



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 14 de novembro de 2018¹

Processo C-465/17

**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**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Regional Superior de Dusseldórfia, Alemanha)]

«Pedido de decisão prejudicial — Contratos públicos — Diretiva 2014/24/UE — Exclusões específicas dos contratos de prestação de serviço — Serviços de defesa civil, de proteção civil e de prevenção de riscos — Organizações ou associações sem fins lucrativos — Serviços de ambulância»

1. Nos termos do disposto no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24/UE², esta diretiva não é aplicável aos contratos públicos cujo objeto sejam determinados serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos, prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos.
2. Com este reenvio prejudicial pretende saber-se se essa exclusão abrange os «serviços de ambulância» e como interpretar os conceitos de «organização ou associação sem fins lucrativos». Quanto a estas últimas, o litígio abrange a eventual incidência das legislações dos Estados-Membros para definir os seus limites.

¹ Língua original: espanhol.

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/CEE (JO 2014, L 94, p. 65).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

Diretiva 2014/24/UE

3. Nos considerandos 28 e 118 da diretiva lê-se:

«(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 [“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.

[...]

(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. Em conformidade com o seu artigo 10.º, a Diretiva 2014/24 não se aplica aos contratos públicos de serviços destinados:

«[...]

h) Aos serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos³ 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; 85143000-3 exceto serviços de ambulância de transporte de doentes;

[...]»

3 A versão espanhola da norma utiliza, incompreensivelmente, o adjetivo «laborais» para qualificar os «riscos», adjectivação que não ocorre, de modo algum, em nenhuma outra versão linguística. Em seguida, irei referir-me, portanto, apenas a «prevenção de riscos».

5. O artigo 76.º prevê:

«1. Os Estados-Membros devem instituir regras nacionais para a adjudicação dos contratos abrangidos pelo presente capítulo, a fim de assegurar que as autoridades adjudicantes respeitem os princípios da transparência e da igualdade de tratamento dos operadores económicos. Os Estados-Membros são livres de fixar as normas processuais aplicáveis, desde que essas regras permitam às autoridades adjudicantes atender às especificidades dos serviços em questão.

2. Os Estados-Membros devem assegurar que as autoridades adjudicantes possam ter em conta a necessidade de garantir uma elevada qualidade, continuidade, acessibilidade, inclusive em termos de custos, disponibilidade e exaustividade dos serviços, as necessidades específicas das diferentes categorias de utilizadores, incluindo os grupos desfavorecidos e vulneráveis, o envolvimento e a capacitação dos utilizadores e a inovação. Os Estados-Membros podem também estabelecer que a escolha do prestador de serviços seja feita com base no critério da proposta que apresente a melhor relação qualidade/preço mas tendo igualmente em conta os critérios de qualidade e sustentabilidade para os serviços sociais.»

6. O artigo 77.º dispõe:

«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.

[...]»

B. Direito Nacional

7. Nos termos do disposto no seu § 107, n.º 1, ponto 4, primeira parte, a Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen⁴ não é aplicável à adjudicação de contratos públicos destinados 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: 7520000 3, 75251000 0, 75251100 1, 75251110 4, 75251120 7, 75252000 7, 75222000 8; 98113100 9; 85143000 3, exceto serviços de ambulância de transporte de doentes.

⁴ Lei contra as restrições da concorrência (a seguir «GWB»).

8. Com essa norma, o legislador alemão transpôs para o seu direito interno o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, mas acrescentou uma segunda parte com o seguinte conteúdo:

«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*.»

9. Nos termos do § 2, n.º 1, da Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer⁵, os serviços de socorro abrangem o salvamento de emergência, o transporte de doentes e a assistência a um elevado número de pessoas feridas ou doentes em caso de catástrofe.

10. Nos termos do § 2, n.º 2, primeiro período, da RettG NRW, os serviços de emergência consistem em aplicar medidas de salvamento de vidas a doentes em situações e no local de emergência, preparar o seu transporte e transportá-los, de forma a evitar mais danos, em unidades medicalizadas ou por ambulância, a um hospital para a continuação dos cuidados.

11. O transporte de doentes serve para prestar assistência especializada a doentes, feridos ou outras pessoas necessitadas de ajuda que não sejam abrangidas pelo n.º 2, e transportá-los, sob a supervisão de pessoal qualificado, designadamente em ambulância (§ 2, n.º 3, da RettG NRW).

12. O § 26, n.º 1, segundo período, da Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz⁶ observa que são particularmente adequados para a colaboração no cumprimento das funções previstas na referida lei a Arbeiter-Samariter-Bund, a Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, a Deutsches Rotes Kreuz (Cruz Vermelha Alemã), a Johanniter-Unfall-Hilfe e o Malteser-Hilfssdienst.

13. O § 18, n.ºs 1, primeiro período, e 2, da Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz⁷ prevê:

«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 artigo 26.º, n.º 1, segunda frase, da [ZSKG] [...] não é necessária a declaração de participação nem a declaração geral de adequação».

II. Matéria de facto e questão prejudicial

14. Em março de 2016, a cidade de Solingen (Alemanha) decidiu renovar os contratos relativos aos serviços municipais de emergência por um período de cinco anos⁸. Em vez de publicar o anúncio do contrato, a administração municipal convidou quatro organizações de assistência a apresentarem as suas propostas. Por fim, adjudicou cada um dos dois lotes do contrato a duas destas (a Arbeiter-Samariter-Bund e a Malteser Hilfsdienst).

5 Lei dos serviços de socorro de emergência e do transporte de doentes por empresas da Renânia do Norte-Vestefália (a seguir «RettG NRW»).

