



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

16 de junho de 2022 *

«Reenvio prejudicial — Adjudicação de contratos públicos — Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 — Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 — Inaplicabilidade aos contratos públicos adjudicados por Estados-Membros e financiados por recursos provenientes de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — Diretiva 2014/24/UE — Remissão direta e incondicional na legislação nacional para disposições do direito da União — Aplicabilidade a um contrato cujo valor estimado é inferior ao limiar fixado pela diretiva — Artigo 32.º, n.º 2, alínea a) — Faculdade de uma entidade adjudicante convidar um único operador económico a participar num procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, após ter constatado o caráter infrutífero de um concurso aberto anterior — Obrigação de manter as condições iniciais do contrato sem introduzir alterações substanciais»

No processo C-376/21,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária), por Decisão de 28 de maio de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de junho de 2021, no processo

Zamestnik-ministar na regionalno razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020

contra

Obshtina Razlog,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: N. Jääskinen, presidente de secção, M. Safjan e M. Gavalec (relator), juízes,

advogado-geral: L. Medina,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: búlgaro.

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Comissão Europeia, por D. Drambozova, P. Ondrůšek, P. Rossi, e G. Wils, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 102.º e 104.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO 2012, L 298, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2015/1929 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de outubro de 2015 (JO 2015, L 286, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 966/2012»), bem como dos artigos 160.º e 164.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013 (UE) n.º 1301/2013 (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013 (UE) n.º 1309/2013 (UE) n.º 1316/2013 (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento n.º 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1) (a seguir «Regulamento Financeiro»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa «Regioni v rastezh» 2014-2020 (Vice-Ministro do Desenvolvimento Regional e das Obras Públicas, na sua qualidade de chefe da autoridade de gestão do programa operacional «Regiões em desenvolvimento» 2014-2020; a seguir «ministro») ao Obshtina Razlog (Município de Razlog, Bulgária) a respeito da decisão daquele que impôs uma correção financeira a esse município em consequência de violações de regras relativas, por um lado, à adjudicação de contratos públicos e, por outro, à utilização de fundos europeus atribuídos ao referido município.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 966/2012

- 3 Sob a epígrafe «Princípios aplicáveis aos contratos públicos», o artigo 102.º do Regulamento n.º 966/2012 previa:

«1. Os contratos públicos financiados, total ou parcialmente, pelo orçamento [da União Europeia] respeitam os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação.

2. Todos os contratos têm por base uma concorrência tão ampla quanto possível, exceto nos casos em que se recorra ao procedimento referido no artigo 104.º, n.º 1, alínea d).

[...]

- 4 Sob a epígrafe «Procedimentos de contratação pública», o artigo 104.º desse regulamento dispunha, no seu n.º 1:

«Os procedimentos de contratação para a adjudicação de contratos de concessão ou de contratos públicos, incluindo os contratos-quadro, assumem uma das seguintes formas:

[...]

d) Procedimento por negociação, inclusive sem publicação prévia de anúncio;

[...]

- 5 Sob a epígrafe «Entidade adjudicante», o artigo 117.º do referido regulamento dispunha, no seu n.º 1:

«As instituições na aceção do artigo 2.º, as agências e os organismos de execução na aceção dos artigos 208.º e 209.º são considerados entidades adjudicantes relativamente aos contratos celebrados por sua própria conta, a não ser que as suas aquisições se façam através de uma central de compras.

[...]

Nos termos do artigo 65.º, essas instituições delegam os poderes necessários para o exercício das funções de entidade adjudicante.»

Regulamento Financeiro

- 6 Sob a epígrafe «Definições», o artigo 2.º do Regulamento Financeiro dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

51) “Contrato público”, um contrato a título oneroso celebrado por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais entidades adjudicantes, na aceção dos artigos 174.º e 178.º, tendo em vista obter, mediante o pagamento de um preço, no todo ou em parte a cargo do orçamento, o fornecimento de bens móveis ou imóveis, a execução de obras ou a prestação de serviços, e que abrange:

[...]

b) Contratos de fornecimento;

[...]

- 7 Sob a epígrafe «Gestão partilhada com os Estados-Membros», o artigo 63.º desse regulamento prevê, no seu n.º 1:

«Caso a Comissão [Europeia] execute o orçamento em regime de gestão partilhada, as tarefas de execução do orçamento são delegadas nos Estados-Membros. A Comissão e os Estados-Membros respeitam os princípios da boa gestão financeira, da transparência e da não discriminação, e garantem a notoriedade da ação da União na gestão dos fundos da União. Para o efeito, a Comissão e os Estados-Membros cumprem as suas respetivas obrigações de controlo e de auditoria e assumem as responsabilidades delas decorrentes, estabelecidas no presente regulamento. São previstas disposições complementares nas regras setoriais.»

- 8 Sob a epígrafe «Princípios aplicáveis aos contratos e âmbito de aplicação», o artigo 160.º do referido regulamento dispõe:

«1. Os contratos financiados total ou parcialmente pelo orçamento respeitam os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação.

2. Os contratos são abertos a concurso com a maior amplitude possível, exceto nos casos em que se recorra ao procedimento referido no artigo 164.º, n.º 1, alínea d).

[...]»

- 9 Sob a epígrafe «Procedimentos de contratação pública», o artigo 164.º do mesmo regulamento prevê:

«1. Os procedimentos de contratação para a adjudicação de contratos de concessão ou de contratos públicos, incluindo os contratos-quadro, assumem uma das seguintes formas:

[...]

d) Procedimento por negociação, inclusive sem publicação prévia de anúncio;

[...]

