviço relativo ao exercício da atividade farmacêutica, que tem essencialmente por objeto o fornecimento aos utentes de medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e não sujeitos a receita médica, em conjunto com o aconselhamento aos utentes com vista a uma utilização correta e segura desses medicamentos, ser qualificado de "serviço de interesse geral sem caráter económico" na aceção do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23?

2. Pode o serviço relativo ao exercício da atividade farmacêutica, que tem essencialmente por objeto o fornecimento aos utentes de medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e não sujeitos a receita médica, em conjunto com o aconselhamento aos utentes com vista a uma utilização correta e segura desses medicamentos, ser qualificado como "serviços sociais e outros serviços específicos" na aceção do artigo 19.º da Diretiva 2014/23?»

IV. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

34. A decisão de reenvio, datada de 23 de novembro de 2023, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça no mesmo dia.

35. A Farmacija, os Governos Esloveno, Checo e Helénico, bem como a Comissão Europeia apresentaram observações escritas no prazo fixado pelo artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

36. Na audiência de 12 de dezembro de 2024, apresentaram observações os mandatários judiciais da Farmacija, dos Governos Esloveno, Checo e Helénico, bem como os da Comissão.

V. Análise jurídica

A. Quanto à qualificação de «concessão» e às regras que lhe são aplicáveis

37. Como referi na introdução, o presente processo incide sobre a aplicabilidade da Diretiva 2014/23 ao caso em apreço. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, tal depende da questão de saber se os serviços farmacêuticos em causa podem ser qualificados de «serviços de interesse geral sem caráter económico». Neste contexto, importa salientar que as questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio assentam na premissa de que o presente processo tem por objeto uma «concessão» na aceção desta diretiva. Uma vez que o ordenamento jurídico esloveno prevê diversos regimes para regular a exploração das farmácias no território deste Estado-Membro, considero necessário, por uma questão de exaustividade, recordar sucintamente o quadro jurídico da União aplicável nesta matéria e, em particular, a diferença entre os conceitos de «concessão» e de «autorização», especialmente porque apenas o primeiro destes conceitos é abrangido pelo âmbito de aplicação da referida diretiva [6].

38. Com efeito, resulta do considerando 14 da Direita 2014/23 que «[t]ão-pouco deverão ser considerados concessões certos atos dos Estados-Membros de natureza estatal, como as *autorizações* ou licenças pelas quais um Estado-Membro ou uma autoridade pública estabelecem as condições para o exercício de uma atividade económica, incluindo uma condição para efetuar uma determinada operação, concedidas normalmente a pedido do operador económico e não por iniciativa da autoridade ou entidade adjudicante e em que o operador económico é livre de se retirar da execução da obra ou da prestação de serviços». Do mesmo considerando resulta também que «[n]o caso *de tais atos* de natureza estatal, podem aplicar-se as disposições específicas da Diretiva [2006/123]» (o sublinhado é meu).

39. A este respeito, deve referir-se que o artigo 4.º, ponto 6, da Diretiva 2006/123 define o conceito de «regime de autorização» e que desta definição se pode inferir que por «autorização» se deve entender «uma decisão formal ou uma decisão tácita relativa ao acesso a uma atividade de serviço ou ao seu exercício». No entanto, o artigo 2.º, n.º 2, alínea f), desta diretiva dispõe que esta não se aplica a «serviços de cuidados de saúde». O considerando 22 da referida diretiva precisa que «a exclusão dos cuidados de saúde do âmbito de aplicação da presente diretiva deverá abranger *os serviços de prestação de cuidados de saúde e os serviços farmacêuticos* prestados por profissionais» (o sublinhado é meu). Por outras palavras, a Diretiva 2006/123 não seria aplicável se as condições de exploração de uma farmácia fossem determinadas pela adjudicação de uma «autorização».

40. No entanto, como referido nas presentes conclusões, não parece ser esse o caso vertente. Segundo a qualificação efetuada pelo órgão jurisdicional de reenvio, em aplicação do direito da União e sob a sua própria responsabilidade [7], o Município de Benedikt adjudicou uma «concessão» na aceção da Direita 2014/23. Neste contexto, o considerando 14 desta diretiva revela-se pertinente, uma vez que estabelece que, «[d]istintamente de tais atos dos Estados-Membros de natureza estatal, *os contratos de concessão* preveem obrigações mutuamente vinculativas em que a execução das obras ou dos serviços está sujeita a requisitos

[6] V. Acórdão de 14 de julho de 2016, Promoimpresa e o. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 45).

[7] V. Acórdãos de 21 de julho de 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, n.º 10); de 10 de março de 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, n.ºs 29 e 36), bem como de 21 de maio de 2015, Kansaneläkelaitos (C-269/14, EU:C:2015:329, n.º 25), relativos à competência exclusiva do órgão jurisdicional nacional para qualificar a operação em causa. O papel do Tribunal de Justiça limita-se a fornecer àquele uma interpretação do direito da União útil para a decisão que lhe cabe adotar no processo que lhe foi submetido.

específicos definidos pela autoridade ou entidade adjudicante e que têm força legal» (o sublinhado é meu). Por último, há que recordar que uma «concessão de serviços» se caracteriza, em especial, por uma situação na qual um direito de exploração de um serviço determinado é transferido por uma entidade adjudicante para um concessionário, dispondo este último, no quadro do contrato celebrado, de uma certa liberdade económica para determinar as condições de exploração deste direito e estando assim, paralelamente, amplamente exposto aos riscos que se prendem com esta exploração [8].

41. É à luz destas observações, relativas ao quadro jurídico que rege a adjudicação de «concessões» e de «autorizações», que há que analisar, de seguida, as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Estas questões serão analisadas pela ordem em que foram colocadas, depois de apreciada a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Governo Esloveno.

B. Quanto à admissibilidade

42. O Governo Esloveno questiona a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial com o fundamento de que, no caso em apreço, a Comissão nacional de reexame não possui a qualidade de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE. Mais concretamente, o Governo Esloveno alega que a impossibilidade de qualificar este órgão como «órgão jurisdicional» na aceção desta disposição resulta na sua incompetência, por força do disposto no direito nacional, para se pronunciar sobre o litígio no processo principal.