6 Lei de proteção civil e defesa civil (a seguir «ZSKG»), alterada por último pelo artigo 2.º, n.º 1, da Lei de 29 de julho de 2009.

7 Lei da proteção contra incêndios, da prestação de assistência e da proteção civil, a seguir «BHKG».

8 À luz do despacho de reenvio (n.º 4), «[o] objeto do projeto de aquisição, dividido em dois lotes, consistia na dotação de pessoal para diversas ambulâncias de emergência [...] e veículos para o transporte de doentes [...] do município e a disponibilização de locais para os veículos [...]. Estava em causa serviços de socorro em situações de emergência com a principal tarefa da prestação de assistência e de socorro, a doentes que necessitem de cuidados médicos urgentes, por assistentes de emergência médica assistidos por um paramédico, bem como serviços de transporte de doentes com a principal tarefa da prestação de assistência e de socorro a doentes por um paramédico assistido por um assistente de emergência médica.»

15. A Falck Rettungsdienste e a Falck, empresas de prestação de serviços de socorro e assistência a doentes, impugnaram junto da Vergabekammer Rheinland (Secção de contratos públicos da Renânia, Alemanha) argumentando que a adjudicação deveria ter respeitado os procedimentos de contratação pública do direito da União.

16. A secção indeferiu a impugnação a 19 de agosto de 2016, por considerar aplicável o § 107, n.º 1, ponto 4, da GWB.

17. Da decisão foi interposto recurso para o Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Regional Superior de Dusseldórfia, Alemanha), que apresenta ao Tribunal de Justiça, a título prejudicial, as seguintes questões:

- «1) A prestação de assistência e de socorro numa ambulância a doentes que necessitem de cuidados médicos urgentes [Rettungswagen] por assistentes de emergência médica/paramédicos e a prestação de assistência e de socorro num veículo de transporte de doentes [...] por paramédicos/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/UE, 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/UE 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 paramédico/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?»

III. Processo no Tribunal de Justiça e posição das partes

18. O pedido de decisão prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de agosto de 2017. Apresentaram observações escritas a Arbeiter-Samariter-Bund, a Falck Rettungsdienste, a Malteser Hilfsdienst, a Cruz Vermelha alemã, a cidade de Solingen, os Governos alemão, norueguês e romeno, bem como a Comissão. Todos, com exceção dos Governos norueguês e romeno, assistiram à audiência pública celebrada a 5 de setembro de 2018.

19. A Falck Rettungsdienste alega, preliminarmente, que o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 contraria o direito primário, porquanto determina uma exceção com base num critério pessoal e não material. Impõe-se, por conseguinte, uma interpretação da referida norma nos termos da legislação da União, que clarifique as condições exigidas pelo direito primário para a adjudicação direta a associações sem fins lucrativos.

20. Para a Falck Rettungsdienste:

- Deve ser dada uma resposta negativa à primeira questão. Defende uma interpretação restritiva da exceção, que reduza a prevenção de riscos aos casos de urgência de maior dimensão e gravidade.

- Também deve ser negativa a resposta à segunda questão, na medida em que, nos termos da legislação alemã, o reconhecimento do estatuto das organizações de proteção e defesa civis não depende do seu fim não lucrativo.
- A terceira questão merece igualmente uma resposta negativa, atendendo a que os requisitos da legislação nacional para definir as organizações sem fins lucrativos não estão em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- A quarta questão deve ter resposta afirmativa, em resultado do teor do artigo 10.º, alínea h), e do considerando 28 da Diretiva 2014/24.

21. A cidade de Solingen:

- Advoga, no que respeita à primeira questão, uma interpretação da «prevenção de riscos» que compreenda os atos que visem impedir a exposição de um direito a riscos ou a danos, o que incluirá o transporte em ambulância por pessoal qualificado.
- Defende, relativamente à segunda questão, que a referência do legislador alemão a associações de utilidade pública mais não é do que uma «menção especial», que não impede outras entidades de invocar a sua condição de «organização sem fins lucrativos» no sentido da Diretiva 2014/24.
- Considera que esse conceito, no âmbito da resposta à terceira questão, apenas exige a realização desinteressada de fins de serviço público.
- Pugna, como resposta à quarta questão, que a exceção à exceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 não compreende os serviços de transporte por pessoal qualificado em ambulância. Em especial, as intervenções de urgência e o transporte qualificado constituem uma unidade organizacional que visa um tratamento uniformizado.

22. A Arbeiter-Samariter-Bund subscreve, no essencial, a posição da cidade de Solingen relativamente às questões primeira, terceira e quarta. No que diz respeito à segunda, alega que, na transposição do conceito de organização sem fins lucrativos, o legislador nacional utilizou a sua margem de apreciação. Estas mesmas posições são defendidas pela Malteser Hilfsdienst.

23. A Cruz Vermelha alemã, que começa por manifestar o seu desacordo com as observações preliminares da Falck Rettungsdienste, defende uma posição próxima à da cidade de Solingen relativamente às questões primeira e terceira. No que diz respeito à segunda, insiste, tal como a Arbeiter-Samaritaner-Bund, em que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação na definição das organizações sem fins lucrativos. No que respeita à quarta questão, sustenta que o transporte qualificado de doentes constitui um elemento essencial, quer para a defesa e a proteção civil, quer para a prevenção de riscos. Na sua opinião, esse transporte está abrangido pelo âmbito de aplicação material da exceção em litígio.

