Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 30 de abril de 2025 [1]

Processo C-282/24

Polismyndigheten
contra
Konkurrensverket

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia)]

«Reenvio prejudicial — Contratos públicos — Diretiva 2014/24/UE — Artigo 72.º, n.º 2 — Modificação de contratos durante o seu período de vigência — Modificação do modelo de remuneração de um acordo-quadro que resulta numa pequena alteração do seu valor — Modificação que implica uma alteração da natureza global desse acordo-quadro»

Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE [2], que prevê, em substância, a possibilidade de introduzir modificações de valor limitado a um contrato público ou a um acordo-quadro sem necessidade de novo procedimento de contratação, desde que estas modificações não alterem a natureza global do contrato ou do acordo-quadro.

2. O processo principal diz respeito a acordos-quadros celebrados entre a Polismyndigheten (Autoridade Policial, Suécia) e dois prestadores com vista a assegurar o serviço de reboque de veículos. Estes acordos-quadros, avaliados com base no critério do preço mais baixo, foram inicialmente adjudicados com base num preço fixo no que se refere às prestações para as quais o ponto de recolha do veículo se situa num raio de 10 quilómetros do local onde o veículo deve ser devolvido, e num preço adicional por quilómetro para os transportes fora desse raio. Posteriormente, a autoridade adjudicante acordou com os adjudicatários alterar as condições de remuneração dos referidos acordos-quadros sem aumentar o valor contratual global, aumentando o raio para o qual a remuneração é exclusivamente fixa de 10 para 50 quilómetros, bem como o nível de preços.

[1] Língua original: francês.

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

3. Neste contexto, o Tribunal de Justiça é chamado a analisar se essas modificações têm por efeito alterar a natureza global do acordo-quadro, na aceção do artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, e, por conseguinte, desencadear a obrigação de iniciar um novo procedimento de contratação.

Quadro jurídico

Direito da União

4. Nos termos dos considerandos 1, 107 e 109 da Diretiva 2014/24:

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

[…]

(107) É necessário esclarecer as condições em que as modificações de um contrato durante a sua execução exigem um novo procedimento de contratação, tendo em conta a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça […]. É exigido um novo procedimento de contratação em caso de alterações materiais ao contrato inicial, em particular ao âmbito de aplicação e ao conteúdo dos direitos e obrigações mútuos das partes, incluindo a distribuição de direitos de propriedade intelectual. Tais alterações demonstram a intenção das partes de renegociar termos ou condições essenciais desse contrato. Isso verifica-se, em particular, nos casos em que as condições alteradas poderiam ter tido influência no resultado do procedimento, se tivessem sido inicialmente contempladas.

As modificações do contrato que resultem numa pequena alteração do valor do contrato até determinado valor deverão ser sempre possíveis sem necessidade de iniciar um novo procedimento de contratação. Para o efeito, e a fim de garantir a segurança jurídica, a presente diretiva deverá prever limiares "*de minimis*" abaixo dos quais não é necessário um novo procedimento de contratação. As modificações do contrato acima desses limiares deverão ser possíveis sem necessidade de iniciar um novo procedimento de contratação, na medida em que cumpram as condições previstas na presente diretiva.

[…]

(109) As autoridades adjudicantes podem ser confrontadas com circunstâncias externas que não podiam ter previsto quando adjudicaram o contrato, em especial quando a execução deste se prolonga por mais tempo. Neste caso, é necessário ter alguma flexibilidade para adaptar o contrato a essas circunstâncias sem um novo procedimento de contratação. O conceito de circunstâncias imprevisíveis refere-se a factos que a autoridade adjudicante não podia prever, apesar de ter preparado a adjudicação inicial de forma razoavelmente diligente, tendo em conta os meios que tinha à sua disposição, a natureza e as características do

projeto específico, as boas práticas no domínio em questão e a necessidade de assegurar uma relação adequada entre os recursos gastos na preparação da adjudicação do contrato e o seu valor previsível. Contudo, este conceito não se pode aplicar nos casos em que uma modificação dê lugar a uma alteração da natureza global do contrato público, por exemplo substituindo obras, fornecimentos ou serviços a adjudicar por algo diferente ou alterando profundamente o tipo de contrato, uma vez que, em tal situação, é previsível que o resultado final seja influenciado.»