43. Segundo jurisprudência constante, a qualidade de «órgão jurisdicional» do órgão jurisdicional de reenvio depende de um conjunto de elementos, como a origem legal deste órgão, a sua permanência, o caráter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo referido órgão, das regras de direito, bem como a sua independência [9]. A este respeito, há que recordar que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se pronunciar sobre a qualificação da Comissão nacional de reexame enquanto «órgão jurisdicional». Esta circunstância merece especial atenção.

44. No processo Medisanus, o Tribunal de Justiça declarou, pela primeira vez, que a Comissão nacional de reexame preenchia todos os requisitos para ser considerada um «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE [10]. O Tribunal de Justiça fundamentou esta qualificação por meio de vários argumentos que resumirei sucintamente. Primeiro, o Tribunal de Justiça reconheceu que se trata de uma comissão criada pela Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega narocanja (Lei relativa à Tutela Jurisdicional nos Procedimentos de Adjudicação de Contratos Públicos) [11], que lhe confere um caráter permanente e torna a sua jurisdição obrigatória. Segundo, o Tribunal de Justiça considerou que a Comissão nacional de reexame não tem nenhum vínculo com as autoridades públicas cujas decisões fiscaliza e que os membros que a compõem gozam das garantias previstas pela Lei relativa às Funções dos Juízes no que respeita à sua nomeação e à duração e às causas de revogação do seu mandato, de forma que a sua independência está garantida. Terceiro, o Tribunal de Justiça concluiu que o processo na Comissão nacional de

[8] V. Acórdãos de 11 de junho de 2009, Hans & Christophorus Oymanns (C-300/07, EU:C:2009:358, n.º 71), e de 14 de julho de 2016, Promoimpresa e o. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558, n.º 46).

[9] V. Acórdão de 8 de junho de 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, n.º 33 e jurisprudência referida).

[10] Acórdão de 8 de junho de 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, n.ºs 32 a 38).

[11] Jornal Oficial da República da Eslovénia, n.º 43/11, de 3 de junho de 2011.

reexame respeita o princípio do contraditório e que as decisões que esta adota, em aplicação da Lei relativa à Tutela Jurisdicional nos Procedimentos de Adjudicação de Contratos Públicos, bem como da Lei que Rege o Processo Civil, têm força de caso julgado.

45. Há que assinalar que esta conclusão não foi, posteriormente, posta em causa pelo Tribunal de Justiça nos seus acórdãos proferidos, nos processos Tax-Fin-Lex [12] e SHARENGO [13], respetivamente, que tinham por objeto questões prejudiciais submetidas pela mesma Comissão nacional de reexame. Com efeito, nestes dois acórdãos, contrariamente ao Acórdão Medisanus, o Tribunal de Justiça já não se debruçou sobre a questão da admissibilidade, nomeadamente, sobre a qualificação do órgão jurisdicional de reenvio como «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, tendo examinado diretamente o mérito das questões por esta colocadas. Embora o Governo Esloveno alegue que o processo principal difere dos processos que foram objeto dos acórdãos acima mencionados, não especifica, contudo, qual o requisito deduzido da jurisprudência acima referida que o órgão jurisdicional de reenvio deixou de preencher no presente processo. Deste ponto de vista, não vejo razão para que o Tribunal de Justiça se deva afastar da qualificação adotada, tanto mais que esta foi confirmada em várias ocasiões. É, assim, claro que o Tribunal de Justiça não alterou a sua posição.

46. A argumentação do Governo Esloveno parece-me destinada a contestar a competência do órgão jurisdicional de reenvio para decidir o litígio no processo principal e, por conseguinte, a pôr em causa a necessidade, e mesmo a utilidade, da resposta do Tribunal de Justiça às questões submetidas no seu pedido de decisão prejudicial. Em particular, este Governo alega que, por força do direito nacional, nomeadamente, das disposições relativas à tutela jurisdicional no âmbito de concessões reguladas por legislação setorial, o órgão jurisdicional de reenvio não pode ter competência para conhecer do processo principal. O referido Governo considera que a tutela jurisdicional prevista pela Lei relativa à Tutela Jurisdicional nos Procedimentos de Adjudicação de Contratos Públicos não se aplica no caso vertente, uma vez que a decisão adotada pelo Município de Benedikt é uma decisão administrativa que devia ser tomada, desde o início, pelo presidente do município e, se necessário, em conformidade com o procedimento administrativo geral.

47. No entanto, este argumento parece-me desprovido de pertinência para efeitos do presente processo pelos motivos que passo a expor nas presentes conclusões.

48. Por um lado, importa salientar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a invocação da incompetência do órgão jurisdicional de reenvio, ao abrigo das regras do direito nacional, para conhecer de um litígio não pode bastar para tornar inadmissível o pedido de decisão prejudicial, uma vez que não compete ao Tribunal de Justiça pôr em causa a apreciação, pelo órgão jurisdicional de reenvio, das regras nacionais de organização e de processo judiciais [14]. Com efeito, o Tribunal de Justiça deve ater-se à decisão de reenvio que emana de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, desde que esta decisão não tenha sido revogada no quadro das vias de recurso previstas eventualmente pelo direito nacional [15]. Assim, para apreciar a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial ao abrigo do artigo 267.º TFUE, basta, em

[12] Acórdão de 10 de setembro de 2020, Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685).

[13] Acórdão de 10 de novembro de 2022, SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868).

[14] V. Acórdãos de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 30), e de 30 de setembro de 2020, CPAS de Liège (C-233/19, EU:C:2020:757, n.º 36 e jurisprudência referida), bem como as Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo TGSS (Desemprego dos trabalhadores do serviço doméstico) (C-389/20, EU:C:2021:777, n.º 28).

[15] V. Acórdão de 16 de julho de 2020, Governo della Repubblica italiana (Estatuto dos juízes de paz italianos) (C-658/18, EU:C:2020:572, n.º 61).

princípio, que o órgão jurisdicional de reenvio se tenha declarado competente no litígio no processo principal [16], sem que seja relevante a qualificação jurídica exata da decisão administrativa impugnada, *in casu*, a adjudicação de uma «concessão».

49. Pelo outro, importa recordar que no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça 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 a tomar, 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. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação ou à validade de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se.