24. Para o Governo alemão:

- Em relação à primeira questão, deve interpretar-se extensivamente a prevenção de riscos, de forma a incluir a assistência a doentes em situação individual de urgência e de acidente, por oposição às situações de danos de grandes dimensões mais específicas da defesa e da proteção civis.
- No que respeita à segunda questão, partilha da posição da cidade de Solingen, salientando que o conceito de organização sem fins lucrativos deve ser interpretado à luz do considerando 28 da Diretiva 2014/24. A sua «natureza específica» apenas pode ser determinada no quadro jurídico e material do Estado-Membro em que essas organizações exercem a sua missão.

- No que respeita à terceira questão, defende que o legislador nacional considerou o caráter não lucrativo das organizações, por um lado, nas que intervêm pelo bem e pela segurança dos cidadãos na prevenção extrapolicial dos riscos e na defesa e proteção civis e, por outro, naquelas em que grande parte das suas funções sejam confiadas a pessoal voluntário, o que leva a consequências que não seriam diferentes daquelas que seriam alcançadas se fossem aplicados critérios diferentes ou acessórios.
- A quarta questão merece uma resposta negativa, atendendo à diferença entre o mero transporte de doentes e o transporte qualificado em ambulância.

25. O Governo norueguês:

- Sustenta que os serviços de prevenção de riscos não se limitam aos que são prestados em casos de maiores catástrofes, mas abrangem situações como a descrita pelo órgão jurisdicional de reenvio na primeira questão, que, no seu entendimento, e em resposta à quarta questão, não constitui um «transporte de doentes em ambulância».
- Quanto à segunda e à terceira questões, defende que o conceito de organização sem fins lucrativos merece uma interpretação autónoma e que pode incluir uma organização reconhecida como tal pelo direito interno, na medida em que seja conforme com essa interpretação. No entanto, a apreciação do caráter não lucrativo de uma organização varia em função das diferentes tradições dos Estados-Membros, devendo esta ser-lhes confiada, em princípio, sem ser-lhes imposta uma definição que vá além daquela que resultaria de uma «interpretação natural» da diretiva. Nos termos desta, as organizações sem fins lucrativos assumem funções de serviço público, não têm fins comerciais e reinvestem os seus eventuais lucros em prol dos objetivos que servem.

26. O Governo romeno pronunciou-se apenas sobre as questões primeira e quarta, analisando-as em conjunto. Na sua opinião, os serviços de defesa e de proteção civil e de proteção de riscos incluem quer o auxílio de grupos em situações extremas, quer o de pessoas cuja vida ou saúde estejam ameaçadas por riscos comuns. A interpretação do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, à luz do seu considerando 28 determina o destaque do conceito de transporte exclusivo e não no tipo de pessoal de emergência ou na assistência recebida durante o transporte.

27. Nesta perspetiva, os serviços de ambulância abrangem tanto as atividades médicas de urgência como as de transporte de doentes não assistidos, que não são de emergência. Na primeira categoria, não há diferença entre o transporte em ambulância com médico e paramédico e com um paramédico e um auxiliar de transporte médico-sanitário, uma vez que ambos os serviços envolvem elementos de caráter médico de emergência e cingem-se ao objetivo final de prevenção de riscos. Na segunda categoria, em contrapartida, são garantidos serviços com ambulâncias não equipadas para intervenções médicas de urgência e apenas com um condutor, pelo que não se inserem no âmbito da defesa e da proteção civil e da prevenção de riscos.

28. Segundo a Comissão:

- No que diz respeito à primeira questão, a prevenção de riscos não se limita às situações de urgência excecionais ou aos riscos que afetam grandes grupos de pessoas.
- As segunda e terceira questões merecem uma análise conjunta, da qual resultam, respetivamente, uma resposta negativa e uma positiva. As organizações sem fins lucrativos não podem ser reconhecidas como de utilidade pública pelo direito interno, mas apenas aquelas que satisfaçam os requisitos indicados na terceira questão do órgão jurisdicional de reenvio.

- Quanto à quarta questão, a exceção e a exceção à exceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 diferem consoante o contrato preveja apenas o transporte de doentes ou também serviços como a assistência médica durante o transporte. A distinção deve ser feita no momento da seleção do procedimento de contratação e não perante uma situação de urgência ou durante o transporte do doente.

IV. Análise

29. As questões do tribunal *a quo* levam à questão de saber quais as condições que deve preencher um serviço de ambulância para ser incluído ou excluído do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24. Essas condições dizem respeito: a) à própria natureza desse serviço, compreendido de forma objetiva; e b) a um elemento pessoal específico, ou subjetivo, de quem presta o serviço, que deverá ser uma organização ou uma associação sem fins lucrativos.

30. A primeira e quarta questões do órgão jurisdicional de reenvio relacionam-se com a atividade *objetiva* do serviço de ambulâncias. Em princípio, este último apenas será excluído do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24 se, caso se possa enquadrar na categoria «serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos», não se reduza ao simples «transporte em ambulância de doentes». Este faz parte da exceção à exceção e, por conseguinte, está sujeito às regras gerais em matéria de adjudicação de contratos públicos.

31. A segunda e terceira questões dizem respeito à qualidade *subjetiva* de quem presta o serviço de ambulâncias, que será obrigatoriamente uma «organização ou associação sem fins lucrativos». Discute-se, designadamente, se este é um conceito autónomo do direito da União.

Sobre o serviço de ambulâncias no contexto da Diretiva 2014/24 (primeira e quarta questões prejudiciais)

32. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a categoria «serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos» abrange estes dois serviços específicos:

- O cuidado e a assistência de emergência aos doentes vítimas de um acidente ou situação similar («Notfallpatienten»), realizada por um veículo de emergência («Rettungswagen») «por um técnico em transportes e emergências médico-sanitárias/paramédico».
- O cuidado e a assistência aos doentes, num veículo afeto ao transporte de doentes («Krankentransportwagen») «por um paramédico/auxiliar de transporte sanitário».

