



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

17 de junho de 2021 \*

«Reenvio prejudicial — Contratos públicos — Acordo-Quadro — Diretiva 2014/24/UE — Artigo 5.º, n.º 5 — Artigo 18.º, n.º 1 — Artigos 33.º e 49.º — Anexo V, parte C, pontos 7, 8 e 10 — Regulamento de Execução (UE) 2015/1986 — Anexo II, rubricas II.1.5 e II.2.6 — Procedimentos de celebração de contratos públicos — Obrigação de indicar, no anúncio de concurso ou no caderno de encargos, por um lado, a quantidade estimada ou o valor estimado e, por outro, a quantidade máxima ou o valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro — Princípios da transparência e da igualdade de tratamento — Diretiva 89/665/CEE — Artigo 2.º-D, n.º 1 — Procedimentos de recurso em matéria de celebração de contratos públicos — Privação de efeitos do contrato — Exclusão»

No processo C-23/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela *Klagenævnet for Udbud* (Comissão de Recursos em Matéria de Contratos Públicos, Dinamarca), por Decisão de 16 de janeiro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de janeiro de 2020, no processo

**Simonsen & Weel A/S**

contra

**Region Nordjylland og Region Syddanmark,**

sendo interveniente:

**Nutricia A/S,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: M. Vilaras, presidente de secção, N. Piçarra, D. Šváby (relator), S. Rodin e K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

\* Língua do processo: dinamarquês.

considerando as observações apresentadas:

- em representação da Simonsen & Weel A/S, por S. Troels Poulsen, advokat,
- em representação da Region Nordjylland e da Region Syddanmark, por T. Braad e H. Padkjær Sørensen, advokater,
- em representação do Governo dinamarquês, por J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen e M. Wolff, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck e J.-C. Halleux, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por J. Möller, R. Kanitz e S. Eisenberg, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,
- em representação do Governo francês, por C. Mosser e E. de Moustier, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por A. Posch e J. Schmoll, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por P. Ondrůšek, H. Støvlbæk e L. Haasbeek, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 18.º, n.º 1, e dos artigos 33.º e 49.º 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), bem como do ponto 7 e do ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva e do artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (JO 1992, L 76, p. 14), conforme alterada pela Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 (JO 2014, L 94, p. 1) (a seguir «Diretiva 92/13»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Simonsen & Weel A/S à Region Nordjylland (Região da Jutlândia do Norte, Dinamarca) e à Region Syddanmark (Região da Dinamarca do Sul) (a seguir, em conjunto, «Regiões») a respeito da decisão destas últimas de celebrarem um acordo-quadro com a Nutricia A/S.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

#### *Diretiva 2014/24*

3 Os considerandos 59 a 62 da Diretiva 2014/24 enunciam:

«(59) Os mercados dos contratos públicos da União têm vindo a registar uma forte tendência para a agregação da procura pelos adquirentes públicos, a fim de obter economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e de melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos. É possível cumprir este objetivo concentrando as aquisições em função do número de autoridades adjudicantes envolvidas ou do volume e valor dos contratos ao longo do tempo. Contudo, a agregação e a centralização das aquisições deverão ser atentamente acompanhadas para evitar a concentração excessiva do poder de compra e situações de conluio e para preservar a transparência e a concorrência, bem como as oportunidades de acesso ao mercado para as PME.

(60) O instrumento dos acordos-quadro tem sido amplamente utilizado e é considerado uma técnica de contratação eficiente em toda a Europa; deverá pois ser globalmente mantido na forma atual. Contudo, alguns aspetos têm de ser esclarecidos, em particular o facto de que os acordos-quadro não deverão ser utilizados pelas autoridades adjudicantes que não estejam neles identificadas. Para esse efeito, as autoridades adjudicantes que sejam partes num acordo-quadro específico desde o início deverão ser claramente indicadas pelo nome ou por outros meios, tais como uma referência a dada categoria de autoridades adjudicantes numa zona geográfica claramente delimitada, de modo a que as autoridades adjudicantes em causa possam ser fácil e inequivocamente identificadas. Do mesmo modo, uma vez celebrado, nenhum acordo-quadro deverá estar aberto à entrada de novos operadores económicos. [...]

(61) [...]

As autoridades adjudicantes deverão dispor de mais flexibilidade ao fazerem aquisições ao abrigo de acordos-quadro celebrados com mais de um operador económico e que estabeleçam todas as condições.

[...] Os acordos-quadro não deverão ser utilizados de forma abusiva ou de modo a impedir, restringir ou falsear a concorrência. As autoridades adjudicantes não deverão ser obrigadas, nos termos da presente diretiva, a adquirir obras, fornecimentos ou serviços abrangidos por um acordo-quadro, ao abrigo desse acordo-quadro.

(62) Deverá igualmente ser especificado que os contratos baseados num acordo-quadro devem ser adjudicados antes do fim do período de vigência do acordo-quadro, ao passo que a duração dos contratos individuais baseados num acordo-quadro não terá de coincidir com o período de vigência desse acordo-quadro, podendo ser mais longa ou mais curta, consoante o caso. [...]

Também deverá ser clarificado que pode haver casos excepcionais em que os próprios acordos-quadro poderão, mediante autorização, ter uma duração superior a quatro anos. Esses casos, que deverão ser devidamente justificados, designadamente pelo objeto do acordo-quadro, podem surgir, por exemplo, no caso de os operadores económicos precisarem de dispor de equipamento cujo período de amortização seja superior a quatro anos e que deva estar disponível em qualquer momento de todo o período de duração do acordo-quadro.»

- 4 O artigo 5.º desta diretiva, sob a epígrafe «Métodos de cálculo do valor estimado do contrato», dispõe, no seu n.º 5:

«Nos acordos-quadro e nos sistemas de aquisição dinâmicos, o valor a tomar em consideração é o valor máximo estimado, sem [imposto sobre o valor acrescentado (IVA)], de todos os contratos previstos durante toda a vigência do acordo-quadro ou do sistema de aquisição dinâmico.»

- 5 O artigo 18.º da referida diretiva, que expõe os «[p]rincípios da contratação», prevê, no seu n.º 1, primeiro parágrafo:

«As autoridades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não-discriminação e atuam de forma transparente e proporcionada.»

- 6 Sob a epígrafe «Acordos-quadro», o artigo 33.º da Diretiva 2014/24 dispõe:

«1. As autoridades adjudicantes podem celebrar acordos-quadro, desde que apliquem os procedimentos previstos na presente diretiva.

Um acordo-quadro é um acordo entre uma ou mais autoridades adjudicantes e um ou mais operadores económicos que tem por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, das quantidades previstas.

O período de vigência de um acordo-quadro não pode exceder quatro anos, salvo em casos excepcionais devidamente justificados, nomeadamente pelo objeto do acordo-quadro.

