

22 2025

1.ª Secção – PL

Data: 15/07/2025

Recurso Ordinário: 5/2025-

RO – 1.ª Secção

Processo: 2994/2024

RELATOR: Miguel Pestana de Vasconcelos

TRANSITOU EM JULGADO EM 18/09/2025

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

1. O Município de Idanha-a-Nova (MIN) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 9/2025, de 18 de março de 2025, que recusou o visto ao contrato de “*Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o – 114*”, outorgado em 31/10/2024 com RNA Seguros, S.A., pelo valor de €769,012.00, acrescido do IVA legalmente aplicável, com um prazo de execução de 730 dias, após assinatura.
2. A recusa de visto fundamentou-se no disposto nas alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), tendo-se considerado, em síntese, que o município não dispunha de competência para a celebração do contrato e que a cláusula que impõe aos concorrentes o pagamento da remuneração de um mediador previamente indicado pelo município viola o princípio da concorrência.
3. O Município recorrente apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:
 - A. A Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro prevê atribuições e competências dos Municípios em matéria de saúde.
 - B. O Direito à Saúde, constitucionalmente previsto no artigo 64.º da CRP não se concretiza somente através do SNS nem é uma incumbência exclusiva do Estado Central.
 - C. Os sistemas locais de saúde são constituídos por estabelecimentos do SNS e de outras entidades públicas, nos termos das Bases 8 e 9 da saúde.
 - D. Os serviços objecto no contrato de seguro de saúde sub judice serão aplicados numa dinâmica de complementaridade aos prestados pelo SNS através da Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP) tendo em conta as necessidades do Concelho de Idanha-a-Nova.

- E. O Município de Idanha-a-Nova dispõe de atribuições e competências no domínio da saúde que lhe permitem celebrar o contrato de seguro sub judice submetido a visto.*
- F. É inevitável que o custo da remuneração do mediador seja directa ou indirecta suportado pelo Município de Idanha-a-Nova.*
- G. A solução encontrada pela cláusula 8.ª do Caderno de Encargos permite submeter o custo da remuneração do mediador a um contexto concorrencial que potencialmente promove a obtenção de um preço contratual menor.*
- H. Todos os concorrentes/proponentes foram sujeitos aos mesmos encargos no procedimento de formação contratual.*
- I. A designação da identidade do mediador e obrigação da sua remuneração por força do caderno de encargos mostra-se adequada, necessária e proporcional para proteger o sumo interesse da população de Idanha-a-Nova.*
- J. A obrigação prevista no artigo 8.º, alínea q) do Caderno de Encargos, de o prestador do serviço em assegurar a remuneração que for devida ao mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, é legítima quando confrontada com os princípios da concorrência e da proporcionalidade.*
- L. Sempre se dirá que a obrigação prevista no artigo 8.º, alínea q) do Caderno de Encargos, de o prestador do serviço dever assegurar a remuneração que for devida ao mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, não altera o resultado financeiro, nem existe esse risco.*
- M. O mecanismo legal previsto no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC quando aplicável no caso sub judice permite a salvaguarda do interesse público, quando sopesada com qualquer alteração do resultado financeiro do contrato.*

- 4. Termina pedindo a revogação da decisão recorrida e a concessão de visto ao contrato.
- 5. O Ministério Público emitiu parecer ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1, da LOPTC, no sentido da improcedência total do recurso.
- 6. Notificado do parecer, o recorrente veio em 04/06/2025 requerer a junção aos autos de quatro documentos, ao abrigo do disposto no art.º 99.º, n.º 5 da LOPTC.
- 7. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 8. Na decisão recorrida foi dada como assente por provada a seguinte factualidade, não impugnada nestes autos de recurso e que se mantém:

Do ato submetido a fiscalização prévia

8.1. Em 9/05/2024, em sede de Reunião Ordinária, a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova deliberou proceder à abertura de procedimento de aquisição de serviços de seguro para “Cartão Raiano de Saúde o – 114”, através de concurso público, com publicitação no JOUE, nos termos da informação de abertura de procedimento, com o n.º 8185, e a mesma data, a qual se tem por aqui reproduzida, e da qual se extraem os seguintes excertos:

“(…)

2. — FUNDAMENTAÇÃO DO OBJETO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS —

Pretende-se adquirir serviços de seguro de saúde através de uma Companhia de Seguros, nomeadamente a disponibilização de serviços de cuidados de saúde, garantidos por um contrato de seguro e executados por prestadores de saúde pertencentes a uma Rede Médica Nacional, aos quais o portador do cartão / pessoa segura tem acesso.