33. Embora ambos os serviços concordem com o «cuidado e assistência» aos doentes, diferem na parte da «urgência», que apenas se verifica no primeiro, tanto pelas características da viatura, como pela situação do doente. No primeiro caso, trata-se, por conseguinte, de uma «viatura de *socorro*», ao passo que no segundo trata-se apenas «de *transporte*».

34. O órgão jurisdicional de reenvio não duvida que os referidos serviços «não são [...] de defesa civil nem de proteção civil»⁹. No seu entendimento, concordante com o de quem interveio no procedimento, poderiam incluir-se, «no máximo»¹⁰, na «prevenção de riscos».

9 N.º 14 do despacho de reenvio.

10 *Ibidem*.

35. A Diretiva 2014/24 não define a «prevenção de riscos» nem remete expressamente para com o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido. Deve considerar-se, por conseguinte, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que esse conceito deve ser objeto de uma interpretação autónoma e uniforme em toda a União¹¹.

36. Na definição do conceito autónomo a que se deve cingir a *prevenção de riscos*, deve começar por analisar-se a letra do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24. Nesse ponto, não se poderá evitar trazer à colação o artigo 196.º TFUE que, como referiu a Falck Rettungsdienste, faz uso da expressão «prevenção de riscos» no âmbito da «proteção civil» para se referir a «catástrofes naturais ou de origem humana»¹². Desta forma, prevaleceria a ideia de que os serviços de assistência em casos de risco individual não seriam abrangidos por aquela expressão.

37. No entanto, penso que, tal como no artigo 196.º TFUE, a prevenção de riscos está associada à proteção civil¹³, o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 configura-a como uma atividade com perfis específicos, não necessariamente identificável com a proteção civil.

38. Com efeito, para o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, a prevenção de riscos é diferente da proteção civil e da defesa civil, devendo ser interpretada como uma atividade independente. De outro modo, tal como observa o órgão jurisdicional de reenvio, os serviços de prevenção deveriam ser sempre serviços de defesa civil ou de proteção civil¹⁴.

39. A autonomia conceptual da prevenção de riscos adviria, precisamente, por oposição à proteção civil e à defesa civil, como o conjunto de atividades centradas na gestão de catástrofes, cuja extensão abrange um considerável número de pessoas. Face a essas situações de alcance coletivo, a prevenção de riscos a que se refere a Diretiva 2014/24 seria a que diz respeito a pessoas numa situação particular de risco.

40. Ora, uma tal interpretação, como a defendida pelo órgão jurisdicional de reenvio, depara-se com uma dificuldade. O termo «Prevenção», na sua aceção mais comum, como sublinhou a Falck Rettungsdienste¹⁵, revela uma antecipação de um risco ou de um perigo. Implica, por conseguinte, uma proteção *preventiva* e não *reativa* face ao risco consumado e ao prejuízo causado com a materialização de um risco.

41. Caso se mantivesse esta dificuldade semântica, o serviço de ambulâncias, controvertido no presente processo, ficaria excluído, por princípio, do âmbito da «prevenção de riscos». Apenas de forma muito forçada se poderá entender que, com a transferência de feridos ou doentes em ambulância, mais não se faz do que *prevenir* o risco de que, sem essa transferência, exista uma deterioração do seu estado de saúde.

11 Por todos, Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 32).

12 A equivalência terminológica do artigo 196.º TFUE e do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 é, contudo, apenas parcial, dado que o primeiro faz referência à «proteção civil» («Katastrophenschutz», «protection civile») e à «prevenção de riscos» («Risikoprävention», «prévention des risques»), mas não à «proteção civil», como também o faz o segundo.

13 Sob a epígrafe «Proteção civil» do título XXIII da parte III do TFUE, o artigo 196.º, n.º 1, definem-se os serviços de proteção civil como «sistemas de prevenção das catástrofes naturais ou de origem humana e de proteção contra as mesmas». A ação de apoio da União neste domínio é o apoio às ações dos Estados-Membros «em matéria de prevenção de riscos, de preparação dos intervenientes na proteção civil [...] e de intervenção em caso de catástrofe» (artigo 196.º, n.º 1, alínea a)). A *Prevenção dos riscos, formação do pessoal e intervenção* constituem, assim, a sequência de uma atividade material destinada à gestão integrada de catástrofes.

14 N.º 14 do despacho de reenvio. Para o órgão jurisdicional de reenvio, «[m]ais lógica parece ser o pressuposto de que o conceito de prevenção de riscos se refere a algo que não esteja abrangido pelos conceitos de defesa e proteção civil, já que os danos não encontram a sua origem em acidentes e desastres tecnológicos, desastres naturais, ameaças militares ou terroristas, com graves prejuízos para a vida humana».

15 N.º 55 das suas observações escritas.

42. A interpretação sistemática do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 permite, contudo, ultrapassar as reticências suscitadas pela interpretação literal. Esta disposição não exclui do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24, com carácter geral e abstrato, todos os «serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos», mas apenas aqueles que estão incluídos em determinados códigos CPV.

43. De entre esses códigos constam alguns que se enquadram no conceito de prevenção em sentido próprio ou estrito¹⁶ e outros que, sendo substancialmente de reação, mais do que de prevenção (por exemplo, os «serviços de emergência»)¹⁷, podem ser prestados tanto em situações de catástrofe como perante danos ou perigos específicos.