4. Em todos os procedimentos que impliquem negociação, a entidade adjudicante negocia com os proponentes a proposta inicial e todas as propostas subsequentes, na totalidade ou em parte, exceto as suas propostas definitivas, a fim de melhorar o respetivo conteúdo. Os requisitos mínimos e os critérios especificados nos documentos do concurso não são objeto de negociação.

[...]»

- 10 Sob a epígrafe «Entidade adjudicante», o artigo 174.º do Regulamento Financeiro dispõe, no seu n.º 1, primeiro parágrafo:

«As instituições da União, as agências de execução e os organismos a que se referem os artigos 70.º e 71.º são considerados entidades adjudicantes relativamente aos contratos adjudicados por sua própria conta, a não ser que as suas aquisições sejam feitas através de uma central de compras. Os serviços das instituições da União não podem ser considerados entidades adjudicantes caso celebrem acordos de nível de serviço entre si.»

Diretiva 2014/24

- 11 Os considerandos 2 e 50 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), conforme alterada pelo Regulamento Delegado (UE) 2015/2170 da Comissão, de 24 de novembro de 2015 (JO 2015, L 307, p. 5) (a seguir «Diretiva 2014/24»), enunciam:

«(2) A contratação pública [...] [constitui] um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos. Para o efeito, as regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho [de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO 2004, L 134, p. 1)] e da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho [de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (JO 2004, L 134, p. 114)], deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública [...]

[...]

- (50) Tendo em conta os efeitos prejudiciais sobre a concorrência, o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso só deverá ser utilizado em circunstâncias muito excecionais. Esta exceção deverá limitar-se aos casos em que a publicação não seja possível, por razões de extrema urgência devido a acontecimentos imprevisíveis ou não imputáveis à autoridade adjudicante, ou em que desde o início seja evidente que a publicação não fomentará mais concorrência nem melhores resultados do concurso, nomeadamente por só existir, objetivamente, um operador económico capaz de executar o contrato. É este o caso das obras de arte, em que a identidade do artista determina intrinsecamente o carácter e o valor únicos do próprio objeto artístico. A exclusividade pode também ter outros fundamentos, mas só em situações de exclusividade objetiva se pode justificar o recurso ao procedimento por negociação sem publicação de anúncio de concurso, caso a situação de exclusividade não tenha sido criada pela própria autoridade adjudicante com vista ao futuro concurso.

As autoridades adjudicantes que recorram a esta exceção deverão explicar por que motivo não existem alternativas ou substitutos razoáveis, como a utilização de canais de distribuição alternativos, inclusive fora do Estado-Membro da autoridade adjudicante, ou a análise de obras, fornecimentos e serviços funcionalmente comparáveis.

Sempre que a situação de exclusividade se deva a motivos técnicos, estes deverão ser rigorosamente definidos e justificados numa base casuística. Estes motivos podem incluir, por exemplo, a impossibilidade técnica, na prática, de qualquer outro operador económico atingir o desempenho exigido, ou a necessidade de utilizar conhecimentos, instrumentos ou meios específicos que apenas um operador tem à sua disposição. Estes motivos técnicos também podem resultar de requisitos específicos de interoperabilidade que devam ser respeitados a fim de garantir o funcionamento das obras, fornecimentos ou serviços que são objeto do concurso.

Por último, não é necessário um procedimento de concurso em caso de aquisição direta de fornecimentos num mercado de matérias-primas incluindo as plataformas de negociação de matérias-primas tais como produtos agrícolas, matérias-primas e bolsas de energia uma vez que a estrutura comercial multilateral, regulamentada e controlada, garante já por si os preços de mercado.»

12 Sob a epígrafe «Montantes limiares», o artigo 4.º dessa diretiva dispõe:

«A presente diretiva aplica-se aos contratos cujo valor estimado, sem imposto sobre o valor acrescentado (IVA), seja igual ou superior aos seguintes limiares:

[...]

c) 209 000 [euros] para os contratos públicos de fornecimento e de serviços adjudicados por autoridades adjudicantes subcentrais e concursos para trabalhos de conceção organizados por essas autoridades; [...]

[...]»

13 Nos termos do artigo 5.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Métodos de cálculo do valor estimado do contrato»:

«1. O cálculo do valor estimado de um contrato baseia-se no montante total a pagar, sem IVA, estimado pela autoridade adjudicante, incluindo qualquer tipo de opção e eventuais renovações do contrato, indicados expressamente nos documentos do concurso.

[...]

3. O método de cálculo do valor estimado de um contrato não pode ser escolhido com o intuito de o excluir do âmbito de aplicação da presente diretiva. Um contrato não pode ser subdividido se daí resultar a sua exclusão do âmbito de aplicação da presente diretiva, a menos que tal se justifique por razões objetivas.

4. Aquele valor estimado é válido no momento do envio do convite à apresentação de propostas ou, nos casos em que não seja previsto um anúncio de concurso, na data em que a autoridade adjudicante inicia o procedimento de contratação, por exemplo, se for caso disso, entrando em contacto com os operadores económicos no contexto da aquisição.

[...]»

14 Sob a epígrafe «Princípios da contratação», o artigo 18.º da mesma diretiva dispõe, no seu n.º 1:

«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.

Os concursos não podem ser organizados no intuito de não serem abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva ou de reduzir artificialmente a concorrência. Considera-se que a concorrência foi artificialmente reduzida caso o concurso tenha sido organizado no intuito de favorecer ou desfavorecer indevidamente determinados operadores económicos.»

