Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

21 de março de 2019*

«Reenvio prejudicial — Contratação pública — Diretiva 2014/24/UE — Artigo 10.º, alínea h) — Exclusões específicas para os contratos de serviços — Serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos — Organizações ou associações sem fins lucrativos — Serviços de ambulância de transporte de doentes — Transporte qualificado em ambulância»

No processo C-465/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Regional Superior de Dusseldórfia, Alemanha), por decisão de 12 de junho de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 2 de agosto de 2017, no processo

Falck Rettungsdienste GmbH,

Falck A/S

contra

Stadt Solingen,

sendo intervenientes:

Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e. V.,

Malteser Hilfsdienst e. V.,

Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Terceira Secção, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan e D. Šváby (relator), juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: K. Malacek, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 5 de setembro de 2018,

* Língua do processo: alemão.

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Falck Rettungsdienste GmbH e da Falck A/S, por P. Friton e H.-J. Prieß, Rechtsanwälte,

– em representação da Stadt Solingen, por H. Glahs, Rechtsanwältin, M. Kottmann e M. Rafii, Rechtsanwälte,

– em representação da Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e. V., por J.-V. Schmitz e N. Lenger, Rechtsanwälte, e J. Wollmann, Rechtsanwältin,

– em representação da Malteser Hilfsdienst e. V., por W. Schmitz-Rode, Rechtsanwalt,

– em representação da Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen, por R. M. Kieselmann e M. Pajunk, Rechtsanwälte,

– em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo romeno, por C.-R. Canțăr, R. H. Radu, R. I. Hațieganu e C.-M. Florescu, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo norueguês, por M. R. Norum e K. B. Moen, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por A. C. Becker e P. Ondrůšek, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de novembro de 2018,

profere o presente

Acórdão

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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Falck Rettungsdienste GmbH e a Falck A/S à Stadt Soligen (Cidade de Solingen, Alemanha) a respeito da adjudicação direta do concurso «Serviços de socorro em Solingen — Projeto n.º V16737/128», lotes 1 e 2 (a seguir «concurso controvertido»), sem publicação prévia de um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Quadro jurídico

Diretiva 2014/24

3 Os considerandos 28, 117 e 118 da Diretiva 2014/24 enunciam:

«(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.

[…]

(117) A experiência demonstrou que vários outros serviços, como os serviços de socorro, os serviços de combate a incêndios e os serviços prisionais, habitualmente só apresentam um certo interesse transfronteiriço a partir do momento em que adquirem uma massa crítica suficiente mercê do seu valor relativamente elevado. Na medida em que não sejam excluídos do âmbito de aplicação da presente diretiva, tais serviços deverão ser incluídos ao abrigo do regime simplificado. Na medida em que a sua prestação se baseie efetivamente em contratos, outras categorias de serviços, como os serviços das administrações públicas ou a prestação de serviços à comunidade, só a partir de um limiar de 750 000 [euros] seriam normalmente suscetíveis de apresentar um interesse transfronteiriço, pelo que apenas [nesse caso] deverão ficar sujeitas ao regime simplificado.

(118) A fim de assegurar a continuidade dos serviços públicos, a presente diretiva deverá permitir que a participação nos procedimentos de contratação de determinados serviços nas áreas da saúde e serviços sociais e culturais possa ficar reservada às organizações baseadas na participação ou envolvimento ativo dos trabalhadores na administração, e que as organizações existentes, como as cooperativas, participem na prestação desses serviços aos utilizadores finais. Esta disposição aplica-se exclusivamente a determinados serviços de saúde, serviços sociais e serviços conexos, determinados serviços de educação e formação, bibliotecas, arquivos, museus e outros serviços culturais, serviços desportivos e serviços ao domicílio, e não tem por objetivo contemplar qualquer das exclusões previstas na presente diretiva. Esses serviços deverão ficar abrangidos pelo regime simplificado.»

