Coletânea da Jurisprudência

DESPACHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção)

6 de fevereiro de 2020*

«Reenvio prejudicial — Artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Contratos públicos — Diretiva 2014/24/UE — Artigo 10.º, alínea h) — Artigo 12.º, n.º 4 — Exclusões específicas para os contratos de serviços — Serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos — Organizações ou associações sem fins lucrativos — Serviço de transporte sanitário geral e de urgência — Legislação regional que impõe o recurso prioritário a uma parceria entre autoridades adjudicantes — Liberdade dos Estados-Membros quanto à escolha do modo de prestação de serviços — Limites — Dever de fundamentação»

No processo C-11/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália), por Decisão de 26 de julho de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de janeiro de 2019, no processo

Azienda ULSS n. 6 Euganea

contra

Pia Opera Croce Verde Padova,

intervenientes:

Azienda Ospedaliera di Padova,

Regione Veneto,

Croce Verde Servizi,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Nona Secção),

composto por S. Rodin, presidente de secção, D. Šváby (relator) e N. Piçarra, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

– em representação da Pia Opera Croce Verde Padova, por A. Veronese e R. Colagrande, avvocati,

* Língua do processo: italiano.

– em representação do Governo romeno, por C.-R. Canțăr e S.-A. Purza, na qualidade de agentes,

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

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de decidir por despacho fundamentado, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça,

profere o presente

Despacho

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), lido em conjugação com o considerando 28 desta diretiva, bem como do artigo 12.º, n.º 4, da referida diretiva.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Azienda ULSS n. 6 Euganea (Unidade Local de Saúde n.º 6 Euganea, Itália) (a seguir «ULSS n.º 6») à Pia Opera Croce Verde Padova (Obra Caritativa Cruz Verde de Pádua, Itália) (a seguir «Croce Verde») a respeito da atribuição do serviço de transporte sanitário de doentes em ambulância e de hemodialisados, desde a ULSS n.º 6 até à Azienda ospedaliera di Padova (Centro Hospitalar de Pádua, Itália).

Quadro jurídico

Diretiva 2014/24

3 Os considerandos 2, 5, 28, 31 e 33 da Diretiva 2014/24 enunciam:

«(2) A contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020, estabelecida na Comunicação da Comissão [Europeia], de 3 de março de 2010, intitulada “Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” […], como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos. Para o efeito, as regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[,de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO 2004, L 134, p. 1)], e da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho[, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO 2004, L 134, p. 114)], deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns. É igualmente necessário esclarecer noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica e incorporar alguns aspetos da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia neste domínio.

[…]

(5) Recorde-se que nada na presente diretiva obriga os Estados-Membros a confiar a terceiros, mediante contrato, ou a externalizar a prestação de serviços que pretendam eles próprios prestar ou organizar por meios diferentes dos contratos públicos na aceção da presente diretiva. […]

[…]

(28) A presente diretiva não deverá aplicar-se a determinados serviços de emergência se forem prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos, já que a natureza particular destas organizações seria difícil de preservar caso os prestadores de serviços tivessem que ser escolhidos segundo os procedimentos previstos na presente diretiva. No entanto, a exclusão não deverá ser alargada para além do estritamente necessário. Deverá, por conseguinte, ficar expressamente estabelecido que os serviços de ambulância de transporte de doentes não poderão ficar excluídos. Neste contexto, é ainda necessário esclarecer que o Grupo CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)] 601 "Serviços de transporte terrestre", não abrange os serviços de ambulância, constantes da classe CPV 8514. Por conseguinte, deverá ser especificado que os serviços do código CPV 85143000-3 constituídos exclusivamente por serviços de ambulância de transporte de doentes deverão ser abrangidos pelo regime especial aplicável ao setor social e a outros serviços específicos (a seguir designado "regime simplificado"). Consequentemente, os contratos mistos de prestação de serviços de ambulância em geral também ficarão sujeitos ao regime simplificado se o valor dos serviços de ambulância de transporte de doentes for maior que o valor de outros serviços de ambulância.

[…]

(31) Existe uma considerável insegurança jurídica quanto a saber em que medida os contratos celebrados entre entidades do setor público deverão estar sujeitos às regras da contratação pública. A jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça da União Europeia é interpretada de forma diferente pelos Estados-Membros e mesmo pelas autoridades adjudicantes. Por conseguinte, é necessário clarificar em que casos os contratos celebrados dentro do setor público não estão sujeitos à aplicação das regras da contratação pública.

Essa clarificação deverá pautar-se pelos princípios definidos na jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça da União Europeia. O simples facto de ambas as partes num acordo serem autoridades públicas não exclui, por si só, a aplicação das regras acima referidas. Contudo, a aplicação das regras da contratação pública não deverá interferir na liberdade das autoridades públicas para desempenharem as suas missões de serviço público utilizando os seus próprios recursos, o que inclui a possibilidade de cooperação com outras autoridades públicas.

Dever-se-á evitar que qualquer cooperação público-público isenta provoque uma distorção da concorrência em relação aos operadores económicos privados ao colocar um prestador de serviços privado em posição de vantagem perante os seus concorrentes.