- 15 Sob a epígrafe «Escolha dos procedimentos», o artigo 26.º da Diretiva 2014/24 prevê, nos seus n.ºs 4 e 6:

«4. Os Estados-Membros devem prever a possibilidade de as autoridades adjudicantes utilizarem um procedimento concorrencial com negociação ou um diálogo concorrencial nas seguintes situações:

[...]

b) No que diz respeito às obras, fornecimentos ou serviços, se, em resposta a um concurso aberto ou limitado, só tiverem sido apresentadas propostas irregulares ou inaceitáveis. Nestas situações, as autoridades adjudicantes não são obrigadas a publicar um anúncio de concurso se incluírem no procedimento todos os proponentes, e exclusivamente os proponentes, que satisfaçam os critérios referidos nos artigos 57.º a 64.º e que, no concurso aberto ou limitado anterior, tenham apresentado propostas que correspondam aos requisitos formais do procedimento de contratação.

Nomeadamente, as propostas que não se encontrem em conformidade com o disposto na documentação relativa aos concursos, cuja receção ocorra demasiado tarde, que revelem indícios de conluio ou corrupção, ou cuja qualidade seja considerada pela autoridade adjudicante anormalmente baixa, devem ser consideradas irregulares. Em especial, devem ser consideradas inaceitáveis as propostas apresentadas por proponentes que não possuam as qualificações exigidas e as propostas cujo preço exceda o orçamento da autoridade adjudicante, tal como determinado e documentado antes do lançamento do concurso.

[...]

6. Nos casos e circunstâncias específicos expressamente previstos no artigo 32.º, os Estados-Membros podem determinar que as autoridades adjudicantes possam recorrer a um procedimento por negociação sem publicação prévia de convite à apresentação de propostas. Os Estados-Membros só podem permitir a aplicação desse procedimento [nos casos] referidos no artigo 32.º»

- 16 Sob a epígrafe «Utilização do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso», o artigo 32.º dessa diretiva dispõe, no seu n.º 2:

«O procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso pode ser utilizado para contratos de empreitada de obras públicas, contratos públicos de fornecimento e contratos públicos de serviços, em qualquer dos seguintes casos:

a) Quando não forem apresentadas propostas, nem propostas adequadas, nem pedidos, ou pedidos adequados de participação em resposta a um concurso aberto ou limitado, desde que as condições iniciais do contrato não sejam substancialmente alteradas e que, a pedido da Comissão, lhe seja transmitido um relatório.

Uma proposta deve ser considerada inadequada quando for irrelevante para o contrato, não permitindo manifestamente satisfazer, sem alterações substanciais, as necessidades e requisitos da autoridade adjudicante conforme especificados nos documentos do concurso. Um pedido de participação deve ser considerado inadequado caso o operador económico em causa deva ser ou possa vir a ser excluído, nos termos do artigo 57.º, ou não preencha os critérios de seleção estabelecidos pela autoridade adjudicante nos termos do artigo 58.º;

[...]»

Direito búlgaro

Lei Relativa aos Contratos Públicos

- 17 A *Zakon za obshtestvenite porachki* (Lei Relativa aos Contratos Públicos, DV n.º 13, de 16 de fevereiro de 2016), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei Relativa aos Contratos Públicos»), prevê, no seu artigo 2.º:

«(1) Os contratos públicos são adjudicados de acordo com os princípios do Tratado [FUE], nomeadamente a livre circulação de mercadorias, a liberdade de estabelecimento, a livre prestação de serviços e o reconhecimento mútuo, bem como os princípios deles decorrentes:

1. igualdade de tratamento e não discriminação;
2. livre concorrência;
3. proporcionalidade;
4. publicidade e transparência.

(2) Quando adjudicam contratos públicos, as autoridades adjudicantes não têm o direito de restringir a concorrência através da imposição de condições ou de requisitos que ofereçam uma vantagem injustificada ou limitem indevidamente a participação de operadores económicos a um contrato público e que não estejam relacionados com o objeto, o valor, a complexidade, a quantidade ou a dimensão do contrato.»

- 18 O artigo 18.º dessa lei enuncia, nos seus n.ºs 1, 2 e 7:

«(1) Os procedimentos na aceção da presente lei são:

[...]

8. negociação sem publicação prévia de anúncio;
9. negociação sem convite prévio à apresentação de propostas;
10. negociação sem publicação de um anúncio de concurso;

[...]

13. negociação direta.

(2) O concurso público aberto e o convite à apresentação de propostas são processos no âmbito dos quais qualquer pessoa interessada pode apresentar uma proposta.

[...]

(7) No âmbito dos procedimentos por negociação na aceção do n.º 1, pontos 8 a 10, e ponto 13, a autoridade adjudicante negocia as cláusulas contratuais com uma ou várias pessoas bem definidas.»

19 Segundo o artigo 79.º, n.º 1, da referida lei:

«As autoridades adjudicantes só podem recorrer a um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio nos seguintes casos:

1. quando, no âmbito de um concurso aberto ou limitado, não tiver sido apresentada nenhuma proposta ou pedido de participação ou quando as propostas ou os pedidos de participação não forem adequados, e as condições iniciais do concurso não forem substancialmente alteradas;

[...]»

20 O artigo 110.º dessa mesma lei dispõe, no seu n.º 1:

«A autoridade adjudicante encerra o procedimento através de decisão fundamentada, quando:

1. não tiver sido apresentada nenhuma proposta, pedido de participação ou projeto concorrencial, ou quando nenhum participante se tenha apresentado para negociação;

2. nenhuma das propostas ou pedidos de participação reuniam as condições de apresentação, incluindo no que respeita às formas, modalidades e prazos, ou não eram adequadas;

[...]»