4 Sob a epígrafe «Exclusões específicas para os contratos de serviços», o artigo 10.º, alínea h), desta diretiva 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;

[…]»

5 O capítulo I relativo aos «[s]erviços sociais e outros serviços específicos» do título III, sob a epígrafe «Sistemas especiais de contratação pública», da referida diretiva inclui os artigos 74.º a 77.º

6 Nos termos do artigo 77.º da Diretiva 2014/24, sob a epígrafe «Contratos reservados para determinados serviços»:

«1. Os Estados-Membros podem prever que as autoridades adjudicantes possam reservar o direito de as organizações participarem em procedimentos de adjudicação de contratos públicos exclusivamente aos serviços de saúde, serviços sociais e serviços culturais referidos no artigo 74.º, abrangidos pelos códigos CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, 85000000-9 a 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8.

2. As organizações a que se refere o n.º 1 devem preencher todas as seguintes condições:

a) Têm por objetivo a prossecução de uma missão de serviço público ligada à prestação dos serviços a que se refere o n.º 1;

b) Os lucros são reinvestidos com vista à consecução do objetivo da organização. Caso os lucros sejam distribuídos ou redistribuídos, tal deve basear-se em considerações de natureza participativa;

c) As estruturas de gestão ou propriedade da organização que executa o contrato baseiam-se na participação dos trabalhadores no capital social ou em princípios participativos, ou requerem o envolvimento ativo dos trabalhadores, utilizadores ou partes interessadas;

d) A autoridade adjudicante em causa não adjudicou à organização nenhum contrato para os serviços em causa, nos termos do presente artigo, durante os últimos três anos.

[…]»

Direito alemão

7 O § 107, n.º 1 da Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Lei contra as restrições de concorrência), de 26 de junho de 2013 (BGBl. I, p. 1750), na sua versão aplicável aos factos do processo principal (a seguir «GWB»), dispõe:

«Exceções gerais

1. As disposições da [quarta] parte não são aplicáveis à contratação pública nem à adjudicação de contratos de concessão:

[…]

(4) destinados a 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, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 e 85143000-3, exceto serviços de ambulância de transporte de doentes. Para efeitos deste número, consideram-se organizações ou associações sem fins lucrativos, designadamente, as organizações de assistência reconhecidas como organizações de defesa e proteção civil ao abrigo do direito federal ou do *Land*.»

8 Em conformidade com o § 2, n.º 1, da Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW — RettG NRW) (Lei do *Land* da Renânia do Norte Vestefália relativa aos serviços de socorro de emergência e do transporte de doentes por empresas), de 24 de novembro de 1992, os serviços de socorro abrangem as intervenções urgentes, o transporte de ambulância e os cuidados prestados a um elevado número de feridos ou doentes em caso de desastres em grande escala. Nos termos do § 2, n.º 2, primeiro período, desta lei, as intervenções de emergência têm por objetivo aplicar medidas que podem salvar a vida de doentes em situações de emergência no local da intervenção, preparar o seu transporte e transportá-los para um hospital adaptado à continuação dos seus cuidados, mantendo a possibilidade de os mesmos serem transportados e evitando qualquer posterior agravamento da sua situação, nomeadamente com uma viatura médica de emergência ou com um veículo de socorro. De acordo com o § 2, n.º 3, da referida lei, o transporte em ambulância visa a prestação de apoio adequado a doentes, a feridos ou a outras pessoas que necessitem de assistência, que não sejam abrangidas pelo § 2, n.º 2, da mesma lei, e o transporte em ambulância no contexto da prestação de cuidados por parte de pessoal qualificado.

9 O § 26, n.º 1, segundo período, da Zivilschutz-und Katastrophenhilfegesetz (Lei da proteção civil e defesa em situações de catástrofe), de 25 de março de 1997 (BGBl. I, p. 726), na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «lei da proteção civil»), prevê que são aptas, em particular, a participar na execução das missões previstas por esta lei a Arbeiter-Samariter-Bund (União dos Trabalhadores Samaritanos), a Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (Sociedade Alemã de Salvamento), a Deutsche Rote Kreuz (Cruz Vermelha Alemã), a Johanniter-Unfall Hilfe (Voluntários de São João) e o Malteser-Hilfsdienst (Serviço de Apoio da Ordem de Malta).