[…]

(33) As autoridades adjudicantes deverão poder optar por prestar conjuntamente os seus serviços públicos por meio de cooperação, sem serem obrigadas a utilizar qualquer forma jurídica especial. Essa cooperação poderá abranger todos os tipos de atividades relacionados com o desempenho de serviços e responsabilidades atribuídos às autoridades participantes ou por elas assumidos, como por exemplo missões obrigatórias ou voluntárias das autoridades locais ou regionais ou serviços confiados por direito público a organismos específicos. Os serviços prestados pelas diferentes autoridades participantes não têm de ser necessariamente idênticos, podendo ser também complementares.

Os contratos de prestação conjunta de serviços públicos não deverão ficar sujeitos à aplicação das regras estabelecidas na presente diretiva se forem celebrados exclusivamente entre autoridades adjudicantes, se a implementação dessa cooperação se pautar unicamente por considerações relativas ao interesse público e se nenhum prestador de serviços privado ficar em posição de vantagem em relação aos seus concorrentes.

Para preencher essas condições, a cooperação deverá basear-se num conceito de cooperação. Tal cooperação não requer que todas as autoridades participantes assumam a execução das principais obrigações contratuais, conquanto sejam assumidos compromissos de contribuir para a execução em cooperação do serviço público em causa. Além disso, a implementação da cooperação, incluindo as eventuais transferências financeiras entre as autoridades adjudicantes participantes, deverá pautar-se unicamente por considerações relativas ao interesse público.»

4 O artigo 2.º, n.º 1, ponto 4, desta diretiva define «organismos de direito público» nos seguintes termos:

«os organismos que apresentem todas as seguintes características:

a) Foram criados para o fim específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial;

b) Têm personalidade jurídica; e

c) São maioritariamente financiados pelo Estado, por autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão está sujeita a controlo por parte dessas autoridades ou desses organismos, ou mais de metade dos membros nos seus órgãos de administração, direção ou fiscalização são designados pelo Estado, pelas autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público.»

5 Sob a epígrafe «Âmbito de aplicação e definições», o capítulo I desta diretiva contém uma secção 3, consagrada às «[E]xclusões», que inclui os artigos 7.º a 12.º da referida diretiva.

6 Sob a epígrafe «Exclusões específicas para os contratos de serviços», o artigo 10.º da Diretiva 2014/24 dispõe:

«A presente diretiva não se aplica aos contratos públicos de serviços destinados:

[…]

h) Aos serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos que sejam prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos e que sejam abrangidos pelos seguintes códigos CPV: 75250000-3 [serviços de socorro e de incêndios], 75251000-0 [serviços de incêndios], 75251100-1 [serviços de combate a incêndios], 75251110-4 [serviços de prevenção de incêndios], 75251120-7 [serviços de luta contra os incêndios florestais], 75252000-7 [serviços de socorro], 75222000-8 [serviços relacionados com a defesa civil], 98113100-9 [serviços relacionados com a segurança nuclear], 85143000-3 [serviços de ambulâncias], exceto serviços de ambulância de transporte de doentes;

[…]»

7 Sob a epígrafe «Contratos públicos entre entidades no setor público», o artigo 12.º desta diretiva dispõe:

«1. Um contrato público adjudicado por uma autoridade adjudicante a outra pessoa coletiva de direito privado ou público fica excluído do âmbito da presente diretiva quando estiverem preenchidas todas as seguintes condições:

a) A autoridade adjudicante exerce sobre a pessoa coletiva em causa um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços;

b) Mais de 80% das atividades da pessoa coletiva controlada são realizadas no desempenho de funções que lhe foram confiadas pela autoridade adjudicante que a controla ou por outras pessoas coletivas controladas pela referida autoridade adjudicante; e

c) Não há participação direta de capital privado na pessoa coletiva controlada, com exceção das formas de participação de capital privado sem poderes de controlo e sem bloqueio exigidas pelas disposições legislativas nacionais, em conformidade com os Tratados, e que não exercem influência decisiva na pessoa coletiva controlada.

[…]

4. Um contrato celebrado exclusivamente entre duas ou mais autoridades adjudicantes não releva do âmbito de aplicação da presente diretiva quando estiverem preenchidas todas as seguintes condições:

a) O contrato estabelece ou executa uma cooperação entre as autoridades adjudicantes participantes, a fim de assegurar que os serviços públicos que lhes cabe executar sejam prestados com o propósito de alcançar os objetivos que têm em comum;

b) A execução da referida cooperação é unicamente regida por considerações de interesse público; e

c) As autoridades adjudicantes participantes exercem no mercado livre menos de 20% das atividades abrangidas pela cooperação.

[…]»

8 O regime simplificado mencionado no considerando 28 é definido nos artigos 74.º a 77.º desta diretiva.

Direito italiano

9 Consagrado à «[c]ooperação entre entidades públicas», o artigo 15.º da legge n. 241 — Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di acesso ai documenti amministrativi (Lei n.º 241 - Novas Regras em Matéria de Procedimento Administrativo e do Direito de Acesso a Documentos Administrativos), de 7 de agosto de 1990 (GURI n.º 192, de 18 de agosto de 1990), na versão aplicável aos factos do processo principal (a seguir «Lei n.º 241/1990»), dispõe, no seu n.º 1:

«Mesmo fora das hipóteses previstas no artigo 14.º, as administrações públicas podem sempre concluir entre si acordos para regular o desenvolvimento em colaboração de atividades de interesse comum».