Estes serviços inserem-se na estratégia do Município de forma a garantir a boa qualidade de vida para as famílias, promovendo a saúde e consultas de proximidade. O Município de Idanha-a-Nova pretende desenvolver a presente prestação de serviços, com vista a alcançar os seguintes objetivos gerais:

- Promover a melhoria das condições de saúde da população em geral e dos idosos, em particular, através da difusão de boas práticas para um envelhecimento saudável e ativo;*
- Reforçar a capacidade de resposta dos serviços de saúde locais, de forma articulada com os serviços do Sistema Nacional de Saúde, e numa lógica de complementaridade da oferta de serviços;*
- Potenciar a integração de serviços administrativos e disponibilização dos mesmos numa lógica de proximidade ao cidadão, em particular, junto das populações mais remotas dos centros urbanos do concelho;*
- Desenvolver uma rede de parceiros locais, orientada para a prestação de serviços relevantes a nível social e, em particular, que garanta uma resposta complementar, articulada e diferenciada ao nível dos serviços de Saúde.*

Face ao exposto, verifica a ausência de recursos próprios para o efeito.

“(…)

4. — COMPROMISSOS PLURIANUAIS —

Devido ao presente procedimento GERAR COMPROMISSOS PLURIANUAIS, a presente informação para a decisão de contratar, foi precedida de autorização pelo Órgão Deliberativo (Assembleia Municipal), em 29 de abril de 2024, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, conjugado com o definido no n.º 6 do mesmo artigo e diploma, conforme o documento que se anexa.

“(…)

21. — APROVAÇÃO DE PEÇAS CONCURS AIS

-Exposto isto, mais é proposto, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º (Procedimentos para a formação de contratos) e alínea c) do n.º 1 do artigo 40.º (Tipos de peças) do citado diploma, a APROVAÇÃO DE TODAS AS PEÇAS DO PROCEDIMENTO: Programa do Procedimento, o Caderno

de Encargos, fundamento da necessidade aquisição, incluindo a minuta do anúncio (DRE e J OUE), e demais peças patenteadas, e demais peças patenteadas.

(...);

- 8.2.** No âmbito do procedimento em causa, pela deliberação identificada no ponto anterior, foi aprovado o Programa do Concurso junto aos autos, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes excertos:

“(...)

Artigo 5.º | Preço Base

- 1. Pelo presente concurso, de acordo com as condições previstas no Caderno de Encargos e Programa do Concurso, o Município de Idanha-a-Nova, dispõe-se a pagar até um LIMITE MÁXIMO de 800,000,00€ (Oitocentos Mil Euros), valor isento de IVA, ao abrigo do artigo 9.º do CIVA;*
- 2. O valor base foi definido tendo por base procedimentos em anteriores de objeto idêntico.*
- 3. O preço mencionado no número anterior, corresponde ao VALOR MÁXIMO que o Município de Idanha-a-Nova, se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, de acordo com o definido no n.º 1 do artigo 47.º (Preço base) do Código dos Contratos Públicos.*

Artigo 6.º | Prazo de execução 1. O prazo de execução do contrato, para a Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o - 114, é de 730 (Setecentos e trinta) dias, contados nos termos do disposto no CCP.

(...)

Artigo 17.º | Critério de adjudicação / Critério de Desempate

1. CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO:

- a. O critério de adjudicação é o da PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA PARA A ENTIDADE ADJUDICANTE, determinada pela seguinte modalidade:
MONOFATOR, ou seja, a AVALIAÇÃO DO PREÇO OU CUSTO enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar.*

(...)

Artigo 21.º | Documentos de habilitação

- 1. O concorrente adjudicatário deverá entregar, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da notificação da decisão de adjudicação, os documentos a seguir indicados, através da plataforma eletrónica em uso pelo Município de Idanha-a-Nova os seguintes documentos:*
 - a. DECLARAÇÃO EMITIDA CONFORME MODELO CONSTANTE DO ANEXO II AO CCP;*
 - i. (Se aplicável) Quando a proposta seja apresentada por um agrupamento concorrente, o anexo II e os documentos a seguir referidos devem ser assinados pelo representante comum dos membros que o integram, caso em que devem ser juntos à proposta os instrumentos de mandato emitidos por cada um dos seus membros ou, não existindo representante comum, devem ser assinados por todos os seus membros ou respetivos representantes.*