21 O artigo 182.º da Lei Relativa aos Contratos Públicos prevê:

«(1) A autoridade adjudicante pode negociar diretamente com determinadas pessoas, na presença de um dos motivos previstos no artigo 79.º, n.º 1, pontos 3 e 5 a 9, ou quando:

[...]

2. o procedimento de adjudicação por concurso público tiver sido encerrado pelo facto de não ter sido apresentada nenhuma proposta ou de as propostas apresentadas serem inadequadas e de as condições iniciais não terem sido substancialmente alteradas;

[...]»

Lei Relativa aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

- 22 O artigo 49.º, n.º 2, da zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove (Lei Relativa à Gestão dos Recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, DV n.º 101, de 22 de dezembro de 2015), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei Relativa aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento»), prevê:

«Para a designação de um contratante para atividades ligadas a obras, serviços e/ou fornecimento de mercadorias que sejam objeto de um contrato público, na aceção da Lei Relativa aos Contratos Públicos, as regras enunciadas:

1. na Lei Relativa aos Contratos Públicos, quando o beneficiário é uma autoridade adjudicante na aceção da referida lei;

[...] são aplicáveis. [...]»

Regulamento de Aplicação da Lei Relativa aos Contratos Públicos

- 23 O artigo 64.º do pravilnik za prilagane na zakona za obshtestvenite porachki (Regulamento de Aplicação da Lei Relativa aos Contratos Públicos, DV n.º 28, de 8 de abril de 2016), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, prevê, no seu n.º 1:

«Na decisão de encerramento do procedimento referido no artigo 18.º, n.º 1, pontos 8 a 10 e 13, da Lei Relativa aos Contratos Públicos, as autoridades adjudicantes indicam igualmente as pessoas que serão convidadas a participar na negociação, exceto nos casos referidos no artigo 79.º, n.º 1, pontos 7 e 8, no artigo 138.º, n.º 1, ponto 2, no artigo 164.º, n.º 1, pontos 9 e 10, [dessa] lei [...], bem como nos casos referidos no artigo 182.º, n.º 1, ponto 3, da [referida] lei [...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 24 O município de Razlog beneficiou de fundos europeus atribuídos com vista à melhoria da infraestrutura escolar e do ensino na escola profissional para a mecanização da agricultura situada no seu território. Para esse efeito, organizou, na sua qualidade de autoridade adjudicante, um procedimento de adjudicação de um contrato público, que tinha por objeto o fornecimento de técnica, equipamento e mobiliário para as necessidades dessa escola.
- 25 Esse contrato dividia-se em quatro lotes. A única proposta apresentada dizia respeito unicamente ao lote n.º 2, intitulado «Equipamento para o tratamento de metais». A autoridade adjudicante não a considerou conforme com as condições do concurso, com o fundamento de que o seu montante era mais de duas vezes superior ao valor estimado do contrato. A autoridade adjudicante concluiu, então, pelo caráter infrutífero desse procedimento e encerrou-o, por Decisão de 1 de novembro de 2017, tomada com base no artigo 110.º, n.º 1, pontos 1 e 2, da Lei Relativa aos Contratos Públicos.
- 26 Por Decisão de 1 de dezembro de 2017, a autoridade adjudicante recorreu, ao abrigo do artigo 79.º, n.º 1, ponto 1, dessa lei, a um processo por negociação sem publicação prévia de anúncio, que tinha por objeto o «Fornecimento de equipamento para o tratamento de metais para as necessidades da escola profissional para a mecanização da agricultura do município de Razlog». O valor estimado desse contrato, que reproduzia, sem alteração, as condições do contrato inicialmente anunciadas

para esse lote, era de 33 917,82 leva búlgaros (BGN) sem IVA (cerca de 17 370 euros). A escolha deste modo de adjudicação era justificada pela falta de uma proposta adequada para esse lote no âmbito do concurso aberto anterior.

- 27 No âmbito deste procedimento por negociação sem publicação prévia, a autoridade adjudicante convidou um único operador económico a participar, no caso em apreço, a Dikar Konsult OOD, e adjudicou-lhe, por contrato celebrado em 29 de dezembro de 2017, um contrato no valor de 33 907 BGN sem IVA (cerca de 17 365 euros).
- 28 O referido procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio foi objeto de uma comunicação enviada ao ministro. Essa comunicação acusava a autoridade adjudicante de, sem nenhuma justificação, ter favorecido o operador económico escolhido e, assim, eliminado a livre concorrência, em violação dos princípios referidos, nomeadamente, no artigo 160.º do Regulamento Financeiro.
- 29 Por carta de 20 de março de 2020, o ministro informou a autoridade adjudicante, na sua qualidade de beneficiária de fundos europeus, da comunicação recebida e da abertura de um procedimento de aplicação de uma correção financeira.
- 30 A autoridade adjudicante sustentou que podia escolher, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 7, da Lei Relativa aos Contratos Públicos, negociar com uma ou várias pessoas determinadas. Sustentou, além disso, que o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio é indissociável do procedimento de concurso público que o precedeu, no qual todas as pessoas interessadas tiveram a possibilidade de participar. Ora, a apresentação de uma só proposta, cujo montante excedia o dobro do valor estimado do contrato, demonstrava a falta de interesse em participar nesse procedimento, devido ao reduzido valor do contrato. O encerramento infrutífero do procedimento de concurso público justificava, assim, a decisão da autoridade adjudicante de dirigir um convite a um único operador económico, no subsequente procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio.
- 31 Por Decisão de 15 de abril de 2020 (a seguir «Decisão de 15 de abril de 2020»), o ministro aplicou à autoridade adjudicante uma correção financeira de 10 % sobre as despesas elegíveis para financiamento pelos fundos europeus relativos ao contrato celebrado com a Dikar Konsult. Nessa decisão, o ministro contestava as modalidades de aplicação do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio. Resulta nomeadamente do artigo 160.º do Regulamento Financeiro que o princípio da livre concorrência deve imperativamente ser respeitado num procedimento de adjudicação de contratos públicos. Por conseguinte, segundo essa decisão, o artigo 79.º, n.º 1, ponto 1, da Lei Relativa aos Contratos Públicos não pode justificar a adjudicação de um contrato sem convite para a apresentação de propostas, uma vez que, ao referir «pessoas» no plural, o artigo 64.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento de aplicação dessa lei impõe expressamente que se dirija a várias pessoas um convite para participar nas negociações. Deste modo, ao convidar unicamente a Dikar Konsult, sem fundamentar essa decisão, a autoridade adjudicante concedeu uma vantagem injustificada a esta última e limitou a participação de um círculo indefinido de operadores económicos interessados no contrato.
- 32 Após recurso da autoridade adjudicante, o Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunal Administrativo de Blagoevgrad, Bulgária) anulou a Decisão de 15 de abril de 2020. Segundo esse órgão jurisdicional, as condições de tramitação do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio tornam materialmente impossível aplicar o princípio da garantia da concorrência com a maior amplitude possível, quer em razão do objeto específico do contrato,