5. O artigo 72.º desta diretiva, com a epígrafe «Modificação de contratos durante o seu período de vigência», tem a seguinte redação:

«1. Os contratos e os acordos-quadro podem ser modificados sem novo procedimento de contratação, nos termos da presente diretiva, em qualquer dos seguintes casos:

a) Se as modificações, independentemente do seu valor monetário, estiverem previstas nos documentos iniciais do concurso em cláusulas de revisão (podendo incluir cláusulas de revisão dos preços) ou opção claras, precisas e inequívocas. Essas cláusulas devem indicar o âmbito e a natureza das eventuais modificações ou opções, bem como as condições em que podem ser aplicadas. Não podem prever modificações ou opções que alterem a natureza global do contrato ou do acordo-quadro;

[…]

c) Se se verificarem todas as seguintes condições:

   i) a necessidade de modificação decorre de circunstâncias que uma autoridade adjudicante diligente não possa prever;

   ii) a modificação não altera a natureza global do contrato;

   iii) o aumento de preço não ultrapassa 50 % do valor do contrato ou acordo-quadro original. Em caso de várias modificações sucessivas, esse limite aplica-se ao valor de cada modificação. Tais modificações sucessivas não podem ter por objetivo a não aplicação das disposições da presente diretiva;

[…]

e) Se as modificações, independentemente do seu valor, não forem substanciais na aceção do n.º 4.

[…]

2. Além disso, e sem que seja necessário verificar se se encontram preenchidas as condições previstas no n.º 4, alíneas a) a d), os contratos podem igualmente ser modificados sem necessidade de novo procedimento de contratação, nos termos da presente diretiva, caso o valor da modificação seja inferior a ambos os seguintes valores:

i) os limiares estabelecidos no artigo 4.º; e

ii) 10 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de serviços e fornecimentos, e 15 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de empreitada de obras.

Contudo, a modificação não pode alterar a natureza global do contrato ou do acordo-quadro. Em caso de várias modificações sucessivas, esse valor é avaliado com base no valor líquido acumulado das modificações sucessivas.

[…]

4. A modificação de um contrato ou de um acordo-quadro durante o seu período de vigência é considerada substancial, na aceção do n.º 1, alínea e), quando tornar o contrato ou o acordo-quadro materialmente diferente do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente. Em qualquer caso, sem prejuízo dos n.os 1 e 2, uma modificação é considerada substancial se se verificar uma ou mais das seguintes condições:

a) A modificação introduz condições que, se fizessem parte do procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos ou a aceitação de outra proposta, ou teriam atraído mais participações no concurso;

[…]

5. As modificações das disposições de um contrato público ou de um acordo-quadro durante a sua vigência que sejam diferentes das modificações previstas nos n.os 1 e 2 obrigam a novo procedimento de contratação nos termos da presente diretiva.»

Direito sueco

6. O artigo 8.º da lag (2016:1145) om offentlig upphandling (Lei n.º 1145 de 2016, relativa aos Contratos Públicos), que figura no capítulo 17 da referida lei, estabelece que um contrato ou acordo-quadro pode ser modificado sem um novo procedimento de contratação se a modificação for efetuada com base numa das disposições previstas nos artigos 9.º a 14.º da referida lei.

7. O artigo 9.º, primeiro parágrafo, da mesma lei prevê que um contrato ou acordo-quadro pode ser modificado sem novo procedimento de contratação se a natureza global do contrato ou acordo-quadro não for alterada e se o aumento ou diminuição do valor do contrato ou acordo-quadro for inferior, por um lado, ao limiar fixado, e, por outro, a 10 % do valor do contrato ou do acordo-quadro, no caso de contratos públicos de fornecimento ou de prestação de serviços.

8. O artigo 14.º, primeiro parágrafo, da Lei n.º 1145 de 2016, relativa aos Contratos Públicos dispõe que um contrato ou acordo-quadro pode ser modificado sem novo procedimento de contratação, mesmo que a modificação não seja abrangida pelas disposições dos artigos 9.º a 13.º da mesma, desde que a modificação não seja substancial. O segundo parágrafo, ponto 1, deste artigo especifica que uma modificação deve ser considerada substancial, nomeadamente, quando introduz novas condições que, se tivessem sido incluídas no procedimento de contratação inicial, teriam levado a que outros candidatos fossem convidados a concorrer, a que outros candidatos fossem convidados a apresentar propostas, a que outras propostas fossem incluídas na avaliação ou a que mais fornecedores participassem no procedimento de contratação.

Litígio no processo principal, questão prejudicial e tramitação no Tribunal de Justiça

9. Em 2020, a Autoridade Policial lançou um concurso para a contratação de serviços de reboque de veículos, no âmbito do qual a avaliação das propostas devia ser efetuada com base no critério do preço mais baixo proposto. Assim, os proponentes deviam apresentar um preço fixo no que respeita às prestações em que o ponto de recolha do veículo se situava num raio de 10 quilómetros do local onde o veículo devia ser devolvido, e um preço adicional por quilómetro para o transporte fora deste raio. Estes preços deveriam manter-se inalterados durante a vigência deste contrato.

10. Este concurso terminou com a celebração, no início de 2021, de dois acordos-quadros (a seguir «acordos-quadros controvertidos»), cujas condições de remuneração foram alteradas, no mesmo ano, por um acordo celebrado entre a Autoridade Policial e os dois prestadores. A fim de equilibrar a repartição dos custos entre os diferentes comandos territoriais de polícia regional, sem aumentar o valor contratual global desses acordos-quadros, por um lado, o raio das prestações relativamente às quais apenas era devido um preço fixo foi alargado, tendo passado de 10 para 50 quilómetros, e, por outro, os preços fixos e por quilómetro foram alterados (a seguir «modificações controvertidas») [3].