- b. DOCUMENTO COMPROVATIVO DE QUE NÃO SE ENCONTRA EM NENHUMA DAS SITUAÇÕES PREVISTAS NAS ALÍNEAS b) E h) DO ARTIGO 55.º DO CCP;
- c. Documento comprovativo da SITUAÇÃO REGULARIZADA RELATIVAMENTE A CONTRIBUIÇÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL EM PORTUGAL ou, se for o caso, no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o seu estabelecimento principal;
- d. Documento comprovativo da SITUAÇÃO REGULARIZADA RELATIVAMENTE A IMPOSTOS DEVIDOS EM PORTUGAL, ou, se for o caso, no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o seu estabelecimento principal;
- e. Documentos comprovativos da identidade dos outorgantes que têm poderes para obrigar a entidade adjudicatária, nomeadamente: que comprovem a IDENTIFICAÇÃO DE PESSOA COLETIVA OU DE EMPRESÁRIO EM NOME INDIVIDUAL, E COMPROVATIVO DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL E FISCAL DOS OUTORGANTES QUE TÊM PODERES PARA OBRIGAR A ENTIDADE ADJUDICATÁRIA;
- f. (Sempre que se aplique) Eventuais procurações ou declarações, com a delegação de poderes, onde constem os poderes necessários que são conferidos para outorgar o contrato;
- g. CERTIDÃO DE TEOR DO PACTO SOCIAL DA EMPRESA, (ou na sua impossibilidade documento comprovativo do início da atividade) onde constem os poderes necessários que são conferidos para outorgar o contrato, devidamente atualizada, ou, a indicação do código de acesso para consulta da certidão permanente on-line na plataforma Portal da Empresa (www.portaldaeempresa.pt), ou em opção, caso se aplique, documento que emitido pela entidade competente, de INICIO / REINICIO DE ATIVIDADE, onde conste quem tem os poderes necessários para outorgar o contrato;
- h. Se submeta, documento que comprove/ demonstre o REGISTO CENTRAL DE BENEFICIÁRIO EFETIVO, para efeitos da verificação de impedimentos, em cumprimento dos artigos 36.º e 37.º da Lei 89/2017 de 21 de agosto (Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo).
- i. DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO, elaborada em conformidade com o modelo constante do ANEXO IV DO PRESENTE PROGRAMA DE PROCEDIMENTO (Veja-se minuta anexa a este programa do procedimento).
- j. OUTROS DOCUMENTOS: Os documentos de habilitação apresentados pelos concorrentes devem obedecer às regras e termos definidos pela Portaria n.º 372/2017, de 14 de dezembro.
- k. Prazo para suprimir irregularidades detetadas nos documentos de habilitação.
- l. O adjudicatário deve sanar as irregularidades detetadas, de acordo com o previsto no Artigo 86.º do CCP atualizado, no prazo de 5 dias a contar da respetiva notificação.
- m. (Sempre que se aplique) O órgão competente para a decisão de contratar pode sempre solicitar ao adjudicatário, ainda que tal não conste do Programa do Concurso, a apresentação de quaisquer documentos comprovativos da titularidade das habilitações legalmente exigidas para a execução das prestações objeto do contrato a celebrar, fixando-lhe prazo para o efeito.
- n. A assinatura e encriptação dos documentos de habilitação e respetiva documentação serão realizados com recurso a certificados qualificados de assinatura eletrónica próprios ou dos seus representantes legais, nos termos do disposto nos artigos 54.º, 68.º e 69º, da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto e legislação conexa.

Artigo 22.º | Caducidade da adjudicação

1. Sempre que se verifique um facto que determine a caducidade da adjudicação nos termos do n.º 1 do artigo 86.º (Não apresentação dos documentos de habilitação) do CCP, o órgão competente para a decisão de contratar deve notificar o adjudicatário relativamente ao qual o facto ocorreu, fixando-lhe um prazo, não superior a 5 dias, para que se pronuncie, por escrito, ao abrigo do direito de audiência prévia.

2. Não preste a caução que lhe seja exigida nos termos, do presente Programa do Concurso;

3. Quando as situações previstas no n.º 1 do artigo 86.º (Não apresentação dos documentos de habilitação) do CCP, se verifiquem por facto que não seja imputável ao adjudicatário, o órgão competente para a decisão de contratar deve conceder-lhe, em função das razões invocadas, um prazo adicional para a apresentação dos documentos em falta, sob pena de caducidade da adjudicação.