2. Os contratos baseados num acordo-quadro são adjudicados de acordo com os procedimentos previstos no presente número, bem como nos n.ºs 3 e 4.

[...]

Os contratos baseados num acordo-quadro não podem em caso algum introduzir modificações substanciais nas condições estabelecidas no acordo-quadro, designadamente no caso a que se refere o n.º 3.

3. Quando um acordo-quadro é celebrado com um único operador económico, os contratos baseados nesse acordo-quadro devem ser adjudicados nos limites das condições nele estabelecidas.

[...]»

- 7 Nos termos do artigo 49.º desta diretiva, sob a epígrafe «Anúncios de concurso»:
- «Os anúncios de concurso devem ser utilizados como meio de abertura de concurso para todos os procedimentos, sem prejuízo do artigo 26.º, n.º 5, segundo parágrafo, e do artigo 32.º Os anúncios de concurso incluem as menções previstas no anexo V, parte C, e são publicados em conformidade com o artigo 51.º»
- 8 O artigo 53.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Disponibilidade eletrónica dos documentos do concurso», prevê, no seu n.º 1, primeiro parágrafo:
- «As autoridades adjudicantes oferecem, por via eletrónica, acesso livre, direto e completo aos documentos do concurso, a título gratuito, a partir da data de publicação do anúncio, em conformidade com o artigo 51.º, ou da data de envio do convite à confirmação de interesse. O aviso ou o convite à confirmação de interesse indicam o endereço na Internet em que os documentos de concurso se encontram disponíveis.»
- 9 Sob a epígrafe «Modificação de contratos durante o seu período de vigência», o artigo 72.º da Diretiva 2014/24 dispõe:
- «1. Os contratos e os acordos-quadro podem ser modificados sem novo procedimento de contratação, nos termos da presente diretiva, em qualquer dos seguintes casos:
- [...]
- e) Se as modificações, independentemente do seu valor, não forem substanciais na aceção do n.º 4.
- Depois de modificarem um contrato nos casos previstos nas alíneas b) e c) do presente número, as autoridades adjudicantes publicam um anúncio da modificação ou modificações no *Jornal Oficial da União Europeia*. Os anúncios incluem as menções previstas no anexo V, parte G, e são publicados em conformidade com o artigo 51.º
- [...]
4. A modificação de um contrato ou de um acordo-quadro durante o seu período de vigência é considerada substancial, na aceção do n.º 1, alínea e), quando tornar o contrato ou o acordo-quadro materialmente diferente do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente. Em qualquer caso, sem prejuízo dos n.ºs 1 e 2, uma modificação é considerada substancial se se verificar uma ou mais das seguintes condições:
- a) A modificação introduz condições que, se fizessem parte do procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos ou a aceitação de outra proposta, ou teriam atraído mais participações no concurso;
- b) A modificação altera o equilíbrio económico do contrato ou do acordo-quadro a favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista no contrato ou acordo-quadro inicial;
- c) A modificação alarga consideravelmente o âmbito do contrato ou do acordo-quadro;
- d) O adjudicatário ao qual a autoridade adjudicante atribuiu inicialmente o contrato é substituído por um novo adjudicatário, em casos não previstos no n.º 1, alínea d).

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

10 O artigo 91.º desta diretiva prevê:

«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)] é revogada com efeitos a partir de 18 de abril de 2016.

As referências à diretiva revogada devem entender-se como referências à presente diretiva e devem ser lidas de acordo com a tabela de correspondência constante do anexo XV.»

11 O anexo V da referida diretiva identifica as «[i]nformações que devem constar dos anúncios». A parte B deste anexo expõe as «[i]nformações que devem constar dos anúncios de pré-informação (conforme referido no artigo 48.º)». O título II desta parte enumera as «[i]nformações adicionais a prestar quando o anúncio servir como meio de abertura do concurso ([a]rtigo 48.º, n.º 2)».

12 Entre estas informações figura a mencionada no ponto 7 deste título II, com a seguinte redação:

«Na medida em que já seja conhecida, ordem de grandeza total estimada do(s) contrato(s); caso o contrato seja dividido em lotes, indicar esta informação para cada lote.»

13 A parte C do referido anexo V enumera, a título das «[i]nformações que devem constar dos anúncios de concurso (conforme referido no artigo 49.º)»:

«[...]

2. Correio eletrónico ou endereço Internet em que os documentos do concurso estarão disponíveis para acesso livre, direto, completo, a título gratuito.

[...]

[...]

5. Códigos CPV, quando o contrato estiver dividido em lotes, esta informação deverá ser fornecida para cada lote.

[...]

7. Descrição do contrato: natureza e extensão das obras, natureza e quantidade ou valor dos fornecimentos, natureza e extensão dos serviços. Se o contrato estiver dividido em lotes, estas informações devem ser fornecidas para cada lote. Se for caso disso, descrição das eventuais opções.

8. Ordem de grandeza total estimada do(s) contrato(s); caso o contrato seja dividido em lotes, indicar esta informação para cada lote.

[...]

10. Prazo para a entrega ou o fornecimento de bens, a execução de obras ou a prestação de serviços e, na medida do possível, duração do contrato.
- a) No caso de um acordo-quadro, indicação da duração prevista do mesmo, declarando, se for caso disso, as razões para qualquer duração que exceda quatro anos; na medida do possível, indicação do valor, ou ordem de grandeza e frequência dos contratos a adjudicar, número e, quando apropriado, número máximo proposto de operadores económicos autorizados a participar.

[...]

[...]»

### ***Regulamento de Execução (UE) 2015/1986***

- 14 O Regulamento de Execução (UE) 2015/1986 da Comissão, de 11 de novembro de 2015, que estabelece os formulários-tipo para publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos e revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 842/2011 (JO 2015, L 296, p. 1), contém, no seu anexo II, um formulário-tipo que expõe as diferentes rubricas que uma autoridade adjudicante ou uma entidade adjudicante pode ou deve preencher, consoante o caso.
- 15 A secção II deste formulário, intitulada «Objeto» do concurso, distingue entre a «[q]uantidade ou âmbito do concurso» e a sua «[d]escrição».
- 16 Entre as rubricas relativas à quantidade ou âmbito do concurso figura a rubrica II.1.5), intitulada «Valor total estimado». Esta rubrica remete para a nota de pé de página n.º 2 do formulário que menciona apenas a locução adverbial «se aplicável». Na referida rubrica, a autoridade adjudicante ou a entidade adjudicante deve indicar o valor sem IVA do concurso e a moeda utilizada para o efeito, precisando-se que, «para acordos-quadro ou sistemas de aquisição dinâmicos — [se trata de um] valor total máximo estimado para toda a duração do acordo-quadro ou do sistema de aquisição dinâmico».
- 17 Entre as rubricas relativas à descrição do concurso figura a rubrica II.2.1), cujo objeto é indicar o «[t]ítulo» do concurso. Esta rubrica contém uma subdivisão denominada «Lote n.º», à qual está igualmente associada uma nota de pé de página n.º 2 com a redação «se aplicável».
- 18 A rubrica II.2.6), intitulada «Valor estimado», prevê que a autoridade adjudicante ou a entidade adjudicante deve indicar o valor sem IVA do concurso, bem como a moeda utilizada para o efeito, e precisa que, «para acordos-quadro ou sistemas de aquisição dinâmicos — [se trata de um] valor total máximo estimado para toda a duração do presente lote».