11. Na sequência de um pedido apresentado pela Konkurrensverket (Autoridade da Concorrência, Suécia), o Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunal Administrativo de Estocolmo, Suécia) aplicou uma coima de 1 200 000 coroas suecas (cerca de 120 000 euros) à Autoridade Policial por ter modificado os acordos-quadros controvertidos sem ter iniciado um novo procedimento de contratação [4]. Após ter sido negado provimento ao seu recurso no Kammarrätten i Stockholm (Tribunal Administrativo de Recurso de Estocolmo, Suécia), esta autoridade interpôs recurso no Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia), o órgão jurisdicional de reenvio. Neste contexto, este último órgão jurisdicional tem dúvidas, em substância, quanto à interpretação do artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, mais precisamente sobre o conceito de «[alteração da] natureza global» do acordo-quadro na aceção desta disposição.

12. Nestas circunstâncias, o Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Pode uma alteração ao modelo de remuneração num acordo-quadro inicialmente adjudicado com base no critério de adjudicação do preço mais baixo proposto, no qual o equilíbrio entre preços fixos e variáveis é alterado e os níveis de preços são ajustados de tal forma que o valor total do contrato só se altera de forma marginal, significar que se deve considerar que a natureza global do acordo-quadro foi alterada na aceção do artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva [2014/24]?»

13. Apresentaram observações escritas a Autoridade Policial, a Autoridade da Concorrência, os Governos Checo e Estónio, bem como a Comissão Europeia.

[3] A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, relativamente a um dos adjudicatários, a saber, a Lidköpings Biltjänst Hyr AB, o preço fixo por prestação de serviço passou de 0 para 4 500 coroas suecas (SEK) (cerca de 450 euros) e o preço por quilómetro passou de 185 SEK (cerca de 18,50 euros) para 28 SEK (cerca de 2,80 euros) para determinados transportes e de 275 SEK (cerca de 27,50 euros) para 55 SEK (cerca de 5,50 euros) para outros tipos de transportes. Estas modificações provocaram uma redução marginal da remuneração total em comparação com a que teria sido paga nas condições iniciais.

[4] Este órgão jurisdicional considerou que as modificações eram «substanciais», uma vez que, se tivessem sido incluídas no procedimento de contratação inicial, poderiam ter levado à participação de outros proponentes ou à seleção de outra proposta, e que, pela mesma razão, estas modificações alteravam a natureza global dos acordos-quadros controvertidos.

Análise

14. Com a sua única questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, que prevê a possibilidade de introduzir modificações de valor limitado a um acordo-quadro sem necessidade de novo procedimento de contratação.

15. A título preliminar, observo que o artigo 72.º desta diretiva enuncia que os contratos e acordos-quadros podem ser modificados sem novo procedimento de contratação num dos seis casos definidos nesta disposição [5], a saber, em substância, na presença:

– de modificações previstas nos documentos iniciais do concurso, desde que não alterem a natureza global do contrato [n.º 1, alínea a)];

– de atividades (obras, serviços ou fornecimentos) complementares necessárias, sob reserva do cumprimento de determinadas condições [n.º 1, alínea b)];

– de modificações que se tornaram necessárias por circunstâncias imprevisíveis que impliquem um aumento não superior a 50 % do valor do acordo-quadro original, desde que não alterem a natureza global do contrato [n.º 1, alínea c)];

– de determinados casos de mudança de adjudicatário [n.º 1, alínea d)];

– de modificações não substanciais [n.º 1, alínea e), n.º 4, e considerando 107] [6];

– de modificações *de minimis* [7], desde que não alterem a natureza global do contrato ou do acordo-quadro (n.º 2).

16. Destes seis casos, os dois últimos referidos parecem ser relevantes para o presente processo. Com efeito, dado que o valor das modificações controvertidas, no que se refere a um dos dois acordos-quadros controvertidos, é inferior aos limiares *de minimis* previstos no artigo 72.º, n.º 2, primeiro parágrafo, i) e ii), da Diretiva 2014/24 [8], incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se estas modificações não alteram a natureza global deste acordo-quadro, em

[5] A referida disposição não tem equivalente nas anteriores diretivas relativas à adjudicação de contratos de empreitada de obras públicas, de contratos públicos de fornecimento e de contratos públicos de serviços. Antes da entrada em vigor da Diretiva 2014/24, o Tribunal de Justiça tinha declarado que, com vista a assegurar a transparência dos processos e a igualdade de tratamento dos proponentes, as alterações introduzidas nas disposições de um contrato público durante a sua vigência constituem uma nova adjudicação do contrato quando apresentem características substancialmente diferentes das do contrato inicial e sejam, consequentemente, suscetíveis de demonstrar a vontade das partes de renegociar os termos essenciais desse contrato (v. Acórdão de 19 de junho de 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, n.º 34 e jurisprudência referida). A mesma disposição, como resulta da redação dos seus n.ºs 1 e 5, introduziu um *numerus clausus* de exceções ao princípio de acordo com o qual é necessário um novo procedimento de contratação no que diz respeito às modificações das disposições de um contrato público ou de um acordo-quadro. V., nomeadamente, Bogdanowicz, P., «Article 72 - Modification of Contracts during Their Term», *in* Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, pp. 779 e 780.