10 Sob a epígrafe «Princípios comuns em matéria de exclusão no domínio das concessões, contratos públicos e acordos entre organismos públicos e autoridades adjudicantes no setor público», o artigo 5.º do decreto legislativo n. 50 — Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo n.º 50, Código dos Contratos Públicos), de 18 de abril de 2016 (suplemento ordinário ao GURI n.º 91, de 19 de abril de 2016; a seguir «Código dos Contratos Públicos»), prevê, no seu n.º 6:

«Um acordo celebrado exclusivamente entre duas ou mais autoridades adjudicantes fica excluído do âmbito de aplicação do presente código quando estiverem preenchidas todas as seguintes condições:

a) O acordo estabeleça ou execute uma cooperação entre as autoridades adjudicantes ou as entidades adjudicantes participantes, a fim de assegurar que os serviços públicos que lhes caiba executar sejam prestados com o propósito de alcançar os objetivos que têm em comum;

b) A execução da referida cooperação seja unicamente regida por considerações de interesse público;

c) As autoridades adjudicantes ou as entidades adjudicantes participantes executem no mercado aberto menos de 20% das atividades abrangidas pela cooperação.»

11 O artigo 17.º deste código, sob a epígrafe «Exclusões específicas em matéria de contratos públicos e concessões de serviços», dispõe, no seu n.º 1:

«As disposições do presente código não se aplicam aos contratos públicos e às concessões de serviços:

[…]

h) Que tenham por objeto serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos e abrangidos pelos seguintes códigos CPV: 75250000-3 [serviços de socorro e de incêndios], 75251000-0 [serviços de incêndios], 75251100-1 [serviços de combate a incêndios], 75251110-4 [serviços de prevenção de incêndios], 75251120-7 [serviços de luta contra os incêndios florestais], 75252000-7 [serviços de socorro], 75222000-8 [serviços relacionados com a defesa civil], 98113100-9 [serviços relacionados com a segurança nuclear], 85143000-3 [serviços de ambulâncias], exceto serviços de ambulância de transporte de doentes;

[…]»

12 O decreto legislativo n. 117 — Codice del terzo settore (Decreto Legislativo n.º 117/2017, que Estabelece o Código do Terceiro Setor), de 3 de julho de 2017 (suplemento ordinário ao GURI n.º 179, de 2 de agosto de 2017), dispõe, no n.º 1 do artigo 57.º, sob a epígrafe «Serviço de transporte sanitário de extrema urgência e de urgência»:

«Os serviços de transporte sanitário de emergência e de urgência podem ser, prioritariamente, adjudicados por convenção com organizações de voluntariado, inscritas, pelo menos, há seis meses no Registo Único Nacional do Terceiro Setor, participantes de uma rede associativa nos termos do artigo 41.º, n.º 2, e credenciadas nos termos da legislação regional na matéria, quando existente, nos casos em que, pela natureza específica do serviço, a adjudicação direta assegure o desempenho dos serviços de interesse geral, num sistema de contribuição efetiva para um fim social e de prossecução dos objetivos de solidariedade, em condições de eficiência económica e adequação, bem como no respeito pelos princípios da transparência e da não discriminação.»

13 A legge regionale n. 26 — Disciplina del sistema regionale di trasporto sanitario di soccorso ed emergenza (Lei Regional n.º 26/2012, Relativa à Regulamentação do Sistema Regional de Transporte Sanitário de Socorro e de Intervenção Urgente), de 27 de julho de 2012 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n.º 61, de 3 de agosto de 2012; a seguir «Lei Regional n.º 26/2012»), estabelece o «sistema regional de transporte de socorro e de urgência em ambulância».

14 O artigo 1.º desta lei, sob a epígrafe «Objeto e finalidades», prevê:

«1. A Região do Veneto [Itália] regulamenta o sistema regional de transportes de socorro e de urgência em ambulância, conferindo às entidades de saúde e às associações autorizadas e credenciadas a possibilidade de contribuir para o exercício das atividades de transporte de socorro e de urgência intrinsecamente médicas, tendo em conta a sua dispersão territorial, o seu enraizamento no tecido sócio sanitário do Veneto, bem como os valores de eficiência e de qualidade do serviço prestado, no interesse geral e no cumprimento dos princípios da universalidade, da solidariedade, da economia e da adequação»;

15 Sob a epígrafe «Definições», o artigo 2.º da referida lei dispõe, no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente lei, entende-se por "[…]transporte sanitário de socorro e emergência" a atividade exercida com meios de socorro, por profissionais de saúde ou não, habilitados para tal serviço, no exercício das seguintes funções:

a) serviços de transporte de emergência e de urgência, prestados com meios de assistência e geridos pelas centrais operacionais de coordenação do [*servizio urgenze ed emergenze mediche* (serviço de urgência e emergência médica (SUEM);]

b) serviços de transporte previstos nos [*livelli essenziali di assistenza* (níveis básicos de cuidados (LEA)], prestados com meios de socorro;

c) serviços de transporte nos quais as condições clínicas do doente requeiram exclusivamente a utilização de um meio de socorro e, durante o percurso, seja necessária a assistência de profissionais de saúde ou outros, adequadamente formados, bem como a necessidade de assegurar a continuidade dos cuidados.»