quer na falta de apresentação de propostas adequadas. Além disso, o artigo 18.º, n.º 7, da Lei Relativa aos Contratos Públicos dá expressamente à autoridade adjudicante a possibilidade de negociar as cláusulas do contrato com uma ou mais pessoas determinadas.

- 33 Chamado a conhecer de um recurso de cassação interposto pelo Ministro, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária) pergunta-se se uma autoridade adjudicante viola os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação e da livre concorrência quando dirige um convite para celebração de um contrato público a um único operador económico, no âmbito de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio que, por um lado, é lançado na sequência do encerramento de um concurso público infrutífero e, por outro, retoma, sem as alterar, as condições iniciais do concurso, apesar de o objeto do contrato não se caracterizar por uma especificidade que justifique que a sua execução seja confiada exclusivamente ao operador convidado.
- 34 A este respeito, esse órgão jurisdicional refere divergências entre os órgãos jurisdicionais búlgaros, incluindo no seu interior, quanto à interpretação do artigo 79.º, n.º 1, ponto 1, da Lei Relativa aos Contratos Públicos, lido em conjugação com o artigo 160.º, n.º 2, e o artigo 164.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento Financeiro. Salienta, antes de mais, que, embora o artigo 160.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro permita, a título excecional, derogar o princípio da adjudicação de contratos públicos com a maior amplitude possível, essa disposição não tem por efeito afastar os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação. O artigo 164.º, n.º 4, primeiro período, do Regulamento Financeiro refere-se, aliás, a «proponentes» no plural.
- 35 De seguida, embora o Regulamento Financeiro não seja aplicável, em princípio, às autoridades adjudicantes nacionais, o órgão jurisdicional de reenvio entende que o mesmo é aplicável ao caso em apreço, uma vez que o valor do contrato público em causa não atinge o limiar estabelecido pela Diretiva 2014/24. A aplicação do artigo 160.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Financeiro poderia, segundo esse órgão jurisdicional, ter fundamento na utilização de recursos provenientes do orçamento da União.
- 36 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que os factos pertinentes no presente processo ocorreram quando o Regulamento n.º 966/2012 ainda estava em vigor, ao passo que a Decisão de 15 de abril de 2020 foi adotada após a revogação desse regulamento e a entrada em vigor do Regulamento Financeiro. Em todo o caso, o conteúdo do artigo 160.º do Regulamento Financeiro e o do artigo 102.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 966/2012, que é aplicável ao litígio no processo principal, são idênticos.
- 37 Foi neste contexto que o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Devem o artigo 160.º, [n.ºs 1 e 2,] do Regulamento 2018/1046, bem como o artigo 102.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 966/2012, ser interpretados no sentido de que se aplicam igualmente às entidades adjudicantes dos Estados-Membros da União Europeia quando os contratos públicos que adjudicaram são financiados através de recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: devem os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação consagrados no artigo 160.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2018/1046 e no artigo 102.º, n.º 1, do Regulamento n.º 966/2012, ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma restrição completa da