50. As questões que têm por objeto o direito da União gozam assim 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 [17]. No presente caso, não se afigura que a interpretação solicitada do direito da União, pelo órgão jurisdicional de reenvio, não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal nem que o problema por ele suscitado seja hipotético.

51. Tendo em conta as considerações que precedem, considero que o presente pedido de decisão prejudicial é admissível. O Tribunal de Justiça deverá, assim, responder às questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

C. Quanto ao mérito

1. Quanto à primeira questão prejudicial

52. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se a atividade de exploração de uma farmácia, que consiste essencialmente em fornecer aos utentes medicamentos para uso humano, com ou sem receita médica, e de os aconselhar sobre a utilização correta e segura desses medicamentos, é abrangida pelo conceito de «serviços de interesse geral sem caráter económico» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23.

a) Quanto ao conceito de «serviços de interesse geral sem caráter económico»

53. Começo por observar que o conceito de «serviço de interesse geral sem caráter económico» comporta *dois elementos*. Para ser abrangido pelo âmbito do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23, um serviço deve, primeiro, ser *prestado para fins de interesse geral* e, segundo, ter um *caráter não económico*. Os dois elementos são cumulativos, pelo que a falta de um deles implica a

[16] Sob reserva da fiscalização por parte de um órgão jurisdicional superior conforme prevista no ordenamento jurídico nacional.

[17] V. Acórdãos de 1 de julho de 2010, Sbarigia (C-393/08, EU:C:2010:388, n.os 19 e 20); de 27 de março de 2014, Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana e Iberdrola Distribución Eléctrica (C-300/13, EU:C:2014:188, n.º 16), bem como de 21 de março de 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254, n.os 36 e 37).

inaplicabilidade desta disposição. Para efeitos das presentes conclusões, prefiro concentrar-me no que é «não económico» e não abordar o elemento «de interesse geral», uma vez que esta abordagem me parece bastante para propor uma resposta útil ao órgão jurisdicional nacional. Ainda que, do ponto de vista académico, seja interessante, a questão de saber se o elemento «de interesse geral» tem um significado autónomo no conceito em causa, ou seja, se um serviço «não económico» corresponde sempre ao «interesse geral» ou se esse serviço pode não ser prestado no «interesse geral», não necessita de resposta no caso em apreço.

54. Referir-me-ei aos requisitos que permitem distinguir uma atividade «não económica» de uma atividade com caráter «económico», antes de os aplicar ao presente caso, que diz respeito à atividade de exploração de uma farmácia. No entanto, antes de proceder a esta análise, considero necessário examinar a questão preliminar da margem de apreciação dos Estados-Membros na definição de «serviços de interesse geral sem caráter económico». Com efeito, esta margem constitui a pedra angular do argumento do Governo Esloveno, segundo o qual, no essencial, um «serviço de interesse geral sem caráter económico» é o que o legislador nacional definir como tal.

b) Quanto à margem de apreciação dos Estados-Membros na definição de «serviços de interesse geral sem caráter económico»

55. Por força do disposto no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23, sob a epígrafe «Liberdade para definir serviços de interesse económico geral», os «serviços de interesse geral sem caráter económico» não são incluídos no âmbito de aplicação desta diretiva. Com efeito, como confirma o considerando 6 da referida diretiva, os Estados-Membros são livres de decidir organizar a prestação de serviços, quer como «serviços de interesse geral económico», quer como «serviços de interesse geral sem caráter económico», quer ainda como uma mistura de ambos, sob condição de respeitarem o direito da União, nomeadamente os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, da transparência e da livre circulação de pessoas. No entanto, este considerando exclui expressamente do âmbito de aplicação da mesma diretiva o financiamento de «serviços de interesse económico geral» e os regimes de auxílios concedidos pelos Estados-Membros, em particular nos domínios da assistência social, *bem como os «serviços de interesse geral sem caráter económico»*.

56. Há que salientar que essa exclusão também existe na Diretiva 2006/123, uma vez que o seu artigo 2.º, n.º 2, alínea a), dispõe que esta diretiva não se aplica aos «serviços de interesse geral *sem caráter económico*». Além disso, é de notar que os «serviços de cuidados de saúde» são objeto de uma *exclusão autónoma* do âmbito de aplicação, no artigo 2.º, n.º 2, alínea f), da referida diretiva [18]. Embora esta disposição não inclua os «serviços farmacêuticos» que estão no cerne do presente processo, estes são, no entanto, expressamente referidos no considerando 22 da mesma diretiva, o que implica que a diretiva não se aplica a este tipo de serviços. Por último, observo, neste contexto, que o conceito de «serviço» na aceção da Diretiva 2006/123 é, ele próprio, de natureza «económica», dado que, por força do disposto no artigo 4.º, ponto 1, desta diretiva, este conceito é definido como «*qualquer atividade económica* não assalariada *prestada geralmente mediante remuneração*, referida no artigo [57.º TFUE]» (o sublinhado é meu).

57. Tendo em conta estas observações, há que considerar nesta fase da análise, por um lado, que a qualificação de «serviço de interesse geral sem caráter económico» é decisiva para determinar as regras aplicáveis a um caso concreto. Por outro, é evidente que, uma vez que esta qualificação depende das caraterísticas do «serviço» em questão, deve ser apreciada caso a caso. O conceito de

[18] V. n.º 39 das presentes conclusões.

«serviços de interesse geral sem caráter económico», a que o órgão jurisdicional de reenvio se refere na sua primeira questão, figura no artigo 2.º, do Protocolo n.º 26 relativo aos serviços de interesse geral, anexo ao Tratado FUE (a seguir, «Protocolo n.º 26»), segundo o qual «[a]s disposições dos Tratados em nada afetam a competência dos Estados-Membros para prestar, mandar executar e organizar serviços de interesse geral não económicos». No entanto, este conceito não é definido no Tratado FUE nem pelo direito derivado [19]. Em particular, a Diretiva 2014/23 não define o conceito de «serviços de interesse geral sem caráter económico».