16 Nos termos do artigo 4.º da Lei Regional n.º 26/2012, que diz respeito à «[l]ista regional»:

«1. No prazo de 60 dias após a entrada em vigor da presente lei, a Junta Regional aprova uma lista regional em que, numa primeira fase de aplicação, são registadas as entidades de saúde e associações autorizadas que exercem a atividade de transporte sanitário de emergência e de urgência no território regional há, pelo menos, cinco anos, por conta das [*unità locali socio-sanitarie* (unidades locais de saúde (ULSS)] competentes no território, com base nos contratos e/ou acordos celebrados para o efeito e detentoras dos requisitos de autorização previstos na [Legge Regionale n.º 22 — Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali (Lei Regional n.º 22, em matéria de autorização e de credenciação de estruturas de saúde, sócio sanitárias e sociais), de 16 de agosto de 2002 (*Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto* n.º 82)] [com as suas alterações sucessivas], em conformidade com a legislação da União Europeia em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre circulação de serviços.

2. Para além das pessoas indicadas no n.º 1, incluem-se na lista regional prevista pelo mesmo número os Comités da Cruz Vermelha Italiana (CRI), na sequência de acordo específico com o Comité Regional do Veneto daquela entidade, bem como os Istituti Pubblici di Assistenza e Beneficienza (Institutos Públicos de Assistência e Beneficência) (IPAB) que exerçam a atividade de transporte sanitário de emergência e de urgência, mediante acordo prévio e declaração substitutiva quanto à satisfação dos requisitos de autorização previstos na Lei Regional [n.º 22] e suas alterações sucessivas,

bem como os requisitos indicados pela Junta Regional, por força do artigo 3.º, n.º 2, em conformidade com a legislação da União Europeia em matéria de liberdade de estabelecimento e de livre circulação de serviços.

3. A lista regional referida no n.º 1 é atualizada anualmente, com novas entidades de saúde e associações que satisfaçam os requisitos de autorização e credenciação previstos na Lei Regional [n.º 22] e suas alterações sucessivas.

4. As entidades inscritas na lista regional são sujeitas a verificações periódicas, destinadas a averiguar a observância e manutenção dos requisitos.»

17 O artigo 5.º desta lei, relativo à «[o]rganização da atividade de transporte sanitário de socorro e de emergência em ambulância», dispõe:

«1. A atividade de transporte sanitário de socorro e de emergência é exercida pelas empresas ULSS, bem como pelas entidades inscritas na lista regional referida no artigo 4.º

2. As relações com as empresas ULSS, bem como as modalidades através das quais as entidades inscritas na lista regional referida no artigo 4.º participam na atividade de socorro e de emergência, são reguladas por convenções específicas baseadas num modelo aprovado pela Junta Regional e tornadas públicas de acordo com o previsto na legislação nacional e europeia em vigor em matéria de contratos públicos.

3. As convenções referidas no n.º 2 estabelecem um sistema orçamental definido segundo critérios baseados na aplicação de custos padrão identificados pela Junta Regional e atualizados de três em três anos.

[…]

5. Quando a atividade de transporte sanitário de socorro e de emergência não puder ser assegurada pelas entidades inscritas na lista regional referida no artigo 4.º, as empresas ULSS podem adjudicá-la, a título oneroso, a entidades identificadas mediante procedimento concursal público, em conformidade com a legislação nacional e da União em matéria de concursos públicos e cumprindo os requisitos idóneos para assegurar níveis adequados de qualidade e valorizar a função social do serviço.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 Em 2017, a ULSS n.º 6 lançou um concurso público tendo em vista a adjudicação, segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, do serviço de transporte sanitário de doentes em ambulância e hemodialisados, por um período de cinco anos, com um ano suplementar em opção (a seguir «concurso em causa»). O valor anual deste contrato era estimado em 5 043 560 euros, correspondente, para o período de cinco anos, a 25 217 800 euros.

19 A Croce Verde contestou no Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto, Itália) a decisão da ULSS n.º 6, de optar pela adjudicação de um contrato público em vez de uma cooperação entre entidades pertencentes ao setor público. Com efeito, quando as condições exigidas para a celebração de tal parceria estão preenchidas, a Lei Regional n.º 26/2012 impõe a celebração de uma convenção regulada pelo artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 e pelo artigo 5.º, n.º 6, do Código dos Contratos Públicos, com o organismo público autorizado, sem que haja que considerar a adjudicação de um contrato público ou mesmo de um contrato público sujeito ao regime simplificado, como previsto no artigo 10.º, alínea h), desta diretiva e no artigo 17.º, n.º 1, alínea h), do referido código.