### ***Diretiva 89/665/CEE***

- 19 A Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras (JO 1989, L 395, p. 33), conforme alterada pela Diretiva 2014/23 (a seguir «Diretiva 89/665»), é aplicável aos factos em causa no processo principal, uma vez que a data de transposição desta última diretiva expirou em 18 de abril de 2016.

20 A Diretiva 89/665 na sua versão inicial foi anteriormente alterada pela Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007 (JO 2007, L 335, p. 31). Os considerandos 13, 14 e 17 da Diretiva 2007/66 enunciam:

«(13) A fim de lutar contra a adjudicação ilegal de contratos por ajuste direto, que o Tribunal de Justiça qualificou como a mais importante violação do direito [da União] em matéria de contratos públicos por parte de entidades adjudicantes, dever-se-á prever uma sanção efetiva, proporcionada e dissuasiva. Assim sendo, um contrato resultante de uma adjudicação ilegal por ajuste direto deverá, em princípio, ser considerado desprovido de efeitos. A privação de efeitos não deverá ser automática, mas deverá ser confirmada por uma instância de recurso independente ou resultar de uma decisão dessa instância.

(14) A privação de efeitos constitui o meio mais eficaz de restabelecer a concorrência e de criar novas oportunidades de negócio para os operadores económicos que tenham sido ilegalmente privados da oportunidade de concorrer. As adjudicações por ajuste direto na aceção da presente diretiva deverão incluir todas as adjudicações de contratos sem publicação prévia de um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia*, na aceção da Diretiva 2004/18/CE. Tal corresponde a um processo sem prévia abertura de concurso na aceção da Diretiva 2004/17/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO 2004, L 134, p. 1)].

[...]

(17) Deverá ter acesso ao recurso pelo menos qualquer pessoa que tenha ou tenha tido interesse em obter um contrato em particular e que tenha sido ou corra o risco de ser prejudicada por uma alegada violação.»

21 Sob a epígrafe «Âmbito de aplicação e acesso ao recurso», o artigo 1.º da Diretiva 89/665 dispõe, no seu n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável aos contratos a que se refere a Diretiva [2014/24], salvo se esses contratos se encontrarem excluídos nos termos dos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º, 12.º, 15.º, 16.º, 17.º e 37.º dessa diretiva.

[...]

Os contratos na aceção da presente diretiva incluem os contratos públicos, os acordos-quadro, as concessões de obras e de serviços e os sistemas de aquisição dinâmicos.

Os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para assegurar que, no que se refere aos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva [2014/24] ou da Diretiva [2014/23], as decisões das autoridades adjudicantes possam ser objeto de recursos eficazes, e, sobretudo, tão céleres quanto possível, nos termos dos artigos 2.º a 2.º-F da presente diretiva, com fundamento na violação, por tais decisões, do direito da União em matéria de contratos públicos ou das normas nacionais de transposição desse direito.»

22 Sob a epígrafe «Privação de efeitos», o artigo 2.º-D da Diretiva 89/665 prevê, no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem assegurar que o contrato seja considerado desprovido de efeitos por uma instância de recurso independente da entidade adjudicante ou que a não produção de efeitos do contrato resulte de uma decisão dessa instância de recurso em qualquer dos seguintes casos:

a) Se a entidade adjudicante tiver adjudicado um contrato sem publicação prévia de um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia* sem que tal seja permitido nos termos da Diretiva [2014/24] ou da Diretiva [2014/23];

[...]»

### ***Diretiva 92/13***

23 Sob a epígrafe «Âmbito de aplicação e acesso ao recurso», o artigo 1.º da Diretiva 92/13 dispõe, no seu n.º 1, primeiro e segundo parágrafos:

«A presente diretiva é aplicável aos contratos a que se refere a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243)], salvo os contratos excluídos nos termos dos artigos 18.º a 24.º, dos artigos 27.º a 30.º e dos artigos 34.º ou 55.º dessa diretiva.

Os contratos na aceção da presente diretiva incluem os contratos de fornecimentos, de obras e de serviços, as concessões de obras e de serviços, os acordos-quadro e os sistemas de aquisição dinâmicos.»

24 A redação do artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 92/13 é análoga à do artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 89/665.

### ***Direito dinamarquês***

#### ***Lei sobre Contratos Públicos***

25 A Udbudsloven, lov nr. 1564 (Lei n.º 1564, sobre Contratos Públicos), de 15 de dezembro de 2015, na sua versão aplicável aos factos do processo principal (a seguir «Lei sobre Contratos Públicos»), que transpõe a Diretiva 2014/24 para o direito dinamarquês, contém um título I, intitulado «Disposições gerais», que abrange os artigos 1.º a 38.º desta lei.

26 O artigo 2.º da referida lei, sob a epígrafe «Princípios gerais», dispõe, no seu n.º 1:

«No que respeita aos contratos públicos abrangidos pelos títulos II a IV, a autoridade adjudicante observa os princípios da igualdade de tratamento, da transparência e da proporcionalidade.»

27 O artigo 24.º da mesma lei contém nomeadamente as seguintes definições:

«[...]

- 24) “Contratos públicos”, contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais autoridades adjudicantes, que tenham por objeto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços;
- [...]
- 30) “Acordo-Quadro”, acordo celebrado entre uma ou mais autoridades adjudicantes e um ou mais operadores económicos que estabelece as condições dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e das quantidades previstas.»
- 28 O título II da Lei sobre Contratos Públicos, referente aos «[c]ontratos públicos cujo valor é superior ao limiar», é composto pelos artigos 39.º a 185.º da mesma.
- 29 O artigo 56.º desta lei prevê:
- «Nos concursos abertos, qualquer operador económico pode apresentar uma proposta em resposta a um anúncio de concurso. O anúncio de concurso contém as informações previstas no anexo V, parte C, da Diretiva [2014/24]. A autoridade adjudicante utiliza o formulário-tipo referido no artigo 128.º, n.º 3, da presente lei.»
- 30 Nos termos do artigo 128.º da referida lei:
- «1. As autoridades adjudicantes utilizam os anúncios de concurso como convite à apresentação de propostas em todos os procedimentos, com exceção dos procedimentos por negociação sem anúncio prévio [...]
2. Os anúncios de concurso contém as informações previstas no anexo V, parte C, da Diretiva [2014/24] [...]
3. Os anúncios de concurso são redigidos com base nos modelos de formulários-tipo estabelecidos pela Comissão Europeia, enviados por via eletrónica ao Serviço das Publicações da União Europeia e publicados em conformidade com o anexo VIII da Diretiva [2014/24] [...]
- [...]»