58. Por outro lado, devo assinalar que o artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva não prevê uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros. Coloca-se, assim, a questão de saber se os Estados-Membros são livres de definir o que se enquadra neste conceito ao abrigo da sua competência para prestar, mandar executar e organizar os serviços de interesse geral sem caráter económico, competência que, segundo o artigo 2.º, do Protocolo n.º 26, não é afetada pelas disposições dos Tratados. Se, em contrapartida, o conceito de «serviço de interesse geral sem caráter económico» for objeto de uma interpretação autónoma por parte do direito da União, a questão da sua articulação com o artigo 2.º do Protocolo n.º 26 pode ser colocada. A resposta a esta questão decorre dos princípios do funcionamento do mercado interno.

59. O bom funcionamento do mercado interno da União, que compreende, entre outras, a livre prestação de serviços e a liberdade de estabelecimento, como resulta do artigo 26.º, n.º 2, TFUE, apenas poderá ser assegurado se o conceito de «serviços de interesse geral sem caráter económico» for *uniformemente compreendido*, caso contrário, existe um risco de uma aplicação heterogénea das suas regras, suscetível de provocar a fragmentação deste.

60. Por definição, o mercado interno pressupõe a existência de condições equivalentes para o exercício de uma atividade económica em toda a União. Para o efeito, as liberdades fundamentais, que permitem garantir um espaço sem fronteiras internas nem obstáculos regulamentares, são *interpretadas e aplicadas de maneira uniforme*. De facto, para que as pessoas singulares e coletivas possam invocá-los diretamente e em pé de igualdade, *o conteúdo e o alcance dos direitos consagrados nos Tratados devem ser os mesmos* [20]. Por outro lado, qualquer regulamentação nacional contrária aos objetivos do mercado interno é inaplicável [21]. Sempre que a regulamentação em determinados domínios se revele necessária para a realização do mercado interno, nos termos do artigo 114.º TFUE, o legislador da União pode adotar medidas relativas à *aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas*. O mercado interno é, assim, uma das conquistas mais importantes da União, proporcionando um espaço económico integrado no qual participam todos os Estados-Membros e outros Estados associados [22].

61. Ora, parece-me que, se se seguisse sem reservas o argumento do Governo Esloveno de que os serviços em questão deviam ser qualificados de atividades «sem caráter económico» com base no facto de o legislador nacional os ter definido como tal, de acordo com as tradições históricas, culturais e políticas deste Estado-Membro, a consequência seria exatamente esse *risco de*

[19] Por outro lado, não existe uma definição de «serviços de interesse económico geral», apesar de estes serem mencionados no artigo 14.º e no artigo 106.º, n.º 2, TFUE, bem como no Protocolo n.º 26.

[20] V. Acórdão de 24 de maio de 2011, Comissão/França (C-50/08, EU:C:2011:335, n.ºs 67 e segs.).

[21] V. Acórdão de 8 de setembro de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, n.º 69).

[22] Um dos principais objetivos do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE) é a realização mais ampla possível da livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais em todo o EEE, de modo que o mercado interno realizado no território da União seja alargado aos Estados da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). Nesta perspetiva, várias disposições deste acordo visam assegurar uma interpretação tão uniforme quanto possível do mesmo em todo o EEE. Compete ao Tribunal de Justiça, neste âmbito, assegurar que as normas do referido acordo, de conteúdo idêntico às do Tratado FUE, sejam interpretadas de modo uniforme nos Estados-Membros (v. Acórdão de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, n.º 50).

fragmentação do mercado interno. Atendendo a que as modalidades da atividade farmacêutica, devido às especificidades das regulamentações nacionais aplicáveis, podem variar significativamente de um Estado-Membro para outro, a qualificação jurídica do caráter destas atividades por parte dos Estados-Membros não pode ser, por si só, determinante. Com efeito, é de notar que, na fase atual de evolução do direito da União, nenhuma das suas disposições prevê regras de acesso às atividades do setor farmacêutico destinadas a fixar as condições em que podem ser criadas novas farmácias e as suas eventuais sucursais no território dos Estados-Membros [23].

62. A competência dos Estados-Membros para prestar, mandar executar e organizar os serviços de interesse geral sem caráter económico, prevista no artigo 2.º, do Protocolo n.º 26, não pode obstar a uma interpretação autónoma do conceito de «serviços de interesse geral sem caráter económico». É verdade que, em conformidade com o artigo 168.º, n.º 7, TFUE, como foi precisado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito da União não afeta a competência dos Estados-Membros para regularem os seus sistemas de segurança social e para adotarem, em particular, disposições destinadas a organizar serviços de saúde como os estabelecimentos farmacêuticos. No entanto, há que recordar que o Tribunal de Justiça reiterou que, no exercício desta competência, os Estados-Membros devem respeitar o direito da União, designadamente as disposições do Tratado relativas às liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de estabelecimento. Estas disposições incluem a proibição de os Estados-Membros introduzirem ou manterem restrições injustificadas ao exercício destas liberdades no domínio dos cuidados de saúde [24].

63. O direito do mercado interno da União limita, assim, o poder discricionário dos Estados-Membros, independentemente da sua capacidade para definir o nível a que pretendem assegurar a proteção da saúde pública e o modo como este nível deve ser alcançado. Recorde-se, a este respeito, que o Tribunal de Justiça já se pronunciou várias vezes sobre os requisitos para a constituição de sucursais de farmácia e declarou que é permitido restringir a liberdade de estabelecimento por razões de interesse geral, desde que sejam adequadas para garantir a realização do objetivo por elas prosseguido e não ultrapassem o necessário para alcançar esse objetivo [25].

c) Quanto à qualificação dos serviços farmacêuticos como «atividade económica» na aceção das liberdades fundamentais

64. Em meu entender, para responder à primeira questão prejudicial, é necessário recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça, na qual este definiu o que consubstancia uma «atividade económica» na aceção do direito do mercado interno da União. Como já mencionei anteriormente, o caráter «económico» de uma dada atividade é determinante para a delimitação entre o âmbito dos «serviços de interesse económico geral» e o dos «serviços de interesse geral sem caráter económico». Este critério delimita assim o âmbito das competências da União face às dos Estados-Membros [26]. Uma vez que os dois conceitos se excluem mutuamente, traçar os

[23] V. Acórdãos de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 45), e de 21 de junho de 2012, Susisalo e o. (C-84/11, EU:C:2012:374, n.º 29).

[24] V. Acórdãos de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 18), bem como de 21 de junho de 2012, Susisalo e o. (C-84/11, EU:C:2012:374, n.ºs 26 e 27).