20 A este respeito, a Croce Verde alega que não é uma simples associação de voluntariado de direito privado, mas uma entidade pública sem fins lucrativos, mais precisamente, um IPAB. A este título, participa há mais de um século na assistência sanitária aos habitantes do território de Pádua (Itália), assegurando principalmente o transporte, sem fins lucrativos, de feridos e de doentes. Aliás, foi-lhe atribuído o serviço de urgência e de extrema urgência médica da ULSS n.º 6 por uma convenção celebrada em 22 de dezembro de 2017, em aplicação da Lei Regional n.º 26/2012. Por outro lado, na sequência de um concurso lançado em 2010, que tinha sido prorrogado por duas vezes e que tinha expirado em 31 de março de 2018, foi-lhe também adjudicado o serviço de transporte geral.

21 O Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto) considerou, no entanto, que os artigos 10.º e 74.º da Diretiva 2014/24, bem como o artigo 17.º, n.º 1, alínea h), do Código dos Contratos Públicos previam a adjudicação do contrato de transporte em ambulância de caráter não urgente através de concurso público.

22 No entanto, tendo este tribunal acolhido o fundamento relativo à falta de habilitação da ULSS n.º 6 para organizar o concurso controvertido, esta última interpôs recurso da decisão do Tribunale amministrativo regionale del Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto) sobre este ponto, para o órgão jurisdicional de reenvio, o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália).

23 O órgão jurisdicional de reenvio, que negou provimento ao recurso principal, deve ainda pronunciar-se sobre o recurso subordinado, no âmbito do qual a Croce Verde reitera a argumentação que tinha suscitado em primeira instância.

24 O órgão jurisdicional de reenvio considera que se deve distinguir, por um lado, o serviço de socorro sanitário de emergência e, por outro, o serviço de transporte em ambulância. O artigo 10.º da Diretiva 2014/24, lido em conjugação com o considerando 28 desta, bem como o artigo 17.º, n.º 1, alínea h), do Código dos Contratos Públicos, subtraem os serviços de socorro sanitário de emergência do âmbito de aplicação das regras de adjudicação dos contratos públicos, que consiste, para as organizações sem fins lucrativos, em transportar em ambulância e em fornecer os primeiros socorros a um doente em situação de emergência. Em contrapartida, uma vez que o serviço de transporte em ambulância não apresenta caráter de urgência, está sujeito ao «regime simplificado» estabelecido nos artigos 74.º a 77.º da Diretiva 2014/24, uma vez que, como no processo principal, o seu valor é, no mínimo, igual ao limiar de 750 000 euros previsto pela Diretiva 2014/24.

25 Não obstante, o artigo 5.º da Lei Regional n.º 26/2012 prevê que, quando não seja efetuado diretamente pelas ULSS, o transporte «de socorro e emergência» em ambulância deve ser efetuado por pessoas inscritas na lista regional referida no artigo 4.º desta lei e que as relações com essas ULSS, bem como as modalidades de execução do referido serviço, são regidas por convenções específicas. Além disso, o contrato relativo à atividade de transporte sanitário de socorro e emergência em ambulância apenas pode ser adjudicado na sequência de um concurso público quando essa atividade não possa ser assegurada pelas pessoas inscritas na referida lista regional.

26 Por outro lado, por força do artigo 2.º da Lei Regional n.º 26/2012, o regime de adjudicação do contrato relativo ao serviço de «transporte de socorro e emergência» tem como âmbito de aplicação a atividade exercida com meios de socorro, por, entre outros, pessoal de saúde, que consiste, nomeadamente, em «serviços de transporte previstos no quadro de níveis básicos de cuidados (LEA), efetuados com meios de socorro», bem como em «serviços de transporte nos quais as condições clínicas do doente requeiram exclusivamente a utilização de um meio de socorro e, durante o percurso, seja necessária a assistência de profissionais de saúde ou outros, adequadamente formados, bem como a necessidade de assegurar a continuidade dos cuidados». Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as atividades abrangidas pelo referido regime são, portanto, atividades, sobretudo no último caso, que parecem estar abrangidas, não pelo transporte de emergência, mas pelo transporte geral de doentes.

27 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o serviço em causa no processo principal pode ser qualificado de «serviço de transporte geral» ou de «serviço de transporte sanitário de socorro», e não de «serviço de transporte sanitário de emergência». Assim, em conformidade com o artigo 5.º da Lei Regional do n.º 26/2012, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a autoridade adjudicante só pode recorrer a um concurso em caso de impossibilidade de proceder a uma adjudicação por ajuste direto do mercado mediante uma convenção.

28 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade do artigo 5.º da Lei Regional n.º 26/2012 com o direito da União, quando esta disposição é aplicada a serviços distintos dos serviços de transporte sanitário de socorro e de emergência. Aliás, esta dúvida também diz respeito à hipótese em que o ajuste direto constitua a execução de uma parceria entre autoridades adjudicantes.