10 O § 18, n.º 1, primeira frase, e n.º 2, da Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (Lei da proteção contra incêndios, da prestação de assistência e da proteção civil), de 17 de dezembro de 2015 (a seguir «lei da proteção contra incêndios») tem a seguinte redação:

«(1) As organizações privadas de assistência ajudam em caso de acidentes e emergências públicas, desastres e catástrofes em grande escala, se tiverem declarado à autoridade suprema de supervisão a sua vontade de cooperar e esta tenha declarado a sua adequação geral para a participação e a necessidade de participação (organizações de assistência reconhecidas). […]

2. Para as organizações referidas no § 26, n.º 1, segunda frase, da [lei proteção civil,] não é necessária a declaração de participação nem a declaração geral de adequação.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 Em março de 2016, a Cidade de Solingen planeou uma nova adjudicação do contrato de serviços de socorro para um período de cinco anos. O projeto de contrato dizia em particular respeito à utilização de veículos municipais de emergência, por um lado, para intervenções urgentes, cuja principal função era a prestação de cuidados a pacientes em situação de emergência por um socorrista e por um técnico de emergência, e, por outro, para o transporte em ambulância, cuja principal missão seria a prestação de cuidados a pacientes por um técnico de emergência assistido por um assistente de emergência.

12 A Cidade de Solingen não publicou um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia*. Em contrapartida, em 11 de maio de 2016, convidou quatro associações de utilidade pública, de entre as quais as três intervenientes no órgão jurisdicional de reenvio, a apresentarem uma proposta.

13 Após receção das propostas, os dois lotes que compunham o contrato público controvertido foram, respetivamente adjudicados à Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e. V. e à Malteser Hilfsdienst e. V.

14 A Falck Rettungsdienste, empresa prestadora de serviços de socorro e de saúde, e o grupo Falck A/S, ao qual pertence a Falck Rettungsdienste (a seguir, em conjunto, «Falck e o.»), acusam a Cidade de Solingen de ter adjudicado o contrato controvertido sem publicação prévia de um anúncio de concurso *no Jornal Oficial da União Europeia*. Por conseguinte, a Falck e o. impugnaram a adjudicação na Vergabekammer Rheinland (Secção de Contratos Públicos da Renânia, Alemanha) argumentando que a mesma violava os seus direitos e que a Cidade de Solingen estava obrigada, caso mantivesse a sua intenção de adjudicar o contrato controvertido, a adjudicá-lo no termo de procedimentos de contratação pública conformes com o direito da União.

15 Por decisão de 19 de agosto de 2016, esta instância indeferiu a impugnação como sendo inadmissível.

16 A Falck e o. recorreram da decisão da Secção de Contratos Públicos da Renânia perante o Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Regional Superior de Dusseldórfia, Alemanha). Criticam esta instância por não ter interpretado o § 107.º, n.º 1, ponto 4, primeira frase, da GWB, cuja letra alegadamente coincide na íntegra com a do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, em conformidade com a referida diretiva.

17 A Falck e o. defendem no Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Regional Superior de Dusseldórfia, Alemanha) que os serviços de socorro em causa no processo principal não constituem serviços de prevenção de riscos. Segundo as mesmas, o conceito de «prevenção de riscos» remete unicamente para a prevenção dos riscos associados a grandes massas de pessoas em situações extremas, sendo que, por conseguinte, não tem significado próprio e não se aplica à prevenção de riscos para a vida e saúde das pessoas, consideradas individualmente. Daqui decorre que o transporte qualificado em ambulância, que inclui, além da prestação de transporte, a tomada a cargo por um técnico de emergência assistido por um assistente de emergência (a seguir «transporte qualificado em ambulância»), não está abrangido pela exclusão prevista no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, pois não constitui mais do que um serviço de ambulância de transporte de doentes.

18 Além disso, o legislador nacional não pode decidir que as três intervenientes no órgão jurisdicional de reenvio são organizações ou associações sem fins lucrativos apenas por serem reconhecidas pela legislação nacional como associações de utilidade pública, em conformidade com o § 107, n.º 1, ponto 4, segunda frase, da GWB. Com efeito, os requisitos a que o direito da União sujeita a qualificação de «organização sem fins lucrativos» são mais exigentes à luz dos Acórdãos de 11 de dezembro de 2014, Azienda sanitaria locale n.º 5 «Spezzino» e o. (C-113/13, EU:C:2014:2440), e de 28 de janeiro de 2016, CASTA e o. (C-50/14, EU:C:2016:56), ou, pelo menos, do artigo 77.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24.