44. Se, como sustenta a Falck Rettungsdienste¹⁸, os conceitos de «proteção civil, defesa civil e prevenção de riscos» constituíssem «critérios materiais» para delimitar, de entre todos os incluídos nos CPV a que faz referência o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, os que são prestados em situações de catástrofe, os únicos «serviços de emergência» do CPV 75252000-7 excluídos do âmbito de aplicação da diretiva seriam os que afetam um número muito grande de pessoas e não os efetuados no âmbito de operações de socorro em benefício de uma única.

45. Ora, de entre os códigos CPV indicados no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 surge, precisamente, o 85143000-3, que corresponde aos «serviços de ambulâncias». Não haverá inconveniente em aplicar neste caso o «critério material» defendido pela Falck Rettungsdienste e concluir que a exclusão prevista nessa disposição respeita apenas aos serviços de ambulância em situações de catástrofe.

46. No entanto, o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 define os serviços de transporte de ambulância de forma que não só não responde ao mencionado «critério material», mas que, pelo contrário, o contradiz.

47. Ao determinar que estão fora do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/14 os «serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos [...] incluídos [no código CPV 85143000-3 (serviços de ambulância)], *exceto serviços de ambulância de transporte de doentes*»¹⁹, o artigo 10.º, alínea h), da referida diretiva determina uma exceção que, caso se aplicasse o critério de que a disposição só diz respeito às situações de catástrofe, esta seria desnecessária, como sustenta o Governo alemão²⁰.

48. Se o legislador considerou pertinente fazer referência a «serviços de ambulância de transporte de doentes» é, porque, doutra forma, esses serviços deveriam ser extensíveis pela exceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 (CPV 85143000-3). E é claro que o simples *transporte de doentes* não é compatível com a situação catastrófica, em que, mais do que doentes, estão em questão feridos ou lesados, cuja transferência é urgente e nas melhores condições médicas, não bastando apenas o transporte.

49. Esta conclusão seria a confirmação da interpretação teleológica da norma. Segundo esta perspetiva, é particularmente relevante o considerando 28 da Diretiva 2014/24, nos termos do qual esta «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».

16 Assim, o CPV 75251110-4 («Serviços de prevenção de incêndios») ou o CPV 981131000-9 («Serviços relacionados com a segurança nuclear»).

17 CPV 75252000-7.

18 N.º 61 das observações escritas da Falck Rettungsdienste.

19 Itálico nosso.

20 N.º 24 das observações escritas do Governo alemão.

50. Dois pontos desta declaração parecem-me ser significativos. Por um lado, o legislador refere-se a «determinados serviços de *emergência*». E, por outro, a identificação desses serviços funciona por relação a «organizações ou associações sem fins lucrativos», cuja «natureza particular» se pretende preservar. Para estabelecer os perfis da exceção tem-se mais em consideração o sujeito que presta o serviço do que a magnitude da situação em que deve intervir.

51. Por outras palavras, quer se trate de uma situação individual de emergência quer de uma situação de danos de grandes dimensões, o que é relevante é que tenha surgido uma emergência pela qual se responsabilizam habitualmente as organizações ou as associações sem fins lucrativos. A finalidade desta disposição da Diretiva 2014/24 é a preservação dessas organizações, cuja subsistência poderá estar ameaçada se tiverem que se submeter aos processos de contratação nela previstos.

52. Em suma, mais do que determinar se as emergências são de uma situação catastrófica ou de risco individual (um acidente de viação, o incêndio de uma habitação), o importante é identificar aquelas que constituem o objeto principal das organizações sem fins lucrativos que exercem tradicionalmente a sua atividade no âmbito da assistência médica e mesmo humanitária.

53. A este respeito, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, «as organizações e associações sem fins lucrativos prestam serviços não só no domínio da defesa civil e da proteção civil, [mas que], e *sobretudo*, operam no domínio dos serviços de emergência diários a favor de pessoas individuais»²¹.

54. Atendendo a que a vontade expressa no considerando 28 está, do ponto de vista jurídico, plasmada no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, considero que as expressões «serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos» que se encontram previstas nesse artigo, devem considerar-se equivalentes aos «serviços de emergência» mencionados no referido considerando e, por conseguinte, mencioná-lo, para a sua identificação, às «organizações ou associações sem fins lucrativos».

55. Na realidade, o considerando 28 antecipa a ressalva à qual, para o que ora importa, conduz o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 relativamente aos serviços de ambulância prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos, quando dão resposta às emergências que representam frequentemente o objeto da sua atividade.

56. Lê-se, nesse considerando, que a exclusão dos serviços de emergência, se forem prestados por organizações sem fins lucrativos «não deverá ser alargada para além do estritamente necessário», sendo necessário «ficar expressamente estabelecido que os serviços de ambulância de transporte de doentes não poderão ficar excluídos».

57. A questão é, portanto, distinguir o serviço de ambulâncias para cobrir uma emergência do *simples* transporte de doentes em ambulância. Esta questão é o objeto da quarta questão prejudicial, ao inquirir se «o transporte de um doente numa ambulância, no caso de assistência prestada por um paramédico/assistente de emergência médica» – o que qualifica de «transporte especial de doentes» – pode ser considerado como «serviço de ambulância de transporte de doentes», para os efeitos do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24.

58. A intenção do legislador foi a de limitar a exceção (isto é, dispensar do regime comum da Diretiva 2014/24) aos serviços de *emergência*²². De modo simétrico, ao fazer referência a «serviço de ambulância de transporte de doentes» como uma exceção à exceção, sujeita-os a procedimentos de contratação pública (simplificados) quando com estes não se pretenda cobrir uma situação de emergência mas apenas efetuar a transferência de doentes em ambulância.