[6] Mais precisamente, a definição do conceito de «modificação […] substancial» previsto no artigo 72.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 refere-se às modificações que tornam o contrato ou acordo-quadro «materialmente diferente do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente» e menciona, «[e]m qualquer caso», «condições que, se fizessem parte do procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos ou a aceitação de outra proposta, ou teriam atraído mais participações no concurso» [alínea a)]. O considerando 107 desta diretiva emprega, a título de exemplo, a expressão «condições alteradas poderiam ter tido influência no resultado do procedimento, se tivessem sido inicialmente contempladas».

[7] A saber, alterações cujo valor não exceda o limiar previsto para a aplicação da Diretiva 2014/24 e seja inferior a 10 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de serviços.

[8] Pelo menos no que respeita ao acordo-quadro celebrado entre a Lidköpings Biltjänst Hyr e a Autoridade Policial, que é o único relativamente ao qual o órgão jurisdicional de reenvio fornece esse esclarecimento.

conformidade com o segundo parágrafo desta disposição. A este respeito, este órgão jurisdicional indica que, embora o Tribunal de Justiça tenha fornecido precisões quanto ao conceito de «modificações […] substanciais» de um contrato, previsto no n.º 1, alínea e), da referida disposição e definido no n.º 4 da mesma, ainda não se pronunciou sobre o conceito de «[alteração da] natureza global» do contrato (previsto no n.º 2, segundo parágrafo, da mesma disposição) [9].

17. Feitas estas observações preliminares, apresentarei, nos números seguintes, precisões quanto à interpretação a dar ao conceito de «[alteração da] natureza global» de um contrato público, na aceção do artigo 72.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/24, em especial à luz do conceito de «modificação […] substancial» de um contrato público, na aceção do n.º 4 desta disposição, antes de fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio indicações sobre a natureza das modificações controvertidas.

Quanto aos conceitos de «[alteração da] natureza global» e de «modificação substancial» de um contrato público, na aceção do artigo 72.º da Diretiva 2014/24

18. No que diz respeito à interpretação dos conceitos de «[alteração da] natureza global» e de «modificação substancial» de um contrato público, na aceção do artigo 72.º da Diretiva 2014/24, as posições defendidas pelas partes no processo principal e pelos intervenientes são divergentes. Com efeito, enquanto a Autoridade Policial e os Governos Checo e Estónio defendem, em substância, que uma modificação substancial de um acordo-quadro não constitui necessariamente uma alteração da natureza global deste acordo, a Autoridade da Concorrência e a Comissão alegam, em substância, que os dois conceitos são equivalentes [10].

19. Neste contexto, examinarei o alcance das disposições pertinentes tendo em conta, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, quer os termos dessas disposições quer o seu contexto, quer ainda os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que estão integradas, e, no caso vertente, a génese desta regulamentação [11].

20. No que diz respeito, em primeiro lugar, *à interpretação textual dos* dois conceitos acima referidos, sublinho, desde logo, que, contrariamente ao de «modificação […] substancial», cuja definição figura no artigo 72.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24, o de «[alteração da] natureza global» do contrato não está definido no âmbito desta diretiva, não constituindo a redação do artigo 72.º da mesma, de resto, um modelo de clareza a este respeito.

21. Não obstante, começo por constatar que o considerando 109 da referida diretiva dá dois exemplos de uma «modificação [que dá] lugar a uma alteração da natureza global do contrato público», expressão que corresponde, em substância, ao conceito de «[alteração da] natureza global» do contrato público. Trata-se, por um lado, do caso em que as obras, os fornecimentos

[9] Os mesmos conceitos foram introduzidos no artigo 43.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 (JO 2014, L 94, p. 1), bem como no artigo 89.º da Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243), disposições que ainda não foram objeto de interpretação pelo Tribunal de Justiça.

[10] A Autoridade da Concorrência considera, em substância, que a aplicação do conceito de «[alteração da] natureza global» implica, tal como o conceito de «modificação […] substancial», examinar se o resultado do contrato inicial tinha sido afetado. A Comissão recorda que não é necessário estabelecer uma hierarquia entre, por um lado, o conceito de «[alteração da] natureza global do contrato ou do acordo-quadro», previsto no artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, e, por outro, a expressão «tornar o contrato ou o acordo-quadro materialmente diferente do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente», enunciada no n.º 4 deste artigo, no que diz respeito ao conceito de «modificação […] substancial».