19 O órgão jurisdicional de reenvio entende que pode ser dado provimento ao recurso interposto pela Falck e o. se pelo menos um dos pressupostos da exclusão prevista no § 107, n.º 1, ponto 4, da GWB não estiver preenchido. Por conseguinte, em primeiro lugar, haveria que determinar se o contrato controvertido diz respeito a serviços de prevenção dos riscos, em segundo lugar, a partir de que momento se considera que estão preenchidos os requisitos para obtenção do estatuto de organização ou associação sem fins lucrativos e, em terceiro lugar, qual a natureza dos serviços abrangidos pela expressão «serviços de ambulância de transporte de doentes» utilizada nesta disposição.

20 De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, enquanto a defesa civil abrange os grandes desastres imprevisíveis em tempo de paz, a proteção civil visa a proteção da população civil em situação de guerra. O conceito de «serviços de prevenção de riscos» poderia contudo incluir serviços de prevenção de riscos para a saúde e para a vida das pessoas, consideradas individualmente, quando os mesmos fossem utilizados contra uma ameaça imediata associada a riscos correntes como o fogo, as doenças ou os acidentes. Esta interpretação do conceito de «prevenção de riscos» impõe-se ainda mais pelo facto de a interpretação restritiva defendida pela Falck e o. não conferir ao referido conceito um conteúdo normativo próprio, dado que o mesmo se confunde quer com o conceito de «defesa civil» quer com o conceito de «proteção civil».

21 Além disso, o objetivo da exclusão prevista no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, como esclarecido pela primeira frase do considerando 28 desta diretiva, é o de permitir que as organizações sem fins lucrativos continuem a trabalhar no setor dos serviços de emergência para o bem-estar dos cidadãos sem correrem o risco de ser excluídas do mercado devido a uma concorrência demasiado forte das empresas com fins comerciais. Ora, uma vez que as organizações ou associações sem fins lucrativos intervêm principalmente nos serviços de socorro quotidianos a particulares, esta exclusão não atingiria o seu objetivo se apenas se aplicasse aos serviços de prevenção de grandes desastres.

22 O órgão jurisdicional de reenvio também tem dúvidas quanto à questão de saber se a regra estabelecida no § 107, n.º 1, ponto 4, segundo período, da GWB é compatível com o conceito de organizações ou associações sem fins lucrativos que consta do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, na medida em que o reconhecimento legal, pelo direito nacional, do estatuto de organização de proteção e de defesa civil não depende necessariamente da questão de saber se a organização tem ou não fins lucrativos.

23 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio duvida da procedência da argumentação da Falck e o., segundo a qual uma organização sem fins lucrativos deveria preencher outros requisitos decorrentes do artigo 77.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24 e dos Acórdãos de 11 de dezembro de 2014, Azienda sanitaria locale n.º 5 «Spezzino» e o. (C-113/13, EU:C:2014:2440), e de 28 de janeiro de 2016, CASTA e o. (C-50/14, EU:C:2016:56).

24 O órgão jurisdicional de reenvio observa ainda que os serviços de prevenção de riscos incluídos no código CPV 85143000-3 (serviços de ambulâncias) são abrangidos pela exclusão prevista no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 (a seguir «exceção»), com exceção dos «serviços de ambulância de transporte de doentes» (a seguir «contraexceção»). A este respeito, coloca-se a questão de saber se esta contraexceção apenas designa o transporte de doentes em ambulância sem qualquer prestação médica ou se a mesma inclui também o transporte qualificado em ambulância, no contexto do qual o paciente beneficia de assistência médica.

25 Foi neste contexto que o Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Regional Superior de Dusseldórfia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A prestação de assistência e de socorro num [veículo de emergência] a doentes que necessitem de cuidados médicos urgentes por [socorristas]/[técnicos de emergência] e a prestação de assistência e de socorro [numa ambulância] por [técnicos de emergência]/assistentes de emergência médica constituem "serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos", na aceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva [2014/24], abrangidos pelos códigos CPV 75252000-7 (Serviços de socorro) e 85143000-3 (Serviços de ambulâncias)?

2) Pode o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva [2014/24] ser interpretado no sentido de que as "organizações ou associações sem fins lucrativos" são, em especial, as organizações de assistência reconhecidas como organizações de defesa e proteção civil ao abrigo do direito nacional?