[25] V. Acórdãos de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 25), bem como de 1 de junho de 2010, Blanco Pérez e Chao Gómez (C-570/07 e C-571/07, EU:C:2010:300, n.º 61).

[26] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, p. 46, explica que o artigo 2.º do Protocolo n.º 26 determina o âmbito do direito da União.

contornos do conceito de «atividade económica» permitirá logicamente clarificar o que se deve entender por «atividade sem caráter económico». Tendo esta distinção por base, será possível determinar como devem ser qualificados os «serviços farmacêuticos».

65. Semelhante abordagem teria em conta o facto de a Diretiva 2014/23 aplicar as regras relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços — como demonstra a escolha do artigo 53.º, n.º 1, do artigo 61.º e do artigo 114.º do TFUE como bases jurídicas para a adoção desta diretiva — cujo âmbito de aplicação está limitado às «atividades económicas» [27]. Esta interpretação é, por outro lado, corroborada pelo artigo 1.º, n.º 4, da referida diretiva que exclui expressamente do âmbito de aplicação da mesma qualquer prestação contratual não remunerada.

66. A este respeito, há que recordar, desde já, que o Tribunal de Justiça declarou que as *prestações de serviços realizadas normalmente mediante remuneração* constituem «atividades económicas», entendendo-se que a característica essencial da remuneração reside no facto de esta constituir *a contrapartida económica da prestação em causa*, sem que, no entanto, deva ser paga pelo beneficiário desta [28]. Decorre da decisão de reenvio que os serviços farmacêuticos em causa têm essencialmente por objeto o fornecimento de medicamentos para uso humano e veterinário, sujeitos ou não a receita médica, acompanhado do aconselhamento sobre uma utilização correta e segura desses medicamentos. Estes serviços farmacêuticos são financiados quer por recursos públicos, no caso dos medicamentos sujeitos a receita médica cobertos pelo seguro de saúde público, quer diretamente pelo consumidor, no caso dos medicamentos não cobertos por este seguro.

67. O Tribunal de Justiça reconheceu expressamente na sua jurisprudência que a atividade farmacêutica *é lucrativa para quem explora uma farmácia*, ainda que, dada a relevância do objetivo de saúde pública, seja geralmente exercida não apenas com base num interesse económico, mas também num interesse público, social e profissional [29]. Esta jurisprudência é conforme com a apreciação do Tribunal de Justiça, segundo a qual a aquisição de uma farmácia, dado que *permite o exercício de uma «atividade económica»* através de um estabelecimento fixo por um período indefinido, está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 49.º TFUE relativo à liberdade de estabelecimento [30].

68. Num âmbito semelhante, o Tribunal de Justiça declarou que os serviços médicos especializados prestados por médicos especialistas independentes na sua qualidade de operadores económicos independentes, por sua conta e risco e mediante remuneração, deviam ser considerados como uma «atividade económica» [31]. A referência à noção de «assunção de risco», que caracteriza o direito da União em matéria de concessões [32], não deixa de ser pertinente neste contexto, pois demonstra que a adjudicação de concessões no sector da saúde pública não está excluída.

[27] V. Acórdão de 14 de julho de 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, n.º 59).

[28] V. Acórdão de 14 de julho de 2022, ASADE (C-436/20, EU:C:2022:559, n.º 60).

[29] V. Acórdão de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.º 37). Mais concretamente, o Tribunal de Justiça declarou que «no que respeita ao explorador que tem a qualidade de farmacêutico, não se pode negar que, *à semelhança de outras pessoas, prossegue o objetivo de obtenção de lucros*» (o sublinhado é meu).

[30] V. Acórdãos de 19 de maio de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e o. (C-171/07 e C-172/07, EU:C:2009:316, n.ºs 23 e 24), bem como de 19 de dezembro de 2019, Comune di Bernareggio (C-465/18, EU:C:2019:1125, n.º 27).

[31] V. Acórdão de 12 de setembro de 2000, Pavlov e o. (C-180/98 a C-184/98, EU:C:2000:428, n.ºs 76 e 77).

[32] V. n.º 40 das presentes conclusões.

69. Embora a jurisprudência acima referida constitua uma orientação valiosa para abordar algumas das questões levantadas pelas partes interessadas no presente processo, creio, no entanto, que uma análise mais aprofundada para fundamentar o caráter «económico» da atividade de farmacêutico é necessária. Esta análise centrar-se-á nas razões que, em meu entender, levaram o Tribunal de Justiça a adotar essa qualificação.

70. Por um lado, é necessário ter em conta que o Tribunal de Justiça salientou na sua jurisprudência que os conceitos de «atividade económica» e de «prestação de serviços», uma vez que definem o âmbito de aplicação de uma das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, *não podem ser interpretadas restritivamente*[33]. Nesta perspetiva, parece-me juridicamente coerente concluir que uma atividade estreitamente ligada à saúde pública, como a de um farmacêutico, se insere no âmbito das liberdades fundamentais em causa, designadamente, a liberdade de estabelecimento, e tem, assim, um caráter «económico».

71. Por outro, o facto do Tribunal de Justiça se ter baseado no elemento da remuneração para aferir do caráter económico da atividade em causa, independentemente de quem tenha pago esta remuneração, permite incluir no conceito de «atividade económica» tanto as prestações pagas pelo utilizador, *como as pelo Estado-Membro*. Este último caso demonstra que os aspetos relativos ao financiamento de um sistema nacional de saúde podem desempenhar um certo papel e, por conseguinte, devem ser tidos em conta na análise.

72. No presente caso, o Tribunal de Justiça é chamado a aferir se uma atividade deixa de ter caráter «económico» pelo facto de também ser financiada por recursos estatais. O argumento do Governo Esloveno consiste, no essencial, em negar o caráter «económico» do sistema de gestão das farmácias na Eslovénia, invocando o princípio de solidariedade que lhe subjaz. Segundo este raciocínio, a finalidade social do regime, a realização do princípio da solidariedade, a falta de fins lucrativos, bem como o controlo estatal desta atividade distinguem claramente a exploração de uma farmácia de uma «atividade económica».