[11] V. Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 30 e jurisprudência referida).

ou os serviços objeto de um contrato são substituídos por uma encomenda diferente, e, por outro, da situação em que o tipo de contrato é fundamentalmente alterado, «uma vez que, em tal situação, é previsível que o resultado final seja influenciado», de acordo com os termos utilizados neste considerando. Dado que esta última expressão corresponde, em substância, ao caso das modificações substanciais previstas artigo 72.º, n.º 4, alínea a) da mesma diretiva [12], tal implica, a meu ver, que determinadas alterações da natureza global do contrato também constituem modificações substanciais do contrato.

22. Seguidamente, o artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24 aplica-se, como resulta da sua redação, «sem que seja necessário verificar se se encontram preenchidas as condições previstas no n.º 4, alíneas a) a d),» desta disposição (relativas às modificações substanciais) [13], o que permite aplicar a referida disposição independentemente da questão de saber se as modificações permitidas pela mesma se enquadram todas no conceito de «modificações […] substanciais» enunciado no n.º 1 da mesma disposição.

23. Por último, ao cingir-se ao significado habitual na linguagem comum das duas expressões analisadas, parece-me bastante óbvio que o conceito de «[alteração da] natureza global» do contrato implica modificações que vão para além de simples modificações substanciais [14].

24. Estas considerações levam-me assim a concluir que, de um ponto de vista puramente literal, o conceito de «[alteração da] natureza global» do mercado constitui uma espécie de «subcategoria» que inclui os casos mais significativos de modificações substanciais [15], sem, no entanto, enumerar todos os casos incluídos nesta categoria [16].

25. Em segundo lugar, no que diz respeito à *génese* e ao *contexto* do artigo 72.º da Diretiva 2014/24, recordo que esta disposição, que codifica a jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça antes da entrada em vigor desta diretiva [17], visa identificar as modificações dos contratos, durante o seu período de vigência, que são permitidas sem necessidade de novo procedimento de

[12] V. nota 6 das presentes conclusões.

[13] De igual modo, o artigo 72.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 faz referência a situações em que, «[e]m qualquer caso», uma modificação é considerada substancial, «sem prejuízo dos n.ºs 1 e 2» desta disposição.

[14] A título de exemplo, considero que o conceito, mais amplo, de «modificações […] substanciais» inclui, em princípio, modificações significativas do preço, da duração ou do objeto de um contrato, ao passo que o conceito, mais restrito, de «[alterações da] natureza global» de um contrato inclui modificações que afetam mais profundamente a própria essência do contrato (por exemplo, o acrescento do fornecimento de um bem a um contrato de serviços ou ainda a alteração do local da prestação).

[15] Como os casos citados, a título de exemplo, no considerando 109 da Diretiva 2014/24.

[16] Por outras palavras, o conceito de «modificações […] substanciais» refere-se a modificações, em princípio, suscetíveis de influenciar o resultado do procedimento de contratação, ao passo que o conceito de «[alteração da] natureza global» do contrato, embora esteja incluído no primeiro conceito, se limita às modificações que transformam mais profundamente o contrato, nomeadamente no que diz respeito ao seu objeto ou ao seu tipo (por exemplo, a aquisição de obras em vez de serviços ou um contrato de serviços em vez de um contrato de concessão). V., a este respeito, Treumer, S., «Regulation of Contract Changes in the New Public Procurement Directive», *in* Lichère, F., Caranta, R., e Treumer, S. (dir.), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, DJØF Publishing, Copenhaga, 2014, p. 293. Por conseguinte, embora todas as alterações da natureza global do contrato constituam modificações substanciais, inversamente, nem todas as eventuais modificações substanciais são suscetíveis de afetar a natureza global do contrato.

[17] Nos termos da Diretiva 92/50/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços (JO 1992, L 209, p. 1), que, ao contrário da Diretiva 2014/24, não continha uma disposição específica relativa à modificação dos contratos durante a sua vigência, a advogada-geral J. Kokott salientou, em substância, nas suas Conclusões no processo presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167, n.º 48), que, à luz do objetivo principal prosseguido pela Diretiva 92/50 (a saber, a livre circulação dos serviços e a abertura dos mercados a uma concorrência não falseada e tão ampla quanto possível), não é toda e qualquer alteração de um contrato público de serviço, por mais insignificante que seja, que fica sujeita à necessidade de um procedimento de adjudicação prévio e que só as *alterações substanciais do contrato* suscetíveis, no caso concreto, de falsear a concorrência no mercado em causa e de beneficiar o parceiro contratual em relação a outros possíveis prestadores de serviços justificam a realização de um novo procedimento de contratação. Este critério foi confirmado pelo Tribunal de Justiça (v. Acórdão de 19 de junho de 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, n.º 34 e jurisprudência referida).

contratação [18]. Algumas destas modificações são autorizadas uma vez que não conduzem a uma alteração da natureza global do contrato. É o que acontece nos três casos previstos no n.º 1, alíneas a) e c), e no n.º 2 da referida disposição, que permitem essas modificações desde que, na primeira hipótese, estejam previstas nos documentos iniciais do concurso, na segunda hipótese, se tornem necessárias devido a circunstâncias imprevisíveis e não impliquem um aumento de preço que exceda 50 % do valor do contrato ou acordo-quadro original, ou, na terceira hipótese, sejam respeitados os limiares *de minimis*.