3) As organizações cujo objetivo consiste na realização de ações de serviço público, que exercem as suas atividades sem fins lucrativos e que reinvestem eventuais lucros obtidos para a prossecução do objetivo da organização são "organizações ou associações sem fins lucrativos", na aceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva [2014/24]?

4) O transporte de um doente numa ambulância, no caso de assistência prestada por um [técnico de emergência]/assistente de emergência médica (o chamado transporte de doentes qualificado) constitui um "serviço de ambulância de transporte de doentes", na aceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva [2014/24], que não é abrangido pela exclusão do âmbito de aplicação e ao qual, consequentemente, esta diretiva se aplica?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e quarta questões

26 A título preliminar, importa salientar, à semelhança do órgão jurisdicional de reenvio, que a assistência prestada a pacientes por um socorrista/técnico de emergência e o transporte qualificado em ambulância não constituem nem «serviços de defesa civil» nem «serviços de proteção civil».

27 Por conseguinte, há que considerar que, com as suas primeira e quarta questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que, por um lado, a prestação de assistência e de socorro a doentes em situação de emergência num veículo de emergência por socorristas/técnicos de emergência e, por outro lado, o transporte qualificado em ambulância estão abrangidos pelo conceito de «serviços de prevenção de riscos» e respetivamente pelos códigos CPV 75252000-7 (serviços de socorro) e 85143000-3 (serviços de ambulância) e, por conseguinte, estão excluídos do âmbito de aplicação desta diretiva, ou se esses serviços são «serviços de ambulância de transporte de doentes», sujeitos, a esse título, ao regime especial estabelecido para os serviços sociais e outros serviços específicos.

28 Cumpre recordar que a Diretiva 2014/24 não define o conceito de «prevenção de riscos» e que, em conformidade com jurisprudência constante, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser interpretados em toda a União Europeia de modo autónomo e uniforme, tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pelas normas em causa (v. nomeadamente, Acórdãos de 18 de janeiro de 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, n.º 11, e de 19 de setembro de 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, n.º 43).

29 Sendo embora certo que os conceitos de «proteção civil» e de «defesa civil» remetem para situações em que há que fazer face a um dano coletivo, como, por exemplo, um tremor de terra, um maremoto ou ainda uma guerra, daí não decorre necessariamente que o conceito de «prevenção de riscos», também mencionado no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, deva revestir tal dimensão coletiva.

30 Decorre efetivamente de uma interpretação tanto literal como sistemática do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 que a «prevenção de riscos» diz respeito aos riscos coletivos e aos riscos individuais.

31 Em primeiro lugar, a própria letra desta disposição refere-se a vários códigos CPV que evocam riscos que tanto podem ser coletivos como individuais. É nomeadamente esse o caso dos códigos CPV 75250000-3 (serviços de socorro e de incêndios), 75251000-0 (serviços de incêndio), 75251100-1 (serviços de combate a incêndios), 75251110-4 (serviços de prevenção de incêndios) e, em particular, atendendo ao objeto do processo principal, dos códigos 75252000-7 (serviços de socorro) e 85143000-3 (serviços de ambulância).

32 Em segundo lugar, exigir que a prevenção dos riscos revista uma dimensão coletiva privaria esta expressão de qualquer conteúdo próprio, uma vez que este conceito se confundiria sistematicamente ou com a proteção civil ou com a defesa civil. Ora, quando uma disposição do direito da União pode ser objeto de várias interpretações, há que dar prioridade à interpretação que é suscetível de salvaguardar o seu efeito útil (Acórdão de 24 de fevereiro de 2000, Comissão/França, C-434/97, EU:C:2000:98, n.º 21).

33 Em terceiro lugar, no plano sistemático, esta interpretação do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 é confirmada pelo considerando 28 da mesma. Com efeito, este considerando enuncia, no seu primeiro período, que «[a] presente diretiva não deverá aplicar-se a determinados serviços de emergência se

forem prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos, já que seria difícil preservar a natureza particular destas organizações caso os prestadores de serviços tivessem de ser escolhidos de acordo com os procedimentos previstos na presente diretiva». A este respeito, importa sublinhar que a exclusão da aplicação desta diretiva não se limita apenas aos serviços de emergência prestados quando se verifiquem riscos coletivos. Por outro lado, como decorre da decisão de reenvio, a grande maioria da atividade das associações de utilidade pública em causa no processo principal diz respeito a serviços de emergência que, regra geral, são relativos a intervenções de caráter individual e quotidiano. Com efeito, é precisamente graças à experiência adquirida na prestação desses serviços de socorro quotidianos que, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, essas organizações ou associações sem fins lucrativos conseguem estar operacionais quando devem prestar serviços de «proteção civil» e de «defesa civil».