### ***Lei sobre a Comissão de Recursos em Matéria de Contratos Públicos***

- 31 A Lov om Klagenævnet for Udbud, lovbekendtgørelse nr. 593 (Lei sobre a Comissão de Recursos em Matéria de Contratos Públicos, Despacho de Consolidação n.º 593), de 2 de junho de 2016 (a seguir «Lei sobre a Comissão de Recursos em Matéria de Contratos Públicos»), que implementa a Diretiva 92/13, dispõe, no seu artigo 17.º, n.º 1, ponto 1:
- «Consideram-se desprovidos de efeitos os contratos abrangidos pelo título II ou III da Lei sobre Contratos Públicos ou pela Diretiva [2014/25] quando:
- 1) A autoridade adjudicante celebre, em violação da Lei sobre Contratos Públicos ou das regras da União em matéria de adjudicação de contratos públicos, um contrato sem publicação prévia de um anúncio no *Jornal Oficial da União Europeia*, sem prejuízo, todavia, do disposto no artigo 4.º,

[...]»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 32 Por meio de um anúncio de concurso de 30 de abril de 2019, as Regiões lançaram um procedimento aberto de contratação pública na aceção da Diretiva 2014/24, destinado à celebração de um acordo-quadro quadrienal entre a Região da Jutlândia do Norte e um único operador económico para a aquisição de equipamentos que permitem a alimentação por sonda destinados a pacientes no domicílio e a instituições.
- 33 O anúncio de concurso precisava que a Região da Dinamarca do Sul participava apenas «por opção» e que os candidatos tinham de apresentar propostas para «todos os itens do concurso».
- 34 Por outro lado, este anúncio não continha informações sobre o valor estimado do concurso do acordo-quadro para a Região da Jutlândia do Norte ou da opção para a Região da Dinamarca do Sul, nem informações sobre o valor máximo dos acordos-quadro ou sobre a quantidade estimada ou máxima dos produtos cuja aquisição estava prevista nos acordos-quadro.
- 35 Com efeito, como resulta do anexo 3 do referido anúncio, as «estimativas indicadas e [os] volumes de consumo previstos refletem unicamente as previsões da autoridade adjudicante quanto ao recurso aos fornecimentos que são objeto do concurso. Por conseguinte, a autoridade adjudicante não se compromete, no âmbito do acordo-quadro, a adquirir uma quantidade específica de fornecimentos ou a fazer aquisições num certo montante. Por outras palavras, o consumo efetivo pode revelar-se superior ou inferior àquilo que é indicado nas estimativas». O acordo-quadro também não devia ser considerado exclusivo, pelo que a autoridade adjudicante podia adquirir produtos similares a outros fornecedores com observância das regras relativas aos contratos públicos.
- 36 Por Decisão de 9 de agosto de 2019, as Regiões consideraram que a proposta da Nutricia era a mais vantajosa e adjudicaram-lhe o contrato. Em 19 de agosto de 2019, a Simonsen & Weel recorreu desta decisão para a *Klagenævnet for Udbud* (Comissão de Recursos em Matéria de Contratos Públicos, Dinamarca), pedindo a sua anulação.
- 37 Uma vez que o referido órgão jurisdicional não concedeu efeito suspensivo a este recurso, a Região da Jutlândia do Norte celebrou um acordo-quadro com o adjudicatário. Por seu turno, a Região da Dinamarca do Sul não exerceu a opção de que dispunha.
- 38 Em apoio do seu recurso, a Simonsen & Weel sustenta, em primeiro lugar, que, ao não indicarem, no anúncio de concurso, a quantidade estimada ou o valor estimado dos produtos a fornecer no âmbito do acordo-quadro em causa no processo principal, as Regiões violaram nomeadamente o artigo 49.º da Diretiva 2014/24, os princípios da igualdade de tratamento e da transparência consagrados no artigo 18.º, n.º 1, desta diretiva, bem como o ponto 7 da parte C do anexo V da referida diretiva.
- 39 Em segundo lugar, alega que as Regiões estão obrigadas a indicar a quantidade máxima dos produtos que podem ser adquiridos em execução do acordo-quadro ou o seu valor total máximo, sem o qual poderiam fracionar artificialmente o acordo-quadro durante toda a sua vigência, contrariamente à jurisprudência que resulta do Acórdão de 19 de dezembro de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034).

- 40 Quanto à falta de indicação da quantidade ou do valor estimado, as Regiões argumentam, nomeadamente, que a obrigação de indicar uma quantidade ou um valor determinado no anúncio de concurso não se aplica aos acordos-quadro. Resulta da própria redação do artigo 33.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 que as quantidades previstas podem ser indicadas «se necessário», o que implica que tal indicação continua a ser facultativa para a autoridade adjudicante.
- 41 Quanto à falta de indicação da quantidade máxima dos produtos que podem ser adquiridos em execução do acordo-quadro ou do seu valor total máximo, as Regiões sustentam que a solução do Acórdão de 19 de dezembro de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, está limitada às situações em que uma autoridade adjudicante age por conta de outras autoridades adjudicantes que não são partes diretas no acordo-quadro, o que não se verifica no presente caso. Além disso, decorre deste acórdão que os princípios da transparência e da igualdade de tratamento são respeitados, uma vez que o volume global das prestações é indicado no próprio acordo-quadro ou noutro documento de concurso.
- 42 Acresce que, no caso de um concurso que tem por objeto um acordo-quadro, é determinante a questão de saber se o mesmo é celebrado por conta de outras autoridades adjudicantes, o que decorre igualmente dos considerandos 59 a 62 da Diretiva 2014/24. A exigência de indicação de um volume máximo ou de um valor máximo, mencionada no n.º 61 do Acórdão de 19 de dezembro de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, não pode ser alargada a casos não equiparáveis ao que está em causa nesse processo. Ora, no caso em apreço, as Regiões alegam ter adjudicado um acordo-quadro não exclusivo e não sinalagmático, e não ter tido conhecimento, aquando do concurso, da extensão das necessidades de aquisição concretas ou do nível de preços para os «contratos individuais». Por conseguinte, não estavam em condições de efetuar uma estimativa fiável do valor do acordo-quadro.
- 43 Por conseguinte, a *Klagenævnet for Udbud* (Comissão de Recursos em Matéria de Contratos Públicos) interroga-se quanto à possibilidade de aplicar por analogia a solução do Acórdão de 19 de dezembro de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, ao litígio no processo principal, tendo em conta a particularidade das circunstâncias do processo que deu origem a este acórdão e o facto de a Diretiva 2014/24 introduzir, no que concerne ao acordo-quadro, modificações, embora pouco significativas, relativamente à redação da Diretiva 2004/18, que era aplicável ao referido processo. As suas dúvidas incidem, nomeadamente, sobre a questão de saber se o limite máximo deve especificar tanto as quantidades máximas como os valores máximos dos produtos que poderão ser adquiridos no âmbito do acordo-quadro e se este máximo deve, eventualmente, ser fixado «logo no início», isto é, no anúncio de concurso — no qual é, por conseguinte, idêntico ao valor estimado — e/ou no caderno de encargos, ou se basta que seja fixado um máximo, pela primeira vez, no próprio acordo-quadro, ou seja, findo o procedimento de concurso. Por último, na hipótese de esse limite máximo não ter sido mencionado corretamente pela autoridade adjudicante, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, em aplicação do artigo 2.º-D da Diretiva 92/13, o acordo-quadro celebrado nesta base deve ser equiparado à situação em que não foi publicado nenhum anúncio de concurso, pelo que deve ser considerado desprovido de efeitos.