21 N.º 14 do despacho de reenvio. *Itálico* nosso. No mesmo sentido se manifestou a cidade de Solingen, no n.º 31 das suas observações escritas.

22 Bem compreendido, os serviços de emergência *prestados por organizações ou associações sem fins lucrativos*.

59. Com esta abordagem, a Diretiva 2014/24 não regula os serviços gerais de ambulâncias que, mais do que a mera função de transporte, efetuem uma prestação médica ou paramédica adequada para a devida assistência de doentes em situações de emergência. Por outras palavras, para prestar um serviço que nenhum outro meio de transporte alternativo pode fornecer.

60. Após determinar que a não aplicação da Diretiva 2014/24 não deve ser estendida aos «serviço de ambulância de transporte de doentes», o considerando 28 teve o cuidado de precisar que esses serviços «deverão ser abrangidos pelo regime especial aplicável ao setor social e a outros serviços específicos (a seguir, “regime simplificado”)». Para permitir a sujeição a esse regime simplificado, o mesmo considerando indica que o transporte de doentes em ambulância não se inclui no grupo correspondente a «Serviços de transporte rodoviário»²³, sujeito ao regime geral da Diretiva.

61. Assim, coexistem:

- «serviço[s] de ambulância» em geral (com o código 851430000-3), que estão excluídos do regime da Diretiva 2014/24; e
- «serviços de ambulância de transporte de doentes», que se incluem num regime específico da citada Diretiva, o regime *simplificado*²⁴. Caso assim não fosse, encontrariam acolhimento, atendendo à sua natureza, no regime do «transporte rodoviário».

62. Por outras palavras, retirando o «transporte» como um elemento inerente ao serviço de transporte de doentes, o que fica no CPV 85143000-3 (isto é, o serviço que é excluído da aplicação da Diretiva 2014/24) é o que tem um carácter predominantemente médico-sanitário. Quer seja levado a cabo por um médico, por um técnico médico-sanitário ou por um paramédico, o que importa, na minha opinião, é que seja prestada a assistência indispensável para que o transporte do doente se efetue de forma que a sua transferência (de emergência) para um centro de assistência médica que lhe garanta, no mais curto prazo possível, os cuidados médicos necessários para preservar a sua vida, a sua saúde ou a sua integridade. Isto é, para fazer face a uma *situação de emergência*, dado que, repito, a exceção da Diretiva 2014/24 apenas respeita, de acordo com o seu considerando 28, a «serviços de emergência».

63. De acordo com estas premissas podem ser analisadas as duas únicas hipóteses descritas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

23 Este grupo inclui um total de quinze códigos, desde o 60100000-9 («Serviços de transporte rodoviário») até ao 60183000-4 («Aluguer de camiões com condutor»), entre os quais se contam os «Serviços de táxis» (60120000-5), os «Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica» (60130000-8) e os «Transportes não regulares de passageiros» (60140000-1).

24 A 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), conforme alterada pelo Regulamento (UE) n.º 1251/2011 da Comissão, de 30 de novembro de 2011 (JO 2011, L 319, p. 43), que constitui o enquadramento imediato da Diretiva 2014/24, distinguia igualmente estas duas vertentes do serviço de ambulâncias. Como se recordou no Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2014, Azienda sanitaria locale n.º 5 «Spezzino» e outros (C-113/13, EU:C:2014:2440, n.ºs 33 e 34), a Diretiva 2004/18 aplicava-se aos contratos públicos de serviços, que o artigo 1.º, n.º 2, alínea d), definia como contratos públicos diversos dos contratos de empreitada de obras públicas ou de fornecimento que têm por objeto a prestação de serviços visados no anexo II da referida diretiva, que está subdividido em duas partes (A e B). Os serviços de transporte médico-sanitário de urgência e de emergência faziam parte da categoria 2 do anexo I A, para os aspetos de transporte desses serviços, e da categoria 25 do anexo II B, para os aspetos médicos desses serviços.

Ora, enquanto, segundo o artigo 22.º da Diretiva 2004/18, os contratos que tivessem por objeto, simultaneamente, serviços que poderiam surgir nestes dois anexos deveriam ser adjudicados de acordo com o procedimento comum (quando o valor dos serviços que constam do anexo II A fosse superior ao valor dos serviços referidos no anexo II B) ou de acordo com um processo simplificado (caso contrário), o considerando 28 da Diretiva 2014/24 prevê que «os contratos 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 superior ao valor de outros serviços de ambulância». Por conseguinte, conforme se explica, esses «outros serviços de ambulância» só podem ser os serviços de cuidados de saúde prestados fora de situações de emergência.

64. A primeira diz respeito ao transporte com cuidado e apoio de emergência aos doentes vítimas de um acidente ou facto similar («Notfallpatienten»), prestado por um veículo de emergência («Rettungswagen») «por um técnico em transportes e emergências médico-sanitárias/paramédico». Não creio que existam dificuldades excessivas em atribuir a esses serviços o código CPV 85143000-3 (serviços de ambulância) e afirmar, por conseguinte, que não lhes é aplicável a Diretiva 2014/24, desde que fiquem a cargo de uma organização ou associação sem fins lucrativos.

65. A segunda hipótese (quarta questão prejudicial) diz respeito ao cuidado e assistência aos doentes, prestados num veículo destinado ao transporte de doentes («Krankentransportwagen») «por um paramédico/auxiliar de transporte médico-sanitário». Trata-se, portanto, do «transporte em ambulância de um doente», mesmo que seja *assistido* por profissionais. Na minha opinião, não há aqui, propriamente, emergência: os doentes podem precisar de ser acompanhados por alguém na viatura para serem transportados, mas não carecem de cuidados de saúde de urgência²⁵. Aplica-se, portanto, a exceção à exceção prevista no artigo 10.º, alínea h), *in fine*, da Diretiva 2014/24.