34 Em quarto lugar, e como defendeu o Governo alemão nas suas observações escritas, se a prevenção de riscos, e, por conseguinte, a exclusão geral referida no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, estivesse limitada às intervenções de emergência em caso de situações extremas, o legislador da União não teria de citar o transporte de ambulância na contraexceção. A este respeito, importa considerar, como observou o advogado-geral no n.º 48 das suas conclusões, que se o legislador da União considerou útil fazer referência aos «serviços de ambulância de transporte de doentes», é porque, se não o tivesse feito, esses serviços deveriam ser considerados abrangidos pela exceção prevista nesta disposição.

35 Daqui resulta que o objetivo enunciado no considerando 28 da Diretiva 2014/24 não seria atingido se o conceito de «prevenção de riscos» fosse entendido no sentido de que apenas visa a prevenção dos riscos coletivos.

36 Em face destas considerações, importa concluir que, tanto a prestação de assistência e de socorro de doentes em situação de emergência num veículo de emergência por socorristas/técnicos de emergência como o transporte qualificado em ambulância são abrangidos pelo conceito de «prevenção de riscos», na aceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24.

37 Resta, por conseguinte, verificar se estes dois serviços estão abrangidos por algum dos códigos CPV enumerados nessa disposição.

38 A título preliminar, importa fazer referência à estrutura do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, que contém uma exceção e uma contraexceção. Com efeito, esta disposição exclui os serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos do âmbito de aplicação das regras clássicas da contratação pública, desde que respeitem o duplo requisito de os serviços em causa corresponderem aos códigos CPV referidos nessa disposição e os referidos serviços serem prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos. Esta exceção à aplicação das regras em matéria de contratação pública inclui contudo uma contraexceção, na medida em que a mesma não beneficia os serviços de ambulância de transporte de doentes, os quais são abrangidos pelo regime simplificado de contratação pública previsto nos artigos 74.º a 77.º da Diretiva 2014/24.

39 O objetivo da exceção é, como decorre do considerando 28 desta diretiva, preservar a natureza especial das organizações ou associações sem fins lucrativos, evitando que devam ser sujeitas aos procedimentos definidos na referida diretiva. Assim, o mesmo considerando prevê que essa exceção não deve ir além do estritamente necessário.

40 Neste contexto, e como indicou, em substância, o advogado-geral no n.º 64 das suas conclusões, não há dúvida de que a assistência a doentes em situação de emergência, que é sobretudo assegurada em veículos de emergência por socorristas/técnicos de emergência, é abrangida pelo código CPV 75252000-7 (serviços de socorro).

41 Importa, pois, apreciar se o transporte qualificado em ambulância pode também ser abrangido por esse código ou pelo código CPV 85143000-3 (serviços de ambulância).

42 A este respeito, da formulação da primeira questão prejudicial parece resultar que o transporte qualificado em ambulância não corresponde ao transporte de doentes em situação de emergência. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 33 das suas conclusões, o órgão jurisdicional de reenvio distinguiu a prestação de assistência e de socorro num veículo de emergência a doentes que necessitem de cuidados médicos urgentes da prestação de assistência e de socorro numa ambulância a doentes por um técnico de emergência/assistente de emergência. Importa, pois, constatar que esta última prestação de assistência e de socorro, que o órgão jurisdicional de reenvio qualifica de transporte qualificado em ambulância, não é efetuada num veículo de emergência, com todo o equipamento médico especializado que tal implica, mas numa ambulância, que não é mais do que um mero veículo de transporte.

43 Ora, resulta do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, lido à luz do seu considerando 28, que a exclusão das regras da contratação pública prevista nesta disposição a favor dos serviços de prevenção de riscos só pode beneficiar determinados serviços de emergência prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos e que não deve ultrapassar o estritamente necessário.

44 Daqui decorre que a inaplicabilidade das regras da contratação pública prevista no artigo 10.º, alínea h), desta diretiva está indissociavelmente ligada à existência de um serviço de emergência.