73. Não considero este argumento convincente pelos motivos que passo a expor. À semelhança do Governo Checo, considero que o facto de a atividade farmacêutica na Eslovénia ser exercida no âmbito do sistema de saúde pública é irrelevante para determinar o caráter dos serviços em causa. A prestação de um serviço farmacêutico em farmácias, como descrita na decisão de reenvio, *não implica o exercício da autoridade pública*, na aceção do artigo 51.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 62.º TFUE, uma vez que as atividades em causa não estão direta e concretamente ligadas ao exercício das prerrogativas de autoridade pública[34]. Não há, assim, pelo simples facto de estar *estreitamente relacionado com uma política governamental*, no caso em apreço, a política de saúde, um motivo objetivo para excluir este serviço da qualificação de «atividade económica».

74. Ademais, a existência de uma transferência de recursos públicos para o financiamento de medicamentos cobertos por seguros de saúde não me parece suscetível de afetar o caráter «económico» do serviço prestado pelas farmácias. Um serviço conserva a sua natureza onerosa mesmo quando a sua prestação é financiada por recursos públicos. A este respeito, há que salientar que o Tribunal de Justiça já declarou que os pagamentos efetuados pelas caixas de

[33] V. Acórdão de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, n.º 52).

[34] V. Acórdão de 6 de setembro de 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, n.ºs 43 e 44).

seguro de doença constituem a contrapartida económica das prestações hospitalares e possuem um caráter remuneratório relativamente ao estabelecimento hospitalar que dela beneficia e que está comprometido numa atividade de tipo «económico» [35].

75. O argumento apresentado pelo Governo Esloveno de que a atividade lucrativa da farmácia é meramente acessória da sua atividade principal de serviço público não económico, sem um objetivo primário de lucro, parece-me insuficiente para negar a natureza «económica» desta atividade. Como o Tribunal de Justiça declarou na sua jurisprudência, o caráter «económico» de uma atividade é *independente da sua finalidade lucrativa* [36]. Mais concretamente, o Tribunal de Justiça considerou que o facto de a atividade ser exercida por uma entidade sem fins lucrativos não exclui que esta última possa exercer uma «atividade económica» [37]. Isto é tanto mais verdade quanto as entidades privadas que exploram farmácias prosseguem um objetivo lucrativo, como o Governo Esloveno reconheceu na audiência, mesmo que este objetivo esteja subordinado a outros objetivos, nomeadamente relacionados com a proteção da saúde pública.

76. Com efeito, tendo em conta a *definição ampla do conceito de «atividade económica» no âmbito das liberdades fundamentais*, o Tribunal de Justiça não hesitou, por exemplo, em qualificar como «serviços», na aceção da Diretiva 2004/18/CE [38], os acordos contratuais relativos ao transporte sanitário, mesmo quando a entidade adjudicante celebrou estes acordos com associações de voluntariado e estes acordos se baseavam no princípio da solidariedade [39]. De acordo com a mesma lógica, o Tribunal de Justiça considerou que o facto de a atividade ser exercida sem fins lucrativos por um associado privado, como por exemplo uma instituição de solidariedade social, não impede que seja qualificada como «atividade económica» [40].

77. Além disso, como já indiquei na minha análise do regime jurídico aplicável, o facto de o legislador da União ter decidido que os serviços farmacêuticos deviam ser expressamente excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123 demonstra, em meu entender, que este não os considerou como «serviços sem caráter económico». Simplesmente, não pretendeu subordinar este tipo de serviços às regras específicas desta diretiva [41].

78. Por último, saliento que todos os sistemas de saúde pública dos Estados-Membros se caracterizam pelo facto de se basearem nos princípios da acessibilidade a cuidados de saúde, da universalidade e, com maior ou menor incidência, no princípio da solidariedade. É por esta razão que estes princípios são considerados, juntamente com o princípio da equidade, como valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da União [42]. Este aspeto reflete-se, nomeadamente, no seu

35 V. Acórdão de 12 de julho de 2001, Smits e Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, n.º 58).

36 V. Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, n.º 33), e de 23 de fevereiro de 2016, Comissão/Hungria (C-179/14, EU:C:2016:108, n.º 154).

37 V. Acórdãos de 23 de dezembro de 2009, CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807, n.º 45), e de 19 de junho de 2014, Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, n.º 33), bem como as Conclusões da advogada-geral L. Medina no processo ASADE (C-436/20, EU:C:2022:77, n.º 54).

38 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).

39 V. Acórdãos de 29 de novembro de 2007, Comissão/Itália (C-119/06, EU:C:2007:729, n.ºs 36 a 41); de 11 de dezembro de 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e o. (C-113/13, EU:C:2014:2440, n.ºs 32 a 43), e de 28 de janeiro de 2016, CASTA e o. (C-50/14, EU:C:2016:56, n.ºs 33 a 41).

40 V. Acórdão de 19 de junho de 2014, Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH (C-574/12, EU:C:2014:2004, n.º 33).

41 V. n.º 56 das presentes conclusões.

42 V. Conclusões do Conselho sobre valores e princípios comuns aos sistemas de saúde da União Europeia (2006/C 146/01) (JO 2006, C 146, p. 1).

financiamento. Parece-me, assim, que o sistema de saúde em causa no presente caso, como foi descrito pelo Governo Esloveno [43], não tem caraterísticas particulares que justifiquem uma avaliação distinta.

79. Em meu entender, esta conclusão não é refutada pela Decisão C(2024) 3755 da Comissão final, de 10 de junho de 2024, no processo SA.45844 [44], que declarou, com base no princípio da solidariedade, que o sistema de prestação de serviços de saúde na Eslovénia não envolve auxílios estatais na aceção do artigo 107.º TFUE. A este respeito, importa salientar, por um lado, que *esta decisão não incide sobre a exploração de farmácias na Eslovénia*, como a Comissão precisou na audiência a pedido do Tribunal de Justiça. Por outro, embora as regras em matéria de concessões previstas no direito da União tenham sido inicialmente desenvolvidas no contexto das liberdades fundamentais [45], uma situação jurídica que, aliás, perdurou até à codificação destas regras na Diretiva 2014/23 [46], e ainda que exista alguma sobreposição entre estas liberdades e outros domínios do direito (nomeadamente o direito da concorrência ou dos auxílios estatais) [47], a verdade é que os conceitos de «serviços de interesse geral» e de «atividade económica» tendem a divergir consoante sejam utilizadas no contexto das liberdades fundamentais ou desenvolvidas nestes outros domínios do direito [48].