26. Parece-me, pois, que, nos três casos referidos no número anterior das presentes conclusões, a mesma disposição não visa as «modificações […] substanciais», mas apenas as que conduzem a uma «[alteração da] natureza global» do contrato [19]. Aliás, se os dois conceitos em causa fossem interpretados de forma idêntica, a exceção *de minimis* que figura no artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24 seria privada do seu efeito útil [20].

27. Daqui resulta que estes casos permitem efetuar determinadas modificações substanciais sem ter de proceder a um novo procedimento de contratação, com exceção das modificações mais significativas, que incluem as alterações da natureza global do contrato [21].

28. No que diz respeito, em terceiro e último lugar, aos *objetivos* prosseguidos artigo 72.º da Diretiva 2014/24, recordo que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, esta disposição visa, em substância, assegurar o respeito pelos princípios da transparência dos procedimentos e da igualdade de tratamento dos proponentes, impedindo que a autoridade adjudicante e o adjudicatário introduzam alterações às disposições desse contrato de modo a que estas disposições passem a apresentar características substancialmente diferentes das do contrato inicial, com o objetivo mais geral das regras da União em matéria de contratos públicos que consiste em assegurar a livre circulação de serviços e a abertura à concorrência não falseada em todos os Estados-Membros [22]. A este respeito, parece-me que as situações mencionadas no n.º 25 das presentes conclusões, em que a referida disposição permite efetuar determinadas modificações substanciais sem que seja necessário novo procedimento de contratação, se

[18] A redação deste artigo 72.º, como resulta da proposta inicial da Comissão [Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos, COM(2011)896 final], especificava, mais claramente, no seu n.º 1, que uma modificação substancial das disposições de um contrato público durante o seu período de vigência era considerada uma nova adjudicação e obrigava a um novo procedimento de contratação, com exceção dos casos previstos nos números seguintes. Por conseguinte, esta formulação parece indicar claramente que o artigo 72.º da proposta de diretiva, na sua totalidade, apenas diz respeito às modificações substanciais.

[19] Esta interpretação não é posta em causa pelo facto de o considerando 107 da Diretiva 2014/24 prever que deve ser iniciado um novo procedimento de contratação quando são introduzidas modificações substanciais no contrato inicial. De facto, não decorre desta expressão que *todas* as modificações substanciais conduzem necessariamente a um novo procedimento de contratação. Além disso, o caso em que «as condições alteradas poderiam ter tido influência no resultado do procedimento, se tivessem sido inicialmente contempladas» (ou seja, «modificações substanciais» em sentido lato) é citado neste considerando a título de exemplo (como resulta da utilização do termo «em particular»).

[20] Com efeito, como o Governo Checo salienta acertadamente, nessa hipótese, mesmo que se verificasse uma modificação mínima do valor de um acordo-quadro, a autoridade adjudicante teria de examinar se essa modificação não preenchia uma das condições previstas no artigo 72.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, privando assim de utilidade a exceção *de minimis* prevista no n.º 2 dessa disposição.

[21] Deve também recordar-se que é jurisprudência constante que uma derrogação às regras destinadas a garantir a efetividade dos direitos reconhecidos pelo TFUE no setor dos contratos públicos deve ser objeto de interpretação estrita, e que é a quem pretende invocar uma derrogação que incumbe provar que as circunstâncias excecionais que justificam essa derrogação se verificam efetivamente (v., nomeadamente, Acórdão de 2 de outubro de 2008, Comissão/Itália, C-157/06, EU:C:2008:530, n.º 23 e jurisprudência referida).

[22] V, neste sentido, Acórdão de 7 de dezembro de 2023, Obshtina Razgrad (C-441/22 e C-443/22, EU:C:2023:970, n.º 61 e jurisprudência referida). O Tribunal de Justiça também declarou que o objetivo específico da derrogação prevista nesta disposição é introduzir uma determinada flexibilidade na aplicação das regras para responder de maneira pragmática a um conjunto de situações extraordinárias (v. Acórdão de 3 de fevereiro de 2022, Advania Sverige e Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, n.º 37).

justificam pelo facto de estas modificações, menos significativas, só serem suscetíveis de afetar, em menor grau, o respeito dos princípios da transparência dos procedimentos e da igualdade de tratamento dos proponentes [23].

29. Assim, mesmo à luz dos objetivos prosseguidos pelo artigo 72.º da Diretiva 2014/24, os dois conceitos analisados não podem ser considerados equivalentes e, em especial, o conceito de «[alterações da] natureza global» do contrato, embora incluído no conceito de «modificações substanciais», está limitado às modificações substanciais mais significativas [24].