Sobre o conceito de organização sem fins lucrativos no contexto da Diretiva 2014/24 (segunda e terceira questões prejudiciais)

66. Tal como a «prevenção de riscos»²⁶, para determinar quais são as «organizações ou associações sem fins lucrativos» às quais faz referência o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24, é necessário lidar com um conceito autónomo e uniforme para o conjunto da União.

67. O Governo alemão sustenta que o que é determinante não é tanto a noção de «organização ou associação sem fins lucrativos», mas a «natureza particular» dessas entidades, cuja «preservação» seria o propósito da Diretiva 2014/24, ao excluí-las da sua aplicação (considerando 28).

68. Para esse Governo, de forma a apurar em que consiste a natureza particular, não se pode deixar de atender ao enquadramento jurídico e material do Estado em que essas organizações atuam, porquanto os Estados-Membros podem apreciar melhor aquelas que correspondem a esse conceito²⁷. Dois acórdãos do Tribunal de Justiça corroboraram, na sua opinião, que o respeito pelo direito interno é essencial para avaliar o fim não lucrativo de uma organização²⁸.

69. No entanto, nenhum dos acórdãos reconheceu aos Estados-Membros margem de apreciação para a definição das organizações sem fins lucrativos, mas apenas «para decidir o nível de proteção da saúde pública e organizar o seu sistema de segurança social» e afirmar, a partir desse elemento, «que o recurso às associações de voluntariado corresponde à finalidade social de um serviço de transporte sanitário e é suscetível de contribuir para controlar os custos associados a esse serviço»²⁹.

25 Seria o caso, por exemplo, de doentes transportados para um hospital para fazer diálise, exames mais ou menos periódicos, diagnósticos, análises clínicas ou quaisquer outro tipo de controlos médicos. Na audiência foi consensual a ideia de que estas transferências não podiam beneficiar da exceção à exceção. A cidade de Solingen afirmou, além disso, que não foram incluídas no contrato.

26 V. ponto 36, *supra*.

27 N.º 45 das observações escritas do Governo alemão.

28 Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2014, Azienda sanitaria locale n.º 5 «Spezzino» e outros (C-113/13, EU:C:2014:2440, n.º 61) e Acórdão de 28 de janeiro de 2016, CASTA e outros (C-50/14, EU:C:2016:56, n.º 64). Ambos os acórdãos corroboram que, do ponto de vista do direito primário da União, não existem objeções válidas a opor-se a este género de adjudicações diretas. Na decisão do primeiro, pode ler-se que «os artigos 49.º TFUE e 56.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional que, como a que está em causa no processo principal, prevê que a prestação de serviços de transporte sanitário de urgência e de extrema urgência deve ser confiada prioritariamente e por ajuste direto, sem qualquer forma de publicidade, aos organismos de voluntariado convencionados, desde que o quadro legal e convencional ao abrigo do qual se desenvolve a atividade desses organismos contribua efetivamente para a finalidade social e para a prossecução dos objetivos de solidariedade e de eficácia orçamental em que essa regulamentação se baseia.» Esta formulação repete-se, com muito ligeiras alterações, na segunda decisão.

29 Acórdão de 28 de janeiro de 2016, CASTA e outros (C-50/14, EU:C:2016:56, n.º 62).

70. Na verdade, o conceito de «organização ou associação sem fins lucrativos» é suficientemente preciso para não conferir qualquer margem de apreciação. O facto de uma estrutura organizativa se basear no voluntariado pode indiciar a ausência de fins lucrativos, mas não necessariamente. O que importa, no que ora interessa, é que as instituições que prestam estes serviços careçam efetivamente desses fins. Basta, pois, recorrer à interpretação literal dos termos «[...] sem fins lucrativos».

71. O órgão jurisdicional de reenvio propõe uma definição que me parece razoável³⁰. Trata-se de organizações que se dedicam a uma atividade que «não visa a obtenção de qualquer lucro», mas que é exercida «em benefício da comunidade sem obter benefícios económicos»³¹.

72. Na realidade, o «benefício da comunidade» e o «cumprimento de missões de interesse geral», segundo as próprias palavras da terceira questão prejudicial, são conceitos redundantes: o considerando 28 da Diretiva 2014/24 refere organizações ou associações sem fins lucrativos *que prestam serviços de emergência*, isto é, que cumprem, por si mesmas, uma finalidade de interesse público geral.

73. O que é determinante é, repito, que as organizações ou associações que prestam os serviços a que se referem o considerando 28 e o artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24 não pretendam a obtenção de lucro no exercício dessa atividade de prestação de cuidados de saúde³².

74. Não penso que, para além desta característica, essas organizações e associações tenham de preencher, ainda, os requisitos estabelecidos no artigo 77.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24.

75. Nos termos do n.º 1 desse artigo, as autoridades adjudicantes dos Estados-Membros podem *reservar* a determinadas organizações o direito a participar em procedimentos de contratação de forma exclusiva, em caso de determinados serviços sociais, culturais e de saúde³³, se cumprirem com as condições elencadas no n.º 2 do mesmo artigo.

76. Nenhuma destas condições implica a inexistência de fim lucrativo, baseando-se algumas, aliás, num pressuposto inverso. É o que sucede com o requisito relativo à distribuição de lucros, nos termos do qual se exige que as organizações do n.º 1 repartam os lucros de acordo com «considerações de natureza participativa»³⁴.