- 44 Foi neste contexto que a Klagenevnet for Udbud (Comissão de Recursos em Matéria de Contratos Públicos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) a) Devem os princípios da igualdade de tratamento e da transparência previstos no artigo 18.º, n.º 1, da [Diretiva 2014/24] e no artigo 49.º da [Diretiva 2014/24], em conjugação com os pontos 7 e 10, alínea a), da parte C do anexo V da Diretiva 2014/24, ser interpretados no sentido de que, num processo como o que está em causa, o anúncio de concurso deve conter informação sobre a quantidade estimada e/ou o valor estimado dos fornecimentos no âmbito do acordo-quadro a que o concurso se refere?  
b) Em caso de resposta afirmativa a esta questão, pergunta-se igualmente ao Tribunal de Justiça se as disposições acima enunciadas devem ser interpretadas no sentido de que a informação deve ser apresentada em relação ao acordo-quadro (a) em termos globais e/ou (b) em relação à autoridade adjudicante inicial que declarou a sua intenção de celebrar um contrato com base no convite para a apresentação de propostas (no presente caso, a [Região da Jutlândia do Norte]) e/ou (c) em relação à autoridade adjudicante inicial que declarou apenas que só participaria numa opção (no presente caso, a [Região da Dinamarca do Sul]).
  - 2) a) Devem os princípios da igualdade de tratamento e da transparência previstos no artigo 18.º, n.º 1, da [Diretiva 2014/24] e nos artigos 33.º e 49.º da [Diretiva 2014/24], em conjugação com os pontos 7 e 10, alínea a), da parte C do anexo V da Diretiva 2014/24, ser interpretados no sentido de que tanto o anúncio de concurso como o caderno de encargos devem indicar a quantidade máxima e/ou o valor máximo dos fornecimentos no âmbito do acordo-quadro a que o concurso se refere, pelo que o acordo-quadro em causa deixará de vigorar quando aquele limite tiver sido atingido?  
b) Em caso de resposta afirmativa a esta questão, pergunta-se igualmente ao Tribunal de Justiça se as disposições acima enunciadas devem ser interpretadas no sentido de que o referido limite máximo deve ser indicado em relação ao acordo-quadro (a) em termos globais e/ou (b) em relação à autoridade adjudicante inicial que declarou a sua intenção de celebrar um contrato com base no convite para a apresentação de propostas (no presente caso, a [Região da Jutlândia do Norte]) e/ou (c) em relação à autoridade adjudicante inicial que declarou apenas que só participaria numa opção (no presente caso, a [Região da Dinamarca do Sul]).
  - 3) Em caso de resposta afirmativa à questão 1 e/ou à questão 2, solicita-se igualmente ao Tribunal de Justiça — na medida em que tal seja relevante para o conteúdo destas respostas — que responda à seguinte questão: Deve o artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da [Diretiva 92/13], lido em conjugação com os artigos 33.º e 49.º da [Diretiva 2014/24], em conjugação com os pontos 7 e 10, alínea a), da parte C do anexo V da Diretiva 2014/24, ser interpretado no sentido de que a condição “[se] a entidade adjudicante tiver adjudicado um contrato sem publicação prévia de um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia*” abrange uma situação como a que está em causa no presente processo, na qual a autoridade adjudicante publicou um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia* relativo ao acordo-quadro previsto, mas  
a) O anúncio de concurso não preenche o requisito da indicação da quantidade estimada e/ou do valor estimado dos fornecimentos no âmbito do acordo-quadro a que o concurso se refere porque essa estimativa está indicada no caderno de encargos, e

- b) A autoridade adjudicante violou o requisito da indicação no anúncio de concurso ou no caderno de encargos da quantidade máxima e/ou do valor máximo dos fornecimentos no âmbito do acordo-quadro a que se refere o convite para a apresentação de propostas?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Quanto à primeira questão, alínea a), e à segunda questão, alínea a)*

- 45 Com a primeira questão, alínea a), e a segunda questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 49.º da Diretiva 2014/24, os pontos 7 e 8 e o ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva, lidos em conjugação com o artigo 33.º da referida diretiva e os princípios da igualdade de tratamento e da transparência enunciados no artigo 18.º, n.º 1, desta última, devem ser interpretados no sentido de que o anúncio de concurso deve indicar a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro e de que, uma vez atingido esse limite, se esgotam os efeitos do referido acordo-quadro.
- 46 Há que recordar que, nos termos do artigo 33.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/24, um acordo-quadro é um acordo entre uma ou mais autoridades adjudicantes e um ou mais operadores económicos que tem por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, das quantidades previstas. O primeiro parágrafo deste número prevê que as autoridades adjudicantes podem celebrar acordos-quadro, desde que apliquem os procedimentos previstos na referida diretiva.
- 47 O artigo 49.º da Diretiva 2014/24 prevê que os anúncios de concurso devem ser utilizados como meio de abertura de concurso para todos os procedimentos, sem prejuízo do artigo 26.º, n.º 5, segundo parágrafo, e do artigo 32.º desta diretiva. Incluem as menções previstas na parte C do anexo V da referida diretiva e são publicados em conformidade com o artigo 51.º da mesma diretiva.
- 48 Daqui resulta que o artigo 49.º da Diretiva 2014/24 e, em consequência, a parte C do anexo V da mesma são aplicáveis aos acordos-quadro.
- 49 A este respeito, certas disposições da Diretiva 2014/24, consideradas isoladamente, podem dar a entender que a autoridade adjudicante dispõe de uma margem de apreciação quanto à conveniência de indicar, no anúncio de concurso, um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro.
- 50 O ponto 8 da parte C do anexo V da Diretiva 2014/24 prevê, a título das informações que devem constar dos anúncios de concurso, que a autoridade adjudicante deve mencionar a ordem de grandeza total estimada do(s) contratos(s), devendo essa informação ser prestada para cada lote caso o contrato seja dividido em lotes. A referência a uma simples «ordem de grandeza», e não a um valor definido com precisão, sugere que a avaliação exigida à autoridade adjudicante pode ser aproximada.
- 51 O ponto 10 desta parte C, relativo às informações sobre o prazo para a entrega ou o fornecimento de bens, a execução de obras ou a prestação de serviços e, na medida do possível, sobre a duração do contrato, dispõe, na sua alínea a), especificamente dedicada aos acordos-quadro, que a autoridade adjudicante deve indicar, na medida do possível, o valor ou a ordem de grandeza e a

frequência dos contratos a adjudicar. Daqui resulta, em conformidade com esta disposição, que a indicação por parte da autoridade adjudicante do valor ou da ordem de grandeza e da frequência dos contratos a adjudicar não é exigida em todas as circunstâncias.