29 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, por força do artigo 15.º da Lei n.º 241/1990, os organismos públicos podem sempre utilizar o instrumento da convenção para celebrar entre si acordos destinados a enquadrar o desenvolvimento em cooperação da atividade de interesse comum. No entanto, essa colaboração entre organismos públicos não pode pôr em causa o objetivo principal das regras da União aplicáveis em matéria de contratos públicos, a saber, a livre circulação de serviços e a abertura à concorrência não falseada em todos os Estados-Membros.

30 O artigo 5.º, n.º 6, do Código dos Contratos Públicos confirma a exclusão da aplicação das regras de adjudicação de contratos públicos quando estejam reunidas as condições por ele definidas. Ora, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é o que sucede no caso vertente. Considera, com efeito, que a ULSS n.º 6 e a Croce Verde têm como objetivos comuns encorajar a participação das pessoas inscritas na lista regional referida no artigo 4.º da Lei Regional n.º 26/2012 e promover o voluntariado. Além disso, acrescenta, a Croce Verde está inscrita na referida lista regional na qualidade de IPAB. Por último, exerce no mercado uma percentagem mínima da sua atividade do serviço de transporte sanitário de socorro e de emergência.

31 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, todavia, que o artigo 15.º da Lei n.º 241/1990 e o artigo 5.º, n.º 6, do Código dos Contratos Públicos se limitam a apresentar a parceria entre entidades pertencentes ao setor público como uma alternativa à adjudicação de um contrato público e que não a podem impor como modalidade prioritária. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o acordo entre as administrações adjudicantes é, portanto, uma opção aberta às autoridades adjudicantes e exige a celebração de um acordo bilateral entre as partes contratantes. Daqui resulta que uma autoridade adjudicante apenas pode exprimir a sua vontade de celebrar essa parceria, sem poder obrigar outra autoridade adjudicante a escolher esta opção. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, a este respeito, que, no caso em apreço, a ULSS n.º 6 não pretendeu recorrer a essa faculdade, uma vez que decidiu lançar o concurso público controvertido.

32 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 5.º da Lei Regional n.º 26/2012 não pode obrigar a autoridade adjudicante a fundamentar a sua opção de adjudicar o contrato relativo ao serviço em causa no processo principal por concurso público. Com efeito, tal exigência de fundamentação só se justificaria se a autoridade adjudicante pretendesse recorrer à adjudicação por ajuste direto, na sequência de negociações bilaterais, uma vez que tal abordagem não permitiria dispor de elementos de comparação destinados a identificar a proposta economicamente mais vantajosa.

33 Pelo contrário, o órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que o procedimento de concurso assegura o respeito pelos princípios do direito da União da imparcialidade, da publicidade, da transparência, da participação e da igualdade de tratamento, através da comparação entre várias propostas à luz do critério da proposta economicamente mais vantajosa.

34 Assim, não qualificando o direito da União interesses gerais diferentes e concomitantes, como a valorização do voluntariado, o recurso ao ajuste direto por meio de uma convenção não é justificado. É o que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, se verifica no caso em apreço, uma vez que a Croce Verde sustenta ser a única entidade credenciada na região do Veneto com a natureza de estabelecimento público, o que exclui qualquer concorrência e comparação entre os potenciais operadores interessados na prestação do serviço em causa no processo principal. Em contrapartida, à semelhança das outras organizações de voluntariado inscritas na lista regional referida no artigo 4.º da Lei Regional n.º 26/2012, a Croce Verde tem plenamente o direito, enquanto operador económico, de participar no concurso público controvertido, podendo assim invocar neste quadro o caráter vantajoso da sua proposta.

35 Foi neste contexto que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) No caso de ambas as partes serem entidades públicas, o considerando 28, o artigo 10.º e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva [2014/24] opõem-se à aplicação do artigo 5.º, em conjugação com os artigos 1.º [a] 4.º, da Lei Regional [n.º 26/2012], com base na [parceria] entre entidades públicas prevista no referido artigo 12.º, n.º 4 [desta diretiva], e no artigo 5.º, n.º 6, do [Código dos Contratos Públicos] e no [artigo] 15.º da Lei n.º 241/1990?

2) No caso de ambas as partes serem entidades públicas, o considerando 28, o artigo 10.º e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva [2014/24] opõem-se à aplicação das disposições da Lei Regional [n.º 26/2012], com base na [parceria] entre entidades públicas prevista no referido artigo 12.º, n.º 4, [desta diretiva], e no artigo 5.º, n.º 6, do [Código dos Contratos Públicos] e no [artigo] 15.º da Lei n.º 241/1990, no sentido limitado de que obriga a autoridade adjudicante a expor a fundamentação da opção pela adjudicação dos serviços de transporte [sanitário] geral mediante concurso, em vez de fazê-lo mediante ajuste direto?»

Quanto às questões prejudiciais

36 Nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, quando a resposta a uma questão submetida a título prejudicial possa ser claramente deduzida da jurisprudência ou quando a resposta a essa questão não suscite nenhuma dúvida razoável, o Tribunal pode, a qualquer momento, mediante proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidir pronunciar-se por meio de despacho fundamentado.