30. Em conclusão, considero que a exceção *de minimis* prevista no artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24 pode ser aplicável quando as modificações introduzidas no contrato, embora substanciais, não impliquem uma alteração da natureza global do contrato [25]. Uma vez isto demonstrado, examinarei, nos números seguintes, as modificações controvertidas à luz deste último conceito.

Quanto à natureza das modificações controvertidas

31. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as modificações controvertidas, que não eram previsíveis com base nas informações contidas nos documentos iniciais do concurso, são inferiores ao limiar *de minimis* fixado no artigo 72.º, n.º 2, primeiro parágrafo, i) e ii), da Diretiva 2014/24 [26]. Importa, por conseguinte, verificar se estas modificações constituem «[alterações da] natureza global do contrato» na aceção da referida disposição.

32. Embora incumba ao órgão jurisdicional nacional pronunciar-se definitivamente sobre esta questão através da apreciação dos factos no processo principal, compete ao Tribunal de Justiça fornecer-lhe indicações úteis a este respeito.

[23] Com efeito, desde logo, na situação visada no artigo 72.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2014/24, o facto de as modificações estarem previstas nos documentos iniciais do concurso impede que possam pôr em causa os princípios da transparência e da igualdade de tratamento. Em seguida, na situação visada no n.º 1, alínea c), desta disposição, é o caráter imprevisível das circunstâncias e o efeito limitado das modificações que reduzem a eventual violação dos princípios acima referidos. Por último, na situação visada no n.º 2 desta disposição, que corresponde ao caso que nos interessa, é o caráter *de minimis* das modificações que faz com que a violação dos referidos princípios, bem como do equilíbrio geral do contrato, não seja significativa [v., neste sentido, de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelas, 2021, (2.ª ed.), p. 492]. De acordo com este autor, esta hipótese é particularmente útil para integrar o aumento do custo de certos produtos ou custos adicionais que não foram suficientemente calculados aquando da adjudicação do contrato. Por conseguinte, nesses três casos, a mesma disposição tem o cuidado de excluir as modificações mais significativas que afetam a natureza global do contrato. Em contrapartida, o legislador da União considerou que tal limitação não era necessária nas outras duas situações em que é permitida uma modificação substancial, a saber, por um lado, no caso previsto no artigo 72.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2014/24, relativo a modificações «subjetivas» (ou seja, a substituição do adjudicatário em determinadas circunstâncias específicas), que, evidentemente, não afetam o objeto ou o tipo de contrato, e, por outro lado, no caso referido no n.º 1, alínea b), desta disposição, relativo a situações em que, perante a necessidade de atividades complementares, uma mudança de contratante é impossível ou desvantajosa para a autoridade adjudicante e em que o aumento de preço não excede 50 % do valor do contrato original.

[24] Esta distinção também é importante no que diz respeito ao ónus da prova. Com efeito, quando são introduzidas alterações da natureza global do contrato, pode presumir-se que se trata de modificações substanciais na aceção do artigo 72.º, n.º 4, alínea a), da Diretiva 2014/24 (v. considerando 109 desta diretiva), ao passo que, no caso de outras modificações, o interessado (nomeadamente um potencial proponente que poderia ter participado no concurso) tem de demonstrar que essas modificações podiam ter influenciado o resultado do procedimento [v., neste sentido, Bogdanowicz, P., «Article 72 - Modification of Contracts during Their Term», *in* Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 795]. De acordo com um autor [v. de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelas, 2021, (2.ª ed.), p. 487], a referência à natureza global exige ter em conta o equilíbrio geral do contrato e não uma apreciação *in concreto* da modificação de uma cláusula considerada substancial (v., neste sentido, nota 22 das presentes conclusões).

[25] V. Bogdanowicz, P., «Article 72 - Modification of Contracts during Their Term», *in* Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 791, e de La Rosa, S., *Droit européen de la commande publique*, Bruylant, Bruxelas, 2021, (2.ª ed.), pp. 486-488. Este último autor dá o exemplo do acrescento de novos serviços, da extensão de uma rede ou da modificação do tarifário das concessões.

[26] V. nota 7 das presentes conclusões.

33. Em primeiro lugar, como expus anteriormente [27], as modificações controvertidas não conduzem a alterações da natureza global do contrato pelo simples facto de serem eventualmente qualificadas de «modificações […] substanciais» [28].

34. Em segundo lugar, como indiquei no n.º 21 das presentes conclusões, decorre do considerando 109 da Diretiva 2014/24 que o conceito de «[alterações da] natureza global» do contrato inclui, nomeadamente, modificações do objeto ou do tipo de contrato [29].