concorrência no âmbito da adjudicação de um contrato público através de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, quando o objeto do contrato público não se caracterize por especificidades que exigem objetivamente que seja realizado apenas pelo sujeito económico convidado para as negociações? Devem, em especial, o artigo 160.º, n.ºs 1 e 2, em conjugação com o artigo 164.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento 2018/1046, e o artigo 102.º, n.ºs 1 e 2, em conjugação com o artigo 104.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 966/2012, ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, segundo a qual, em caso de encerramento de um processo de adjudicação de um contrato público devido à falta de adequação da única proposta apresentada, a entidade adjudicante pode convidar apenas um sujeito económico a participar num procedimento por negociação sem publicação prévia quando o objeto do contrato público não se caracterize por especificidades que exigem objetivamente que seja realizado apenas pelo sujeito económico convidado para as negociações?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 38 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 160.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Financeiro e o artigo 102.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 966/2012 devem ser interpretados no sentido de que se aplicam aos procedimentos de adjudicação de contratos organizados pelas autoridades adjudicantes dos Estados-Membros quando esses contratos são financiados por recursos provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.
- 39 Sob a epígrafe «Princípios aplicáveis aos contratos e âmbito de aplicação», o artigo 160.º do Regulamento Financeiro dispõe, no seu n.º 1, que «[o]s contratos financiados total ou parcialmente pelo orçamento respeitam os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação». O n.º 2 dessa disposição precisa que «[o]s contratos são abertos a concurso com a maior amplitude possível, exceto nos casos em que se recorra ao procedimento referido no artigo 164.º, n.º 1, alínea d)», isto é, ao procedimento por negociação, inclusive sem publicação prévia de anúncio.
- 40 Como resulta do n.º 35 do presente acórdão, esta primeira questão assenta na premissa segundo a qual, embora não seja aplicável às autoridades adjudicantes nacionais, o Regulamento Financeiro poderia, não obstante, colmatar a inaplicabilidade da Diretiva 2014/24 a um contrato público cujo valor não atinja o limiar fixado por essa diretiva.
- 41 É com razão que o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o Regulamento Financeiro não é aplicável aos procedimentos de adjudicação de contratos organizados por autoridades adjudicantes dos Estados-Membros.
- 42 Com efeito, resulta do artigo 2.º, ponto 51, do Regulamento Financeiro que um «contrato público», na aceção desse regulamento, significa «um contrato a título oneroso celebrado por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais autoridades adjudicantes, na aceção dos artigos 174.º e 178.º, tendo em vista obter, mediante o pagamento de um preço, no todo ou em parte a cargo do orçamento, o fornecimento de bens móveis ou imóveis, a execução de obras ou a prestação de serviços [...]».

- 43 Ora, o artigo 174.º desse regulamento, sob a epígrafe «Entidade adjudicante», dispõe, no seu n.º 1, primeiro parágrafo, primeiro período, que «[a]s instituições da União, as agências de execução e os organismos da União a que se referem os artigos 70.º e 71.º são considerados entidades adjudicantes relativamente aos contratos adjudicados por sua própria conta, a não ser que as suas aquisições sejam feitas através de uma central de compras».
- 44 Como indica o anexo II do Regulamento Financeiro, a redação do artigo 174.º deste regulamento corresponde à do artigo 117.º, n.º 1, do Regulamento n.º 966/2012, que foi revogado pelo Regulamento Financeiro com efeitos a partir de 2 de agosto de 2018.
- 45 Assim, o conceito de «entidade adjudicante» resultante do Regulamento n.º 966/2012 manteve-se inalterado na sua substância após a entrada em vigor do Regulamento Financeiro, pelo que este conceito deve ser interpretado do mesmo modo no âmbito destes dois regulamentos.
- 46 Assim, resulta claramente do artigo 174.º do Regulamento Financeiro que o conceito de «entidade adjudicante», a que se refere o artigo 2.º, ponto 51, desse regulamento, só inclui, à semelhança do artigo 117.º do Regulamento n.º 966/2012, as instituições da União, as agências de execução e os organismos da União a que se referem os artigos 70.º e 71.º do Regulamento Financeiro.
- 47 Daqui resulta que nenhum destes regulamentos é aplicável aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos organizados pelas entidades adjudicantes dos Estados-Membros.
- 48 Por outro lado, decorre do artigo 63.º, n.º 1, do Regulamento Financeiro que, caso a Comissão execute o orçamento em regime de gestão partilhada, as tarefas de execução do orçamento são delegadas nos Estados-Membros. Estes devem, nomeadamente, respeitar as disposições complementares previstas na regulamentação setorial. Por conseguinte, como sublinhou a Comissão nas suas observações escritas, o artigo 63.º, n.º 1, desse regulamento impõe que os Estados-Membros apliquem, mesmo quando exerçam tarefas de execução do orçamento através de contratos públicos, financiados por recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, não o regulamento financeiro, mas a sua legislação nacional, incluindo as disposições que transpõem as diretivas relativas à adjudicação de contratos públicos.
- 49 Verifica-se assim que, mesmo quando um contrato público é financiado por recursos provenientes de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a obrigação de as autoridades adjudicantes dos Estados-Membros respeitarem os princípios fundamentais da adjudicação de contratos, que são os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, da transparência e da proporcionalidade, não pode decorrer do artigo 160.º do Regulamento Financeiro.
- 50 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 160.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Financeiro e o artigo 102.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 966/2012 devem ser interpretados no sentido de que não se aplicam aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos organizados pelas autoridades adjudicantes dos Estados-Membros, mesmo quando esses contratos sejam financiados por recursos provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

Quanto à segunda questão

- 51 A título preliminar, importa recordar que uma questão prejudicial deve ser examinada à luz de todas as disposições dos Tratados e do direito derivado que possam ser pertinentes em relação ao problema que se coloca (v., neste sentido, Acórdão de 11 de julho de 1985, Mutsch, 137/84,

EU:C:1985:335, n.º 10). A circunstância de um órgão jurisdicional de reenvio ter formulado a sua questão 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 jurisdicional lhes tenha ou não feito referência no enunciado das suas questões (v., neste sentido, Acórdão de 12 de dezembro de 1990, SARPP, C-241/89, EU:C:1990:459, n.º 8, e de 8 de junho de 2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, n.º 55).