37 Há que aplicar esta disposição no âmbito do presente processo.

Quanto à primeira questão

38 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º, alínea h), e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação regional que subordina a adjudicação de um contrato público à circunstância de uma parceria entre entidades pertencentes ao setor público não permitir assegurar o serviço de transporte sanitário geral.

39 Como o Tribunal de Justiça salientou no Acórdão de 3 de outubro de 2019, Irgita (C-285/18, a seguir «Acórdão Irgita», EU:C:2019:829, n.º 41), a Diretiva 2014/24 tem por objeto, como enuncia o seu considerando 1, coordenar os procedimentos nacionais de contratação pública que ultrapassem um determinado valor.

40 Resulta do n.º 43 do Acórdão Irgita que o artigo 12.º, n.º 1, desta diretiva, relativo às operações internas, também denominados «contratos *in house*», que se limita, assim, a precisar as condições que uma autoridade adjudicante deve cumprir quando deseja celebrar uma operação interna, apenas tem por efeito habilitar os Estados-Membros a excluir essa operação do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24.

41 Esta disposição não pode, por conseguinte, privar os Estados-Membros da liberdade de privilegiar um modo de prestação de serviços, de execução de obras ou de abastecimento de fornecimentos em detrimento de outros. Com efeito, esta liberdade implica uma escolha que é feita numa fase anterior à da adjudicação de um contrato público e que não pode, por conseguinte, ser abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24 (Acórdão Irgita, n.º 44).

42 A liberdade dos Estados-Membros quanto à escolha do modo de prestação de serviços através do qual as autoridades adjudicantes proverão às suas próprias necessidades decorre igualmente do considerando 5 da Diretiva 2014/24, que enuncia que «nada na presente diretiva obriga os Estados-Membros a confiar a terceiros, mediante contrato, ou a externalizar a prestação de serviços que pretendam eles próprios prestar ou organizar por meios diferentes dos contratos públicos na aceção da presente diretiva», consagrando, dessa forma, a jurisprudência do Tribunal de Justiça anterior à referida diretiva (Acórdão Irgita, n.º 45).

43 Assim, da mesma forma que a Diretiva 2014/24 não obriga os Estados-Membros a recorrer a um processo de contratação pública, não os pode obrigar a recorrer a uma operação interna quando as condições previstas no artigo 12.º, n.º 1, estão preenchidas (Acórdão Irgita, n.º 46).

44 Aliás, como o Tribunal de Justiça salientou no n.º 47 do Acórdão Irgita, a liberdade assim deixada aos Estados-Membros é mais claramente evidenciada no artigo 2.º, n.º 1, 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), nos termos do qual:

«A presente diretiva reconhece o princípio da livre administração das autoridades nacionais, regionais e locais, em conformidade com a legislação nacional e da União em vigor. Estas autoridades têm a liberdade de decidir sobre a melhor forma de gerir a execução das obras ou a prestação de serviços, de modo a garantir um elevado nível de qualidade, de segurança e de acessibilidade de preços, a igualdade de tratamento e a promoção do acesso universal e dos direitos dos utilizadores dos serviços públicos.

Estas autoridades podem optar por prosseguir as suas missões de interesse público, utilizando os respetivos recursos, ou em cooperação com outras autoridades ou confiando a sua execução a operadores económicos.»

45 Todavia, a liberdade de que os Estados-Membros dispõem quanto à escolha da melhor forma de gerir a execução das obras ou a prestação de serviços não pode ser ilimitada. Deve, pelo contrário, ser exercida no respeito das regras fundamentais do Tratado FUE, designadamente as regras fundamentais da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, bem como princípios delas decorrentes, como os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência (Acórdão Irgita, n.º 48 e jurisprudência referida).

46 Por conseguinte, o Tribunal de Justiça salientou, no n.º 50 do acórdão Irgita, que o artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regra nacional pela qual um Estado-Membro subordina a celebração de uma transação interna, designadamente, à condição de os contratos públicos não poderem garantir a qualidade, a disponibilidade e a continuidade dos serviços a prestar, desde que a escolha manifestada a favor de uma forma de prestação de serviços em

particular, e efetuada numa fase anterior à da adjudicação do contrato público, respeite os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência.

47 Decorre das considerações que precedem que, em primeiro lugar, a liberdade dos Estados-Membros quanto à escolha do modo de prestação de serviços pelo qual as autoridades adjudicantes proverão às suas próprias necessidades os autoriza, *mutatis mutandis*, a subordinar a adjudicação de um contrato público à impossibilidade de celebrar uma parceria entre autoridades adjudicantes, de acordo com as condições estabelecidas no artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24.

48 Nos termos desta disposição, uma parceria entre autoridades adjudicantes só pode ser celebrada se o contrato estabelecer ou executar uma cooperação entre as autoridades adjudicantes participantes, a fim de assegurar que os serviços públicos que lhes cabe executar sejam prestados com o propósito de alcançar os objetivos que têm em comum, se a execução da referida cooperação é unicamente regida por considerações de interesse público, e se as autoridades adjudicantes participantes exercerem no mercado livre menos de 20 % das atividades abrangidas pela cooperação.