80. Embora também se destinem a atingir o objetivo comum da realização do mercado interno, as regras relativas ao direito da concorrência e aos auxílios estatais caracterizam-se por terem objetivos regulamentares específicos, bem como regras de execução próprias a estes domínios de direito, que as distingue claramente das liberdades fundamentais. Assim, o conceito de «atividade económica» está estreitamente ligado ao conceito de «empresa» na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, que desencadeia, caso estejam preenchidos os requisitos adicionais, a aplicação destas regras, ao passo que a ausência de uma «empresa» na aceção do direito da concorrência não exclui necessariamente a aplicação das disposições relativas às liberdades fundamentais [49].

81. Daqui se conclui que eventuais considerações relativas ao domínio do direito dos auxílios estatais não podem ser inteiramente transpostas para o direito das concessões. De qualquer modo, há que notar que a aplicação destas disposições ao caso vertente não é objeto do presente processo. Como indicado nos pontos anteriores, de acordo com a jurisprudência relativa à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, é *a prestação de serviços*

[43] O exercício da atividade farmacêutica na Eslovénia é financiado, em grande parte, por recursos públicos e, em parte, por recursos privados.

[44] JO C, C/2024/4421.

[45] V. Acórdãos de 21 de julho de 2005, Coname (C-231/03, EU:C:2005:487, n.ºs 15 e segs.); de 13 de outubro de 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, n.ºs 46 e segs.); de 13 de setembro de 2007, Comissão/Itália (C-260/04, EU:C:2007:508, n.ºs 22 e segs.), e de 10 de março de 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, n.º 49).

[46] V. Acórdãos de 8 de maio de 2019, Rhenus Veniro (C-253/18, EU:C:2019:386, n.º 27), e de 16 de março de 2023, OL (Prorrogação de concessões italianas) (C-517/20, EU:C:2023:219, n.º 27).

[47] Sánchez-Graells, A., «State Aid and EU Public Procurement: More Interactions, Fuzzier Boundaries», *in* Piernas López, J. J., e Hancher, L. (dir.), Research Handbook on European State Aid Law, Cheltenham, 2021, p. 329 e segs.; Grith Skovgaard, Ø., «The Notice of the Notion of State Aid and Public Procurement Law», European State Aid Law Quarterly, vol. 15, n.º 4, 2016, p. 508 e segs.

[48] V. Conclusões da advogada-geral L. Medina no processo ASADE, (C-436/20, EU:C:2022:77, n.º 52), e do advogado-geral L. M. Poiares Maduro no processo FENIN/Comissão (C-205/03 P, EU:C:2005:666, n.º 51).

[49] V. Acórdãos de 19 de dezembro de 2012, Mitteldeutsche Flughafen e Flughafen Leipzig-Halle/Comissão (C-288/11 P, EU:C:2012:821, n.º 50), e de 22 de outubro de 2015, EasyPay e Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, n.º 37), bem como a Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01), JO 2016, C 262, p. 3, ponto 6.

remunerados que deve ser considerada como uma «atividade económica». É precisamente este critério que, em meu entender, deve ser utilizado pelo Tribunal de Justiça no presente caso para efeitos de distinção relativamente aos «serviços de interesse geral sem caráter económico» [50].

82. Pelas motivos referidos nos números anteriores destas conclusões, considero que a atividade farmacêutica, que tem essencialmente por objeto fornecer ao utente medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e não sujeitos a receita médica, em conjunto com o aconselhamento a este último com vista a uma utilização correta e segura desses medicamentos, deve ser considerada uma «atividade económica» e não pode, portanto, ser qualificada de «serviço de interesse geral sem caráter económico» na aceção do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23. Proponho, por conseguinte, responder negativamente à primeira questão colocada.

83. Esta conclusão, a que cheguei com base no conceito de «atividade económica» conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, parece-me também correta quanto ao mérito. Com efeito, importa ter em conta que os «serviços de interesse geral» sofreram uma evolução considerável nas últimas décadas, tanto no plano político como social. Os serviços que outrora eram considerados «não económicos» estão *cada vez mais sob a influência das regras do mercado interno*. Estes *são, também, objeto de regulamentação a nível da União*. Do mesmo modo, um crescente número de serviços de interesse geral é prestado por operadores económicos. O setor da saúde não é, certamente, uma exceção [51]. O conceito de «serviços de interesse geral sem caráter económico» está, assim, sujeito às apreciações próprias de uma dada época, sendo que, atualmente, apenas alguns domínios podem ainda ser inequivocamente definidos como «não económicos» na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, como a justiça, a polícia, a segurança nacional, a gestão do sistema de sinalização, certos serviços educativos [52], *etc*. Estas matérias inserem-se no âmbito das prerrogativas de poder público do Estado e são financiadas por impostos. No entanto, é manifesto que tal não é o caso no presente processo.

2. Quanto à segunda questão prejudicial

84. Tendo em conta a resposta que proponho dar à primeira questão prejudicial, há que abordar também a segunda questão prejudicial, através da qual o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o exercício da atividade farmacêutica pode ser qualificado como «serviços sociais e outros serviços específicos» na aceção do artigo 19.º da Diretiva 2014/23.

85. A este respeito, saliento que a adjudicação de concessões para a prestação de «serviços sociais e outros serviços específicos» enumerados no anexo IV da Diretiva 2014/23 está sujeita às modalidades especiais previstas no artigo 19.º desta diretiva, designadamente, um procedimento simplificado. Consequentemente, estes serviços estão excluídos do âmbito de aplicação integral da referida diretiva. Este procedimento de adjudicação simplificado distingue-se pelo facto de, em conformidade com a disposição acima referida, as autoridades ou entidades adjudicantes apenas serem obrigadas a dar a conhecer a adjudicação pretendida através de um anúncio de pré-informação, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 3, da mesma diretiva, e de um anúncio de adjudicação de concessão relativo com os resultados do procedimento, em conformidade com o artigo 32.º da Diretiva 2014/23.