45 Daqui decorre que a presença de pessoal qualificado a bordo de uma ambulância não basta, por si só, para demonstrar a existência de um serviço de ambulâncias abrangido pelo código CPV 85143000-3.

46 A urgência pode, apesar disso, ser demonstrada, pelo menos potencialmente, quando tiver de ser transportado um doente cujo estado de saúde possa piorar durante o transporte. Só nestas condições poderá o transporte qualificado em ambulância entrar no âmbito da exceção à aplicação das regras da contratação pública prevista no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24.

47 A este respeito, importa sublinhar que, na audiência no Tribunal de Justiça, quer a Cidade de Solingen quer o Governo alemão alegaram, em substância, que o transporte qualificado em ambulância é caracterizado pelo facto de, em razão do estado de saúde do paciente, poder a qualquer momento verificar-se uma situação de emergência dentro do veículo de transporte.

48 Portanto, é pelo facto de haver um risco de degradação do estado de saúde do paciente durante o seu transporte que o pessoal devidamente formado em primeiros socorros deve estar a bordo do veículo para poder assistir e cuidar do paciente e, se necessário, prestar-lhe os cuidados médicos de urgência de que possa necessitar.

49 Há ainda que precisar que o risco de deterioração do estado de saúde do paciente deve, em princípio, poder ser objetivamente apreciado.

50 Daqui decorre que o transporte qualificado em ambulância só é suscetível de constituir um «serviço de ambulância» abrangido pelo código CPV 85143000-3, previsto no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, quando, por um lado, é de facto assegurado por pessoal devidamente formado em primeiros socorros e, por outro, está em causa um paciente relativamente ao qual existe um risco de degradação do estado de saúde durante o referido transporte.

51 Importa, por conseguinte, responder à primeira e quarta questões que o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que a exceção à aplicação das regras da contratação pública nele prevista abrange a prestação de assistência e de socorro a doentes em situação de emergência num veículo de emergência 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 seu estado de saúde durante o referido transporte.

Quanto à segunda e terceira questões

52 Com a sua segunda e terceira questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que, por um lado, se opõe a que as associações de utilidade pública reconhecidas pelo direito nacional, como organizações de proteção e de defesa civis, sejam consideradas «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção desta disposição, na medida em que o reconhecimento do estatuto de associação de utilidade pública não dependa, no direito nacional, da consecução de um objetivo não lucrativo e, por outro, as organizações ou associações que tenham por objetivo assumir missões sociais, sem finalidade comercial, e que reinvestem os eventuais lucros com vista à consecução do objetivo da organização ou associação, constituem «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção da referida disposição.

53 Em primeiro lugar, basta observar que decorre da própria decisão de reenvio que o reconhecimento legal, pelo direito alemão, com fundamento no § 107, n.º 1, ponto 4, segunda frase, da GWB, do estatuto de organização de proteção e de defesa civis não depende necessariamente da questão de saber se a organização em causa não tem fins lucrativos.

54 Com efeito, o § 26, n.º 1, segunda frase, da lei sobre a proteção civil limita-se a afirmar que são aptos, em particular, a participar na execução das tarefas previstas nessa lei a União dos Trabalhadores Samaritanos, a Sociedade Alemã de Salvamento, a Cruz Vermelha Alemã, os Voluntários de São João e o Serviço de Apoio da Ordem de Malta. O certificado de competência emitido a estas cinco associações de utilidade pública dispensa-as, em conformidade com o § 18, n.º 2, da lei sobre a proteção contra incêndios, de ter de provar a sua aptidão geral para participar nas operações de socorro ou de assistência em caso de acidentes e de emergências públicas, de intervenções públicas de grande envergadura e de catástrofes.

55 Além disso, nem o § 26, n.º 1, segunda frase, da lei da proteção civil, nem o § 18, n.º 2, da lei da proteção contra os incêndios parecem indicar se, e em que medida, o fim não lucrativo da atividade é tido em conta e é uma condição do reconhecimento do estatuto de associação de utilidade pública.

56 Nestas condições, a concessão pelo direito alemão do estatuto de «organização de proteção e de defesa civil» não garante que as entidades beneficiárias desse estatuto não prossigam um fim lucrativo.