35. A este respeito, uma modificação de preço não me parece, em princípio, incluída neste conceito, uma vez que as três disposições que o mencionam ou indicam que o valor monetário das modificações é irrelevante [30], ou fixam elas próprias limiares para a aplicação da exceção [31]. No entanto, neste contexto, limitar-me-ei a constatar que, por um lado, as modificações controvertidas não constituem uma simples modificação da remuneração do serviço objeto dos acordos-quadros controvertidos. Com efeito, a modificação substancial do raio no qual se aplica o preço fixo (que passou de 10 para 50 quilómetros) e o aumento significativo deste preço fixo (que passou de 0 para 4 500 SEK, cerca de 450 euros) alteraram profundamente a estrutura da remuneração, implicando, em substância, a passagem para um sistema de remuneração que deixou de estar baseado principalmente num preço variável para estar baseado num preço fixo. Por outro lado, como o órgão jurisdicional de reenvio salienta, estas modificações conduziram, porém, no que respeita a um dos prestadores de serviços, a uma redução marginal do valor total do contrato [32].

36. Em conclusão, considero que o artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que uma alteração ao modelo de remuneração previsto num acordo-quadro inicialmente adjudicado com base no critério do preço mais baixo proposto, no qual o equilíbrio entre preços fixos e variáveis é alterado e os níveis de preços são ajustados de tal forma que o valor total do contrato só se altera de forma marginal, apenas pode ter por efeito alterar a natureza global do acordo-quadro se esta modificação for suscetível de implicar modificações do objeto ou do tipo de contrato, independentemente da questão de saber se esta modificação está abrangida pelo conceito mais amplo de «modificações […] substanciais» previsto no artigo 72.º, n.º 1, alínea e), e n.º 4, desta diretiva.

27 V., nomeadamente, n.º 30 e nota 14 das presentes conclusões.

28 Sublinho, além disso, que, de acordo com a Autoridade Policial, as condições para determinar a existência de uma modificação substancial não estavam reunidas no caso em apreço. Com efeito, no seu entender, tendo em conta que, de entre as situações previstas no artigo 72.º, n.º 4, alíneas a) a d), da Diretiva 2014/24, apenas a enunciada na alínea a) é, em princípio, pertinente, há razões para duvidar que um dos três casos enumerados nessa disposição corresponda à situação do caso vertente. Assim, o primeiro caso visa as condições que teriam permitido a admissão de outros candidatos e refere-se aos concursos limitados e aos procedimentos por negociação; o segundo visa as condições que teriam permitido a aceitação de uma proposta diferente da inicialmente aceite, que apenas diz respeito à modificação das condições imperativas ou do objeto do contrato, e o terceiro visa as condições que teriam atraído mais participantes ao procedimento de contratação, o que seria altamente improvável no caso vertente, uma vez que as condições de remuneração foram afetadas de forma desfavorável ao fornecedor.

29 V. nota 16 das presentes conclusões. De acordo com a doutrina, uma modificação significativa da duração do contrato também pode constituir um caso deste tipo, em especial no caso da transformação de um contrato a termo certo num contrato sem termo [v., neste sentido, Bogdanowicz, P., «Article 72 - Modification of Contracts during Their Term», *in* Caranta, R., e Sanchez-Graells, A. (dir.), *European Public Procurement*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, p. 784], o que, todavia, não é relevante no presente processo.

30 V., no que diz respeito às modificações previstas nos documentos iniciais do concurso, artigo 72.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2014/24.

31 V., no que diz respeito a modificações devidas a circunstâncias imprevisíveis, artigo 72.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2014/24, e, no que diz respeito a modificações *de minimis*, artigo 72.º, n.º 2, da mesma diretiva.

32 A este respeito, sublinho que uma modificação que não afeta o resultado do procedimento de contratação ou não altera o equilíbrio económico do contrato a favor do adjudicatário não constitui uma modificação substancial do contrato na aceção do artigo 72.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 (v., também, neste sentido, Acórdão de 19 de junho de 2008, pressetext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, n.º 37). Além disso, tem sido defendido que, se a modificação for favorável à autoridade adjudicante, essa situação não implica um risco de distorção da concorrência, com exceção de casos específicos (v., a este respeito, nomeadamente, Hartlev, K., e Liljenbøl, M. W., «Changes to Existing Contracts under the EU Public Procurement Rules and the Drafting of Review Clauses to Avoid the Need for a New Tender», *Public Procurement Law Review*, vol. 2, 2013, p. 56).

Conclusão

37. Atendendo às considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pelo Högsta förvaltningsdomstolen (Supremo Tribunal Administrativo, Suécia) do seguinte modo:

O artigo 72.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE,

deve ser interpretado no sentido de que:

uma alteração ao modelo de remuneração previsto num acordo-quadro inicialmente adjudicado com base no critério do preço mais baixo proposto, no qual o equilíbrio entre preços fixos e variáveis é alterado e os níveis de preços são ajustados de tal forma, que o valor total do contrato só se altera de forma marginal, apenas pode ter por efeito alterar a natureza global do acordo-quadro se esta modificação for suscetível de implicar modificações do objeto ou do tipo de contrato, independentemente da questão de saber se esta modificação está abrangida pelo conceito mais amplo de «modificações […] substanciais» previsto no artigo 72.º, n.º 1, alínea e), e n.º 4, desta diretiva.