77. Entendo, por conseguinte, que o elemento distintivo de uma organização ou associação sem fins lucrativos é, justamente, que não vise a obtenção de lucro e que, caso os obtenha acessoriamente – isto é, sem os ter procurado propositadamente –, os destine ao cumprimento da sua ação social. No presente processo, a prestação de serviços de saúde de emergência.

30 Entendimento que, pelo declarado na audiência, é também o do Governo alemão.

31 N.º 15 do despacho de reenvio.

32 Essas organizações ou associações podem agir por intermédio de entidades instrumentais que adotem, nomeadamente, a forma jurídica de sociedades de responsabilidade limitada, desde que estas últimas não tenham, ainda assim, fins lucrativos. O órgão jurisdicional de reenvio deverá verificar, eventualmente, se esse era o caso no presente processo.

33 A relação entre o artigo 10.º, alínea h), e o considerando 28 da Diretiva 2014/24 é reproduzida no caso do considerando 118 e do artigo 77.º, n.º 1, da mesma diretiva. Se o considerando 28 refere-se a «organizações ou associações sem fins lucrativos» como entidades que prestam serviços de emergência que estão excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24 por força do artigo 10.º, alínea h), desta última, o considerando 118 menciona as «organizações que são propriedade do seu pessoal ou em que o pessoal participe ativamente na direção» e as «organizações existentes, como as cooperativas que participam na prestação de [determinados] serviços [de saúde, sociais e culturais] aos utilizadores finais»; estas organizações devem satisfazer as condições previstas no artigo 77.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, para que os Estados-Membros lhes possam reservar o direito de participação em processos de adjudicação de certos contratos públicos. Consequentemente, não há equivalência entre as organizações considerandos 28 e 118. Tal como não existe, por conseguinte, entre o artigo 10.º, alínea h) (que exclui certas atividades das primeiras organizações do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24), e o artigo 77.º (que permite que certas atividades das segundas sejam objeto de uma aplicação específica dessa diretiva).

34 Artigo 77.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2014/24. É verdade que esta disposição impõe que «Os lucros são reinvestidos com vista à consecução do objetivo da organização»; mas não exclui a sua existência nem, em especial, impede que sejam distribuídos, ainda que com base em «considerações de natureza participativa».

78. A lei nacional dispõe que «[s]ão consideradas organizações ou associações sem fins lucrativos [para efeitos da exclusão prevista no artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24], em particular, as organizações de prestação de cuidados na saúde reconhecidas nos termos do direito nacional ou dos Länder como organizações de proteção civil e defesa civil»³⁵.

79. Para o Governo alemão, essa disposição não institui um *numerus clausus* de organizações abrangidas pela exceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24. O reconhecimento como «organizações de prestação de cuidados na saúde» não será, portanto, condição essencial para que uma entidade sem fins lucrativos seja abrangida pela citada exceção³⁶.

80. No entanto, mais do que a lei nacional não prejudicar o reconhecimento como entidades sem fins lucrativos àquelas que se enquadram na definição de «organização ou associação sem fins lucrativos», na aceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24³⁷, o importante é que confira tal qualidade a organizações que não correspondem a este conceito.

81. Com efeito, como afirma o órgão jurisdicional de reenvio, «o reconhecimento jurídico enquanto organizações de proteção civil e de defesa civil nos termos do direito interno não depende necessariamente de a organização agir sem fins lucrativos»³⁸.

82. Se assim fosse, o que cabe ao tribunal nacional determinar, o reconhecimento, pelo direito interno, como organização para prestação de cuidados na saúde, não seria suficiente para compreender que uma organização ou associação carece de fins lucrativos, na aceção do artigo 10.º, alínea h), da Diretiva 2014/24. Esta última qualidade exige que a organização ou associação que a pretenda prove que não visa a obtenção de lucros e que, se os obtiver de forma circunstancial, os aplica no cumprimento da sua missão social.

V. Conclusão

83. Tendo em consideração o exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal Regional Superior de Dusseldórfia, Alemanha) nos seguintes termos:

«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:

- O transporte urgente de doentes num veículo de emergência, em que o cuidado e a assistência são prestados por um técnico em transportes e emergências médico-sanitárias/paramédico, deve ser qualificado como um «serviço de ambulância» (código CPV 85143000-3), cuja contratação pública pode não estar sujeita aos procedimentos da Diretiva 2014/24, desde que seja assegurado por uma organização ou associação sem fins lucrativos.
- Quando o transporte de doentes não é urgente e é efetuado num veículo destinado ao transporte de doentes por um paramédico/auxiliar de transporte sanitário, deve ser qualificado como um «serviço de ambulância de transporte de doentes», não abrangido pela exceção aplicável aos «serviços de ambulância» em geral.

35 Artigo 107.º, n.º 1, ponto 4, segunda parte, da GWB.

36 N.º 40 das observações escritas do Governo alemão. Na audiência, houve alguma discussão sobre a existência, *de facto*, de tal limitação numérica que, por si só, a norma nacional (através da utilização da expressão «em particular») não contém.

37 Assim aconteceria no presente caso, tal como defende a cidade de Solingen nos n.ºs 37 e 38 das suas observações escritas.

38 N.º 15 do despacho de reenvio.

- São «organizações ou associações sem fins lucrativos» aquelas que não visam a obtenção de lucros e que, caso os obtenham de forma circunstancial, os destinam ao cumprimento da sua missão social. Não é suficiente para a obtenção dessa condição o facto de se tratar de organizações de prestação de cuidados na saúde reconhecidas pelo direito interno.»