57 Importa, contudo, sublinhar que, nas suas observações escritas, a Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land (União dos Trabalhadores Samaritanos do *Land* de Bergisch) defendeu que, sob pena de lhe ser retirado o estatuto de organização sem fins lucrativos, a pessoa em causa devia, em conformidade com o artigo 52.º do Abgabenordnung (Código Tributário), exercer ininterruptamente uma atividade destinada a trazer à coletividade, de forma desinteressada, benefícios no domínio material, espiritual ou moral.

58 A este respeito, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se o § 107, n.º 1, ponto 4, segunda frase, da GWB, lido em conjugação com o § 52 do Código Tributário, pode ser interpretado em conformidade com os requisitos decorrentes do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24.

59 Em segundo lugar, constituem «organizações ou associações sem fins lucrativos», na aceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, as organizações ou associações que tenham por objetivo assumir missões sociais, sem finalidade comercial, e que reinvistam os eventuais lucros com vista à consecução do objetivo da organização ou associação.

60 A este respeito, há que observar, como observou o advogado-geral nos n.os 74 a 77 das suas conclusões, que as organizações ou associações sem fins lucrativos a que se refere o considerando 28 da Diretiva 2014/24 não têm de preencher, além disso, os requisitos previstos no artigo 77.º, n.º 2, desta diretiva. Com efeito, não há equivalência entre, por um lado, as organizações ou associações referidas no considerando 28 e, por outro, as «organizações baseadas na participação ou envolvimento ativo dos trabalhadores na Administração» e as «organizações existentes, como as cooperativas», que o considerando 118 desta mesma diretiva refere. Por conseguinte, também não há uma equivalência entre o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, que exclui determinadas atividades das organizações ou associações sem fins lucrativos do âmbito desta diretiva, e o artigo 77.º da referida diretiva, que sujeita certas atividades das organizações que assentam na participação dos trabalhadores no capital social ou no seu envolvimento ativo na gestão da organização e das organizações existentes, como as cooperativas, a um regime simplificado previsto nos artigos 74.º a 77.º da Diretiva 2014/24.

61 Deve, por conseguinte, responder-se à segunda e terceira questões que o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que, por um lado, se opõe a que as associações de utilidade pública reconhecidas pelo direito nacional, como as organizações de defesa e proteção civis, sejam consideradas «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção desta disposição, na medida em que o reconhecimento do estatuto de associação de utilidade pública não dependa, no direito nacional, da consecução de um objetivo não lucrativo e, por outro, as organizações ou associações que tenham por objetivo assumir missões sociais, sem finalidade comercial, e que reinvestem os eventuais lucros com vista à consecução do objetivo da organização ou associação, constituem «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção da referida disposição.

Quanto às despesas

62 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 (Terceira Secção) declara:

1) **O 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, deve ser interpretado no sentido de que a exceção à aplicação das regras da contratação pública nele prevista abrange a prestação de assistência e de socorro a doentes em situação de emergência num veículo de emergência por socorristas/técnicos de emergência, abrangidos pelo código CPV [*Common Procurement Vocabulary* (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)] 75252000-7 (serviços de socorro), bem como o transporte qualificado em ambulância, que inclui, além da prestação de transporte, a prestação de assistência e de socorro numa ambulância por técnicos de emergência e assistentes de emergência médica, abrangido pelo código CPV 85143000-3 (serviços de ambulância), desde que, no que se refere ao referido transporte qualificado em ambulância, o mesmo seja efetivamente assegurado por pessoal devidamente formado em primeiros socorros e esteja em causa um doente relativamente ao qual exista um risco de degradação do seu estado de saúde durante o referido transporte**.

2) **O artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 deve ser interpretado no sentido de que, por um lado, se opõe a que as associações de utilidade pública reconhecidas pelo direito nacional, como as organizações de defesa e proteção civis, sejam consideradas «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção desta disposição, na medida em que o reconhecimento do estatuto de associação de utilidade pública não dependa, no direito nacional, da consecução de um objetivo não lucrativo e, por outro, as organizações ou**

associações que tenham por objetivo assumir missões sociais, sem finalidade comercial, e que reinvestem os eventuais lucros com vista à consecução do objetivo da organização ou associação, constituem «organizações ou associações sem fins lucrativos» na aceção da referida disposição.

Assinaturas