- 52 Do mesmo modo, o artigo 33.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 2014/24 dispõe que um acordo-quadro tem por objeto fixar, «se necessário», as quantidades previstas. Fazendo referência à locução adverbial «se necessário», esta disposição precisa, no que respeita especificamente às quantidades dos produtos a fornecer, que estas devem, tanto quanto possível, estar estabelecidas num acordo-quadro. Resulta igualmente do formulário-tipo constante do anexo II do Regulamento de Execução 2015/1986 que a autoridade adjudicante não está obrigada a preencher a rubrica II.1.5), intitulada «Valor total estimado», podendo esse valor ser especificado «se aplicável», como resulta da remissão feita nesta rubrica para a nota de pé de página n.º 2 desse formulário.
- 53 Resulta do exposto que a mera interpretação literal das referidas disposições não é conclusiva para efeitos de determinar se um anúncio de concurso deve indicar a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro.
- 54 Todavia, à luz dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência enunciados no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, bem como da economia geral desta diretiva, não é aceitável que a autoridade adjudicante se abstenha de indicar, no anúncio de concurso, um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro.
- 55 Com efeito, resulta de outras disposições da Diretiva 2014/24 que a autoridade adjudicante deve determinar o conteúdo do acordo-quadro que pretende celebrar.
- 56 Em primeiro lugar, o artigo 5.º desta diretiva, relativo aos métodos de cálculo do valor estimado do contrato, prevê, no seu n.º 5, que, nos acordos-quadro, o valor a tomar em consideração é o valor máximo estimado, sem IVA, de todos os contratos públicos previstos durante toda a vigência do acordo-quadro.
- 57 Ora, uma vez que tem de avaliar o valor máximo estimado, sem IVA, de todos os contratos previstos durante toda a vigência do acordo-quadro, a autoridade adjudicante pode comunicar este valor aos proponentes.
- 58 De resto, o Tribunal de Justiça baseou-se nomeadamente no artigo 9.º, n.º 9, da Diretiva 2004/18, cuja redação é idêntica à do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2014/24, para considerar, no n.º 60 do Acórdão de 19 de dezembro de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, que, embora esteja apenas sujeita a uma obrigação de meios quando se trate de especificar o valor e a frequência de cada contrato subsequente a adjudicar, a autoridade adjudicante que seja parte no acordo *ab initio* deve, não obstante, imperativamente especificar, quanto ao próprio acordo-quadro, o volume global, e, por conseguinte, a quantidade e/ou o valor máximo, no qual possam inscrever-se os contratos subsequentes.
- 59 Em segundo lugar, em aplicação do ponto 7 da parte C do anexo V da Diretiva 2014/24, a autoridade adjudicante deve, a título das informações que devem constar dos anúncios de concurso, descrever o contrato e, nesta medida, indicar a quantidade ou o valor dos

fornecimentos que serão abrangidos pelo acordo-quadro na sua globalidade. Com efeito, não pode cumprir esta obrigação sem indicar, pelo menos, uma quantidade e/ou um valor máximo destes fornecimentos.

- 60 Por outro lado, quando uma autoridade adjudicante tem de preencher o formulário que figura no anexo II do Regulamento de Execução 2015/1986, deve fazer constar, na categoria II.2.6) deste formulário, relativa ao valor estimado, o valor total máximo para toda a duração de cada um dos lotes.
- 61 Além disso, importa sublinhar que, como resulta do artigo 33.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24, os princípios fundamentais do direito da União, como a igualdade de tratamento e a transparência, são aplicáveis aquando da celebração de um acordo-quadro. Ora, tanto os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação como o princípio da transparência daí decorrente implicam que todas as condições e modalidades do processo de adjudicação sejam formuladas de forma clara, precisa e unívoca no anúncio de concurso ou no caderno de encargos, de modo, primeiro, a permitir a todos os proponentes razoavelmente informados e normalmente diligentes compreenderem o seu alcance exato e interpretá-las da mesma maneira e, segundo, a possibilitar à autoridade adjudicante verificar efetivamente se as propostas dos concorrentes correspondem aos critérios por que se rege o concurso em causa (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, n.º 63).
- 62 Com efeito, os princípios da transparência e da igualdade de tratamento dos operadores económicos interessados na celebração do acordo-quadro, enunciados nomeadamente no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, saíam afetados se a autoridade adjudicante que seja parte no acordo-quadro *ab initio* não especificasse o valor ou a quantidade máxima objeto desse acordo (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, n.º 64).
- 63 A este respeito, a indicação por parte da autoridade adjudicante da quantidade e/ou do valor estimado e de uma quantidade e/ou de um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro reveste uma importância considerável para um proponente, visto que é com base nessa estimativa que este poderá apreciar a sua capacidade para cumprir as obrigações decorrentes desse acordo-quadro.
- 64 Por outro lado, se o valor ou a quantidade máxima estimada objeto desse acordo não fosse indicada ou se tal indicação não tivesse caráter jurídico vinculativo, a autoridade adjudicante poderia não respeitar essa quantidade máxima. Por conseguinte, a responsabilidade contratual do adjudicatário poderia ser acionada com base no incumprimento do acordo-quadro se este não lograsse fornecer as quantidades pedidas pela autoridade adjudicante, mesmo que estas excedessem a quantidade máxima prevista no anúncio de concurso. Ora, tal situação seria contrária ao princípio da transparência enunciado no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24.
- 65 Além disso, o princípio da transparência poderia ser violado de forma duradoura, uma vez que, como decorre do artigo 33.º, n.º 1, terceiro parágrafo, desta diretiva, um acordo-quadro pode ser celebrado por um período que pode ir até quatro anos, ou mais, em casos excecionais devidamente justificados, nomeadamente pelo objeto do acordo-quadro. Acresce que, como enuncia o considerando 62 da referida diretiva, os contratos baseados num acordo-quadro devem ser

adjudicados antes do fim do período de vigência do acordo-quadro, ao passo que a duração dos contratos individuais baseados num acordo-quadro não tem de coincidir com o período de vigência desse acordo-quadro, podendo ser mais longa ou mais curta.