[50] V., também, Comissão Europeia, *Manual de Execução da Diretiva Serviços*, Luxemburgo, 2022, p. 8, ponto 1.1.2.1, («Serviços de interesse geral sem caráter económico»).

[51] Hatzopoulos, V., *Regulating Services in the European Union*, Oxford University Press, 2012, p. 38 e segs.

[52] V. Acórdão de 7 de dezembro de 1993, Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916).

86. A razão para este procedimento de adjudicação simplificado reside no facto de os serviços em causa terem uma dimensão transfronteiriça limitada. Como resulta do considerando 53 da Diretiva 2014/23, os serviços sociais, de saúde ou educativos, em especial, são prestados num contexto específico que varia muito entre Estados-Membros, devido a tradições culturais diferentes. Os requisitos formais são, assim, menos estritos, embora deva ser realçado que, em conformidade com o artigo 3.º da presente diretiva, os princípios da igualdade de tratamento, não discriminação e transparência devem ser observados em todos os casos.

87. Por outro lado, há que notar que da categoria de «serviços de saúde, serviços sociais e serviços conexos» mencionados no anexo IV da referida diretiva constam os códigos «de 85000000-9 a 85323000-9» do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (a seguir «CPV») [53]. O CPV estabelece um sistema de classificação único para os contratos públicos, destinado a uniformizar as referências utilizadas pelas autoridades e entidades adjudicantes para descrever os contratos públicos. Como o Tribunal de Justiça recordou referindo-se ao artigo 27.º da Diretiva 2014/23 e ao artigo 1.º do Regulamento n.º 2195/2002, a autoridade adjudicante está obrigada a aplicar o CPV nos processos de adjudicação de concessões [54]. Dado que os «serviços de farmácia» correspondem ao código CPV 85149000-5, estes devem ser considerados «serviços específicos» na aceção do artigo 19.º desta diretiva. Esta constatação basta, em princípio, para responder afirmativamente à segunda questão prejudicial. Por outro, o facto de os «serviços farmacêuticos» estarem explicitamente previstos no anexo IV da diretiva confirma, uma vez mais, que o legislador da União os considera uma «atividade económica».

88. A título exaustivo, pode revelar-se útil salientar que a qualificação de «serviço específico» determina que apenas as obrigações decorrentes dos artigos 31.º, n.º 3, bem como dos artigos 32.º, 46.º e 47.º da Diretiva 2014/23 se aplicam às atividades farmacêuticas exercidas numa sucursal de farmácia. Consequentemente, se o órgão jurisdicional de reenvio, no exercício da sua competência de apreciação dos factos e de aplicação do direito da União, confirmar a adjudicação de uma «concessão» no presente caso, terá provavelmente de verificar se as exigências legais decorrentes dos artigos acima referidos estavam preenchidas. Neste caso, caber-lhe-á verificar se a exploração da sucursal de farmácia foi objeto de um anúncio de pré-informação nos termos do artigo 31.º, n.º 3, desta diretiva e de um anúncio de adjudicação de concessão nos termos do artigo 32.º, n.º 1, da referida diretiva.

89. Além disso, à semelhança das diretivas relativas a contratos públicos, a Diretiva 2014/23 estabelece um limiar a partir do qual esta se aplica [55]. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, desta diretiva, na sua versão em vigor à data dos factos, esta diretiva aplica-se às concessões cujo valor é igual ou superior a 5 186 000 euros. Ora, a decisão de reenvio não contém informações sobre o valor da concessão. Por conseguinte, uma vez que o pedido de decisão prejudicial assenta na premissa de que o litígio no processo principal diz respeito à adjudicação de uma «concessão», compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o valor desta concessão ultrapassa o limiar pertinente para determinar se a referida diretiva é aplicável no presente caso [56]. Na falta de informações mais precisas, *a duração da concessão* pode eventualmente fornecer uma indicação indireta a este respeito. Com efeito, como decorre do artigo 8.º, n.º 2, da mesma diretiva, «[o] valor de uma concessão é o total do volume de negócios do concessionário gerado ao *longo da duração do*

[53] Adotado por força do Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de novembro de 2002, relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) (JO 2002, L 340, p. 1).

[54] V. Acórdão de 10 de novembro de 2022, SHARENGO (C-486/21, EU:C:2022:868, n.º 94 e segs.).

[55] Sánchez-Graells, A., *The Concessions Directive 2014/23/EU, Title I Subject-matter, scope, principles and definitions, Art. 8, 8.1 Value threshold and cross-border interest in* Steinicke, M. e Vesterdorf, P. (dir.), *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, 1.ª edição, Nomos, Munique, 2018, p. 1130.

[56] V. Acórdão de 1 de agosto de 2022, Roma Multiservizi e Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, n.º 80).

contrato» (o sublinhado é meu), o que milita a favor da aplicação deste requisito. A este respeito, é facto assente que a autorização para a exploração de uma sucursal de farmácia foi adjudicada por *tempo indeterminado*. Nestas circunstâncias, não é de excluir que o limiar pertinente tenha sido ultrapassado.

90. Atendendo a estas considerações, entendo que a atividade farmacêutica, que tem essencialmente por objeto o fornecimento ao utente de medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e não sujeitos a receita médica, em conjunto com o aconselhamento ao utente com vista a uma utilização correta e segura desses medicamentos, pode ser qualificado como «serviços sociais e outros serviços específicos» na aceção do artigo 19.º da Diretiva 2014/23.

VI. Conclusão

91. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pela Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Comissão Nacional de Reexame dos Processos de Adjudicação dos Contratos Públicos, Eslovénia) nos seguintes termos:

1) O artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   os serviços farmacêuticos, que têm essencialmente por objeto o fornecimento ao utente de medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e não sujeitos a receita médica, em conjunto com o aconselhamento aos utentes com vista a uma utilização correta e segura desses medicamentos, não podem ser qualificados como «serviços de interesse geral sem caráter económico».

2) O artigo 19.º da Diretiva 2014/23, sob a epígrafe «Serviços sociais e outros serviços específicos»,

   deve ser interpretado no sentido de que:

   abrange os serviços farmacêuticos que têm essencialmente por objeto o fornecimento ao utente de medicamentos para uso humano sujeitos a receita médica e não sujeitos a receita médica, em conjunto com o aconselhamento aos utentes com vista a uma utilização correta e segura desses medicamentos.