- 52 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio refere-se, respetivamente, aos artigos 160.º e 164.º do Regulamento Financeiro, bem como aos artigos 102.º e 104.º do Regulamento n.º 966/2012. Ora, decorre da resposta dada à primeira questão que estas disposições são inaplicáveis no presente processo.
- 53 Dito isto, as referidas disposições, que enunciam os princípios da adjudicação de contratos públicos, têm um objeto equivalente ao do artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24, do qual resulta igualmente uma obrigação de respeitar os princípios fundamentais da adjudicação de contratos.
- 54 Embora o valor do contrato em causa no processo principal não atinja o limiar de aplicabilidade da Diretiva 2014/24 fixado, no seu artigo 4.º, alínea c), em 209 000 euros para os contratos de fornecimento adjudicados pelas autoridades adjudicantes subcentrais, como o município de Razlog, as disposições da Diretiva 2014/24 tornaram-se direta e incondicionalmente aplicáveis pelo direito nacional a situações que, como a do contrato em causa no processo principal, estão normalmente excluídas do seu âmbito de aplicação. Com efeito, decorre do artigo 49.º, n.º 2, da Lei Relativa aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento que a Lei Relativa aos Contratos Públicos, que transpôs fielmente para a ordem jurídica búlgara a Diretiva 2014/24, se aplica a todos os procedimentos de adjudicação de contratos públicos subvencionados por Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, independentemente do valor dos contratos.
- 55 Ora, quando uma legislação nacional remete de modo direto e incondicional, no que respeita às soluções que prevê para situações não abrangidas por um ato do direito da União, para as soluções adotadas por esse ato, há um certo interesse da União em que as disposições do ato para que se remete sejam interpretadas de modo uniforme. Com efeito, desse modo é possível evitar divergências de interpretação futuras e garantir um tratamento idêntico a essas situações e às abrangidas pelo âmbito de aplicação das referidas disposições (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de outubro de 1990, Dzodzi, C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.ºs 36 e 37; de 5 de abril de 2017, Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, n.ºs 33 e 34; e de 31 de março de 2022, Smetna palata na Republika Bulgária, C-195/21, EU:C:2022:239, n.º 43).
- 56 Por outro lado, sendo a segunda questão relativa a um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio para contratos de empreitada de obras públicas, contratos públicos de fornecimento e contratos públicos de serviços, impõe-se salientar que o artigo 32.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24, que enumera, nas suas alíneas a) a c), «qualquer dos [...] casos» em que esse procedimento pode ser utilizado, é pertinente para a resposta a esta segunda questão. Essa enumeração é, aliás, exaustiva, uma vez que o artigo 26.º, n.º 6, dessa diretiva precisa que os Estados-Membros não devem permitir a aplicação do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso em casos diferentes dos referidos no artigo 32.º da referida diretiva (v., por analogia, Acórdãos de 8 de abril de 2008, Comissão/Itália, C-337/05, EU:C:2008:203, n.ºs 56 e 57, bem como de 15 de outubro de 2009, Comissão/Alemanha, C-275/08, não publicado, EU:C:2009:632, n.º 54).

- 57 Nestas condições, o artigo 32.º, n.º 2, alínea a), dessa diretiva, lido em conjugação com o artigo 18.º, n.º 1, da referida diretiva, deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade adjudicante pode, no âmbito de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, dirigir-se a um único operador económico quando esse procedimento retoma, sem alterações substanciais, as condições iniciais do contrato mencionadas num concurso aberto anterior que foi encerrado com fundamento na falta de adequação da única proposta apresentada, mesmo quando o objeto do contrato em causa não se caracteriza objetivamente por especificidades que justifiquem que a sua execução seja confiada exclusivamente a esse operador.
- 58 Nos termos do artigo 32.º, n.º 2, alínea a), primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24, a utilização desse procedimento é permitida, nomeadamente, para contratos públicos de fornecimento quando não forem apresentadas propostas, nem propostas adequadas em resposta a um concurso aberto ou limitado, desde que as condições iniciais do contrato não sejam substancialmente alteradas e que, a pedido da Comissão, lhe seja transmitido um relatório.
- 59 Resulta assim claramente da redação dessa disposição que uma autoridade adjudicante pode utilizar um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio desde que estejam preenchidas três condições cumulativas. Em primeiro lugar, deve demonstrar que não recebeu nenhuma proposta ou, pelo menos, nenhuma proposta adequada no âmbito de um concurso público aberto ou limitado anterior que tenha encerrado por esse motivo. Em segundo lugar, o procedimento subsequente por negociação sem publicação prévia de anúncio não deve alterar substancialmente as condições iniciais do contrato, como apareciam no anúncio de concurso publicado no âmbito do anterior concurso aberto ou limitado. Em terceiro e último lugar, a autoridade adjudicante deve estar em condições de comunicar um relatório de situação à Comissão se esta lho pedir.
- 60 Uma vez que esta última condição não está em causa no presente processo, importa precisar o conteúdo das duas primeiras condições de aplicação do artigo 32.º, n.º 2, alínea a), primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24.
- 61 No que respeita à primeira condição, resulta do artigo 32.º, n.º 2, alínea a), segundo parágrafo, dessa diretiva que uma proposta deve ser considerada inadequada quando for irrelevante para o contrato, não permitindo manifestamente satisfazer, sem alterações substanciais, as necessidades e requisitos da autoridade adjudicante conforme especificados nos documentos do concurso.
- 62 Com efeito, uma proposta deve ser considerada inadequada quando for «inaceitável», na aceção do artigo 26.º, n.º 4, alínea b), segundo parágrafo, da referida diretiva, que abrange, nomeadamente, os procedimentos concorrenciais com negociação. Nos termos desta última disposição, são nomeadamente consideradas inaceitáveis as propostas apresentadas por proponentes cujo preço exceda o orçamento da autoridade adjudicante, tal como determinado e documentado antes do lançamento do concurso.
- 63 É manifestamente esse o caso de uma proposta que, como a referida no n.º 25 do presente acórdão, tinha proposto um montante mais de duas vezes superior ao valor estimado do contrato escolhido pela autoridade adjudicante.
- 64 No que respeita à segunda condição de aplicação dessa disposição, parece decorrer do pedido de decisão prejudicial que, no âmbito do procedimento por negociação em causa no processo principal, a autoridade adjudicante não alterou substancialmente as condições iniciais do contrato, o que, todavia, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