- 66 Por último, uma interpretação extensiva da obrigação de definir o valor ou a quantidade estimada máxima abrangida pelo acordo-quadro seria igualmente suscetível, por um lado, de privar de efeito útil a regra prevista no artigo 33.º, n.º 2, terceiro parágrafo, da Diretiva 2014/24, segundo a qual os contratos baseados num acordo-quadro não podem em caso algum introduzir modificações substanciais nas condições estabelecidas no referido acordo-quadro, e, por outro, de constituir uma utilização abusiva ou uma utilização destinada a impedir, restringir ou falsear a concorrência, conforme aludida no considerando 61 da referida diretiva.
- 67 Daqui resulta que o facto de se exigir à autoridade adjudicante que seja parte no acordo-quadro *ab initio* que indique, no acordo-quadro, a quantidade e o valor máximo das prestações que esse acordo cobrirá concretiza a proibição de recorrer aos acordos-quadro de forma abusiva ou de modo a impedir, restringir ou falsear a concorrência (v., neste sentido, Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, n.º 69).
- 68 Decorre das considerações precedentes que a autoridade adjudicante que seja parte no acordo-quadro *ab initio* só se pode comprometer, por conta própria e por conta das autoridades adjudicantes potenciais que estejam claramente designadas no referido acordo, até uma determinada quantidade e/ou um valor máximo e que, uma vez atingido esse limite, se esgotam os efeitos do referido acordo (v., por analogia, Acórdão de 19 de dezembro de 2018, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — Antitrust e Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, n.º 61).
- 69 Todavia, importa prestar dois esclarecimentos adicionais.
- 70 Por um lado, em conformidade com o artigo 33.º, n.º 2, terceiro parágrafo, e o artigo 72.º da Diretiva 2014/24, são admissíveis modificações não substanciais do acordo-quadro, entendendo-se, por princípio, que tais modificações revestem carácter consensual, pelo que exigem o acordo do adjudicatário.
- 71 Por outro lado, a indicação da quantidade ou do valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro pode figurar tanto no anúncio de concurso como no caderno de encargos, dado que, no que se refere a um acordo-quadro, as autoridades adjudicantes são obrigadas a oferecer, de acordo com o artigo 53.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, por via eletrónica, um acesso gratuito, livre, direto e completo aos documentos do concurso, a partir da data de publicação do anúncio, em conformidade com o artigo 51.º desta diretiva.
- 72 A verificação destas condições é, assim, suscetível de assegurar o respeito pelos princípios da transparência e da igualdade de tratamento enunciados no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24.
- 73 Em contrapartida, estes princípios não seriam respeitados se um operador económico, que pretendesse aceder ao referido caderno de encargos para avaliar a conveniência de apresentar uma proposta, fosse obrigado a manifestar, antecipadamente, qualquer interesse junto da autoridade adjudicante.

74 Nestas condições, há que responder à primeira questão, alínea a), e à segunda questão, alínea a), que o artigo 49.º da Diretiva 2014/24, os pontos 7 e 8 e o ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva, lidos em conjugação com o artigo 33.º da referida diretiva e os princípios da igualdade de tratamento e da transparência enunciados no artigo 18.º, n.º 1, desta última, devem ser interpretados no sentido de que o anúncio de concurso deve indicar a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro e de que, uma vez atingido esse limite, se esgotam os efeitos do referido acordo-quadro.

***Quanto à primeira questão, alínea b), e à segunda questão, alínea b)***

75 Com a primeira questão, alínea b), e a segunda questão, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 49.º da Diretiva 2014/24, bem como o ponto 7 e o ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva, lidos em conjugação com o artigo 33.º da referida diretiva e os princípios da igualdade de tratamento e da transparência enunciados no artigo 18.º, n.º 1, desta última, devem ser interpretados no sentido de que a quantidade ou o valor estimado dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro e a quantidade ou o valor máximo desses produtos devem ser indicados no anúncio de concurso em termos globais.

76 Uma vez que, como resulta da resposta dada à primeira questão, alínea a), e à segunda questão, alínea a), o anúncio de concurso deve indicar a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro, os princípios da transparência e da igualdade de tratamento enunciados no artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 opõem-se a que uma autoridade adjudicante se limite a comunicar informações parciais sobre o objeto e a extensão, prevista no plano quantitativo e/ou financeiro, de um acordo-quadro.

77 Esta indicação pode surgir em termos globais no anúncio de concurso, bastando tal menção para assegurar o respeito pelos princípios da transparência e da igualdade de tratamento enunciados no artigo 18.º, n.º 1, dessa diretiva.

78 No entanto, nada obsta a que uma autoridade adjudicante, para aperfeiçoar a informação dada aos proponentes e permitir-lhes apreciar melhor se é conveniente apresentar uma proposta, fixe requisitos adicionais e subdivida a quantidade ou o valor estimado global dos produtos a fornecer no âmbito do acordo-quadro para determinar as necessidades da autoridade adjudicante inicial que pretende celebrar um acordo-quadro e as da ou das autoridade(s) adjudicante(s) inicial(ais) que manifestaram a intenção de participar nesse acordo-quadro por meio de uma opção.

79 Do mesmo modo, uma autoridade adjudicante pode apresentar separadamente, no anúncio de concurso, a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro para cada uma das autoridades adjudicantes, quer tencionem celebrar o acordo-quadro, quer disponham de uma opção para o efeito. Tal pode acontecer nomeadamente quando, atendendo às condições de execução dos contratos públicos subsequentes, os operadores económicos são convidados a apresentar propostas para todos os lotes ou para todos os itens mencionados no anúncio de concurso ou ainda quando os contratos subsequentes têm de ser executados em locais remotos.

80 Por conseguinte, há que responder à primeira questão, alínea b), e à segunda questão, alínea b), que o artigo 49.º da Diretiva 2014/24, bem como o ponto 7 e o ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva, lidos em conjugação com o artigo 33.º da referida diretiva e os princípios da

igualdade de tratamento e da transparência enunciados no artigo 18.º, n.º 1, desta última, devem ser interpretados no sentido de que o anúncio de concurso deve indicar a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro em termos globais e de que este anúncio pode fixar requisitos adicionais que a autoridade adjudicante decidida acrescentar.