49 A este respeito, há que salientar, à semelhança da Comissão nas suas observações escritas, que, mesmo que a Croce Verde constitua um IPAB, não é certo que constitua um «organismo de direito público» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, ponto 4, da Diretiva 2014/24.

50 Cabe igualmente ao órgão jurisdicional de reenvio certificar-se de que o artigo 5.º, n.ºs 2 e 3, da Lei Regional n.º 26/2012 é efetivamente suscetível de demonstrar a existência de uma cooperação entre autoridades adjudicantes, uma vez que, nos termos dessa disposição, as relações entre as ULSS e as entidades inscritas na lista regional referida no artigo 4.º desta lei e que participam na atividade de socorro e de emergência, são reguladas por convenções específicas, celebradas com base num modelo-tipo aprovado pela Junta Regional.

51 Em segundo lugar, a liberdade dos Estados-Membros quanto à escolha do modo de prestação de serviços através do qual as autoridades adjudicantes proverão às suas próprias necessidades autoriza-os, no âmbito dos serviços de defesa civil, de proteção civil e de prevenção dos riscos, a privilegiar a adjudicação, com organizações ou associações sem fins lucrativos, de um contrato sujeito ao regime simplificado, definido nos artigos 74.º a 77.º da Diretiva 2014/24, sem prejuízo das condições previstas no artigo 10.º, alínea h), desta diretiva.

52 A este respeito, importa recordar que o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que a exclusão da aplicação das regras da contratação pública nele previstas abrange a assistência prestada a doentes em situação de emergência num veículo de socorro por socorristas/técnicos de emergência, abrangidos pelo código CPV 75252000-7 (serviços de socorro), bem como o transporte qualificado em ambulância, abrangido pelo código CPV 85143000-3 (serviços de ambulância), desde que, no que se refere ao transporte qualificado em ambulância, o mesmo seja efetivamente assegurado por pessoal devidamente formado em primeiros socorros e que esteja em causa um doente relativamente ao qual exista um risco de degradação do estado de saúde durante o referido transporte (Acórdão de 21 de março de 2019, Falck Rettungsdienste e Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, n.º 51). Com efeito, o benefício desta exclusão pressupõe, além disso, que o serviço de ambulância seja prestado por organizações ou associações sem fins lucrativos na aceção desta disposição e que exista uma situação de emergência (Despacho de 20 de junho de 2019, Italy Emergenza e Associazione voluntaria di Pubblica Assistenza «Croce Verde», C-424/18, EU:C:2019:528, n.º 28).

53 Por último, nas duas hipóteses mencionadas nos n.os 47 e 51 do presente despacho, cabe aos Estados-Membros, no exercício da sua liberdade de escolha do modo de prestação de serviços através do qual as autoridades adjudicantes proverão às suas próprias necessidades, garantir o respeito dos princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência (Acórdão Irgita, n.º 48).

54 Assim, há que responder à primeira questão que o artigo 10.º, alínea h), e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação regional que subordina a adjudicação de um contrato público à circunstância de uma parceria entre entidades pertencentes ao setor público não permitir assegurar o serviço de transporte sanitário geral, desde que a escolha expressa a favor de um modo de prestação de serviços em particular, e efetuado numa fase anterior à da adjudicação de um contrato público, respeite os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência.

Quanto à segunda questão

55 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º, alínea h), e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação regional que impõe à autoridade adjudicante que fundamente a sua opção de adjudicar o contrato relativo ao serviço de transporte sanitário geral por concurso público em vez de o adjudicar diretamente por meio de uma convenção celebrada com outra autoridade adjudicante.

56 Como resulta da resposta dada à primeira questão, nem o artigo 10.º, alínea h), nem o artigo 12.º, n.º 4, desta diretiva se opõem a uma regulamentação regional que preveja a adjudicação de um contrato público apenas a título subsidiário e derrogatório.

57 Por conseguinte, o direito da União, em particular o artigo 10.º, alínea h), e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24, não se pode opor a uma regulamentação regional que impõe à autoridade adjudicante que demonstre que as condições de aplicação destas disposições não estão preenchidas.

58 Assim, há que responder à segunda questão que o artigo 10.º, alínea h), e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação regional que impõe à autoridade adjudicante que fundamente a sua opção de adjudicar o contrato relativo ao serviço de transporte sanitário geral por concurso, em vez de o adjudicar diretamente por meio de uma convenção celebrada com outra autoridade adjudicante.

Quanto às despesas

59 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) **O artigo 10.º, alínea h), e o artigo 12.º, n.º 4, 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, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação regional que subordina a adjudicação de um contrato público à circunstância de uma parceria entre entidades pertencentes ao setor público não permitir assegurar o serviço de transporte sanitário geral, desde que a escolha expressa a favor de um**

modo de prestação de serviços em particular, e efetuado numa fase anterior à da adjudicação de um contrato público, respeite os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência.

2) **O artigo 10.º, alínea h), e o artigo 12.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação regional que impõe à autoridade adjudicante que fundamente a sua opção de adjudicar o contrato relativo ao serviço de transporte sanitário geral por concurso, em vez de o adjudicar diretamente por meio de uma convenção celebrada com outra autoridade adjudicante.**

Assinaturas