- 65 Por outro lado, nem o considerando 50 nem o artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24 podem infirmar esta interpretação literal do artigo 32.º, n.º 2, alínea a), dessa diretiva.
- 66 Com efeito, como decorre da sua economia geral, o considerando 50 da Diretiva 2014/24 visa hipóteses de utilização de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio que não correspondem à invocada no artigo 32.º, n.º 2, alínea a), dessa diretiva.
- 67 Além disso, quando uma autoridade adjudicante decide dirigir-se a um único operador económico no âmbito de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, que é organizado na sequência do insucesso de um concurso aberto ou limitado e que retoma, sem alterações substanciais, as condições que figuravam inicialmente no anúncio de concurso publicado no âmbito do anterior concurso aberto ou limitado, essa atitude continua a ser compatível com os princípios da adjudicação dos contratos enunciados no artigo 18.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/24, mesmo quando o objeto do contrato em causa não exige, objetivamente, que se dirija a esse operador. Em tal configuração, o anterior concurso aberto ou limitado, por um lado, e o subsequente procedimento por negociação sem publicação prévia, por outro, formam, com efeito, um conjunto indissociável, pelo que a circunstância de os operadores económicos potencialmente interessados nesse contrato terem tido a oportunidade de se manifestarem e de fazer funcionar a concorrência não pode ser ignorada.
- 68 Nestas condições, os operadores económicos que não foram diligentes ao não apresentar uma proposta adequada num concurso aberto ou limitado não podem obrigar, no âmbito do subsequente procedimento por negociação sem publicação prévia, a autoridade adjudicante a entrar em negociações com eles. Com efeito, podiam ter apresentado uma proposta no âmbito de um anterior concurso aberto ou limitado e, portanto, beneficiado plenamente dos princípios da igualdade, da não discriminação, da transparência e da proporcionalidade.
- 69 No entanto, para poder demonstrar que o contrato em causa não foi concebido com o intuito de não ser abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24 ou de reduzir artificialmente a concorrência, como exige o seu artigo 18.º, n.º 1, segundo parágrafo, a autoridade adjudicante deve estar em condições de provar que o preço acordado com o adjudicatário corresponde ao preço do contrato e que não excede o valor estimado do contrato, calculado em conformidade com o disposto no artigo 5.º dessa diretiva. Ao fazê-lo, a autoridade adjudicante respeita o princípio segundo o qual é a quem pretende invocar uma derrogação prevista no artigo 32.º da referida diretiva que incumbe provar que as circunstâncias excecionais que justificam essa derrogação se verificam efetivamente (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de março de 1987, Comissão/Itália, 199/85, EU:C:1987:115, n.º 14, e de 8 de abril de 2008, Comissão/Itália, C-337/05, EU:C:2008:203, n.º 58).
- 70 Além disso, ao estabelecer que o preço do contrato celebrado no termo do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio corresponde ao preço do contrato, a autoridade adjudicante demonstra que efetuou uma utilização mais eficiente dos fundos públicos, como prevê o considerando 2 da mesma diretiva, e, por conseguinte, que não foi cometida nenhuma irregularidade na aceção da regulamentação da União relativa aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (v., por analogia, Acórdãos de 26 de maio de 2016, Județul Neamț e Județul Bacău, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360, n.º 46, e de 1 de outubro de 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, n.º 51).

71 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que o artigo 32.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2014/24, lido em conjugação com o artigo 18.º, n.º 1, dessa diretiva, deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade adjudicante pode, no âmbito de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, dirigir-se a um único operador económico quando esse procedimento retoma, sem alterações substanciais, as condições iniciais do contrato mencionadas num concurso aberto anterior que foi encerrado com fundamento na falta de adequação da única proposta apresentada, mesmo quando o objeto do contrato em causa não se caracteriza objetivamente por especificidades que justifiquem que a sua execução seja confiada exclusivamente a esse operador.

Quanto às despesas

72 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 (Oitava Secção) declara:

- 1) **O artigo 160.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) n.º 283/2014 e a Decisão n.º 541/2014/UE, e que revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012, e o artigo 102.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) 2015/1929 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de outubro de 2015, devem ser interpretados no sentido de que não se aplicam aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos organizados pelas autoridades adjudicantes dos Estados-Membros, mesmo quando esses contratos sejam financiados por recursos provenientes dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.**
- 2) **O artigo 32.º, n.º 2, alínea a), 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, conforme alterada pelo Regulamento Delegado (UE) 2015/2170 da Comissão, de 24 de novembro de 2015, lido em conjugação com o artigo 18.º, n.º 1, dessa diretiva, conforme alterada pelo Regulamento Delegado 2015/2170, deve ser interpretado no sentido de que uma autoridade adjudicante pode, no âmbito de um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio, dirigir-se a um único operador económico quando esse procedimento retoma, sem alterações substanciais, as condições iniciais do contrato mencionadas num concurso aberto anterior que foi encerrado com fundamento na falta de adequação da única proposta apresentada, mesmo quando o objeto do contrato em causa não se caracteriza objetivamente por especificidades que justifiquem que a sua execução seja confiada exclusivamente a esse operador.**

Assinaturas