### *Quanto à terceira questão*

- 81 A título preliminar, há que recordar que o facto de o órgão jurisdicional reenvio ter formulado uma questão prejudicial apenas com base em certas disposições do direito da União não obsta a que o Tribunal de Justiça lhe forneça todos os elementos de interpretação que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, quer esse órgão lhes tenha ou não feito referência no enunciado das suas questões. A este respeito, cabe ao Tribunal extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do direito da União que requerem uma interpretação, tendo em conta o objeto do litígio (v., nomeadamente, Acórdãos de 27 de outubro de 2009, *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, n.º 81; de 22 de março de 2012, *Nilaş e o.*, C-248/11, EU:C:2012:166, n.º 31; e de 20 de dezembro de 2017, *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani e Guerrato*, C-178/16, EU:C:2017:1000, n.º 28).
- 82 No caso em apreço, a Diretiva 92/13, de cuja disposição o órgão jurisdicional de reenvio pede a interpretação, diz respeito às regras relativas aos procedimentos de celebração de contratos públicos por entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações. Ora, estes serviços não estão em causa no processo principal, que tem por objeto os recursos relativos aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos baseados na Diretiva 2014/24 que são regulados pela Diretiva 89/665, cujo artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), tem uma redação análoga à da disposição correspondente da Diretiva 92/13.
- 83 Nestas condições, há que considerar que, com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 89/665 deve ser interpretado no sentido de que é aplicável no caso de um anúncio de concurso ter sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, conquanto, por um lado, a quantidade estimada e/ou o valor estimado dos produtos a fornecer no âmbito do acordo-quadro previsto não resultem desse anúncio de concurso, mas do caderno de encargos, e, por outro, nem o referido anúncio de concurso nem o caderno de encargos mencionem uma quantidade máxima e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito do referido acordo-quadro.
- 84 O artigo 2.º-D, n.º 1, da Diretiva 89/665 prevê que a não publicação prévia de um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia*, sem que tal seja permitido nos termos das disposições da Diretiva 2014/24, priva de efeitos o contrato em causa ou, como no caso em apreço, o acordo-quadro em causa.
- 85 Este artigo 2.º-D foi inserido na versão inicial da Diretiva 89/665 pela Diretiva 2007/66. O legislador da União explicitou as alterações introduzidas indicando, no considerando 13 da Diretiva 2007/66, que, a fim de lutar contra a adjudicação ilegal de contratos por ajuste direto, que o Tribunal de Justiça qualificou, no seu Acórdão de 11 de janeiro de 2005, *Stadt Halle e RPL Lochau* (C-26/03, EU:C:2005:5, n.ºs 36 e 37), como a mais importante violação do direito da União em matéria de contratos públicos por parte de uma autoridade adjudicante ou de uma entidade adjudicante, se devia prever uma sanção efetiva, proporcionada e dissuasiva e considerar, nessa medida, que um contrato resultante de uma adjudicação ilegal por ajuste direto deve, em

princípio, ser considerado desprovido de efeitos. No considerando 14 desta diretiva, precisou-se que a privação de efeitos constitui o meio mais eficaz de restabelecer a concorrência e de criar novas oportunidades de negócio para os operadores económicos que tenham sido ilegalmente privados da oportunidade de concorrer e que as adjudicações por ajuste direto na aceção dessa diretiva deviam incluir todas as adjudicações de contratos sem publicação prévia de um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia* na aceção da Diretiva 2004/18.

- 86 Assim, resulta do artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 89/665, lido à luz dos considerandos 13 e 14 da Diretiva 2007/66, que, aquando da adoção da Diretiva 2007/66, o legislador da União pretendeu introduzir no direito aplicável uma sanção rigorosa cuja aplicação deve, todavia, limitar-se às hipóteses mais graves de violações do direito da União dos contratos públicos, isto é, aquelas em que um contrato é adjudicado por ajuste direto sem ter sido objeto de publicação prévia de um anúncio de concurso no *Jornal Oficial da União Europeia*.
- 87 Daqui resulta que seria desproporcionado alargar a aplicação desta disposição a uma situação como a que está em causa no processo principal, em que as Regiões publicaram um anúncio de concurso e tornaram acessível o caderno de encargos sem mencionar, nesse anúncio ou nesse caderno de encargos, a quantidade estimada e/ou o valor estimado, e a quantidade máxima e/ou o valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito desse acordo-quadro.
- 88 Nessa situação, a violação do artigo 49.º da Diretiva 2014/24, lido em conjugação com os pontos 7 e 8, bem como com o ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva, não atinge o grau de gravidade exigido para desencadear a aplicação da sanção prevista no artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 89/665.
- 89 Com efeito, o incumprimento por parte da autoridade adjudicante da sua obrigação de mencionar a extensão de um acordo-quadro é, nesse caso, suficientemente perceptível para poder ser detetado por um operador económico que pretendia apresentar uma proposta e que devia, por isso, considerar-se informado.
- 90 Por conseguinte, há que responder à terceira questão que o artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 89/665 deve ser interpretado no sentido de que não é aplicável no caso de um anúncio de concurso ter sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, conquanto, por um lado, a quantidade estimada e/ou o valor estimado dos produtos a fornecer no âmbito do acordo-quadro previsto não resultem desse anúncio de concurso, mas do caderno de encargos, e, por outro, nem o referido anúncio de concurso nem o caderno de encargos mencionem uma quantidade máxima e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito do referido acordo-quadro.

### **Quanto às despesas**

- 91 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 (Quarta Secção) declara:

- 1) O artigo 49.º 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, os pontos 7 e 8 e o ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva, lidos em conjugação com o artigo 33.º da referida diretiva e os princípios da igualdade de tratamento e da transparência enunciados no artigo 18.º, n.º 1, desta última, devem ser interpretados no sentido de que o anúncio de concurso deve indicar a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro e de que, uma vez atingido esse limite, se esgotam os efeitos do referido acordo-quadro.
- 2) O artigo 49.º da Diretiva 2014/24, bem como o ponto 7 e o ponto 10, alínea a), da parte C do anexo V desta diretiva, lidos em conjugação com o artigo 33.º da referida diretiva e os princípios da igualdade de tratamento e da transparência enunciados no artigo 18.º, n.º 1, desta última, devem ser interpretados no sentido de que o anúncio de concurso deve indicar a quantidade e/ou o valor estimado e uma quantidade e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito de um acordo-quadro em termos globais e de que este anúncio pode fixar requisitos adicionais que a autoridade adjudicante decidida acrescentar.
- 3) O artigo 2.º-D, n.º 1, alínea a), da Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos procedimentos de recurso em matéria de celebração dos contratos de direito público de fornecimentos e de obras, conforme alterada pela Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, deve ser interpretado no sentido de que não é aplicável no caso de um anúncio de concurso ter sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*, conquanto, por um lado, a quantidade estimada e/ou o valor estimado dos produtos a fornecer no âmbito do acordo-quadro previsto não resultem desse anúncio de concurso, mas do caderno de encargos, e, por outro, nem o referido anúncio de concurso nem o caderno de encargos mencionem uma quantidade máxima e/ou um valor máximo dos produtos a fornecer no âmbito do referido acordo-quadro.

Assinaturas