4. Sem prejuízo da participação à entidade competente para efeitos de procedimento criminal, a falsificação de qualquer documento de habilitação ou a prestação culposa de falsas declarações determina a caducidade da adjudicação, sendo aplicável o disposto nos números 3 e 4 do artigo 86.º (Não apresentação dos documentos de habilitação) do CCP.

5. Sem prejuízo de outras causas de caducidade previstas no CCP ou resultantes de outra legislação aplicável, determina ainda a caducidade da adjudicação a ocorrência superveniente de circunstâncias que inviabilizem a celebração do contrato, designadamente por impossibilidade natural ou jurídica, extinção da entidade adjudicante ou do adjudicatário ou por insolvência deste.

6. Quando as causas de caducidade da adjudicação referidas no número anterior respeitem ao adjudicatário, a entidade adjudicante deve adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente.

7. O adjudicatário deve indemnizar a entidade adjudicante, nos termos gerais, pelos prejuízos que culposamente tenha causado.

8. Nos termos do disposto no artigo 132.º (Programa do concurso) do CCP, o prazo para a apresentação, pelo adjudicatário, dos documentos de habilitação, será de cinco dias, bem como o mesmo prazo para a supressão de irregularidades, detetadas nos documentos apresentados que possam levar à caducidade da adjudicação nos termos do disposto no artigo 86.º (Não apresentação dos documentos de habilitação), do CCP.

9. Nos termos do disposto no artigo 132.º (Programa do concurso) do CCP, o prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário, bem como o prazo a conceder pela entidade adjudicante para a supressão de irregularidades detetadas nos documentos apresentados que possam levar à caducidade da adjudicação nos termos do disposto no artigo 86.º (Não apresentação dos documentos de habilitação), do CCP;

(...);

8.3. No âmbito do procedimento *supra* identificado, foi igualmente aprovado o Caderno de Encargos junto aos autos, que se considera reproduzido, e do qual se transcrevem os seguintes excertos:

“(...)

Artigo 1.º | Objeto

1. O presente Caderno de Encargos compreende as cláusulas a incluir no Contrato a celebrar no âmbito do concurso para a Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o - 114, de acordo com as cláusulas definidas na PARTE I - CLÁUSULAS GERAIS e PARTE II - CLÁUSULAS TÉCNICAS deste Caderno de Encargos; (...)

Artigo 4.º | Local da prestação de serviços

1. O presente procedimento diz respeito à Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o – 114, terá efeitos a sua execução no Concelho de Idanha-a-Nova e no restante território nacional, se assim for o caso, para determinadas especialidades médicas.

Artigo 5.º | Execução da prestação

1. O prazo de execução da aquisição de serviços, objeto do presente procedimento, é de 730 (Setecentos e trinta) dias, contados da data de entrada em vigor, de acordo com o definido no n.º 5 do artigo 3.º, do presente Caderno de Encargos, nele estando incluídos os dias de descanso semanal e feriados.

2. A prestação será executada de acordo com as cláusulas jurídicas e técnicas deste caderno de encargos.

3. A título acessório, o adjudicatário fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário a perfeita e completa execução das obrigações a seu cargo.

4. Em cumprimento do disposto, no artigo 42.º (Encargos com contratos de aquisição de serviços) da Lei n.º 82/2023 de 29 de dezembro, que aprova o Orçamento de Estado para o ano de 2024, com as devidas adaptações, que, se excluem da sua aplicação, as autarquias locais e entidades intermunicipais, assim como as empresas públicas que tenham o plano de atividades e orçamento relativo ao ano de 2024 aprovado; a. Ainda assim, conjuntamente com as restantes peças do concurso, é REMETDO para respetiva autorização, o devido FUNDAMENTO DA NECESSIDADE AQUISIÇÃO, pelo órgão competente para a decisão de contratar, em sua reunião do Executivo Camarário agendada para 09 de maio de 2024, em função do valor do contrato e fundamento, para os devidos efeitos;

5. Foi também demonstrada, a impossibilidade de satisfação das necessidades por via dos recursos próprios do Município de Idanha-a-Nova, no dia 27 de março de 2024.

6. Devido ao presente procedimento GERAR COMPROMISSOS PLURIANUAIS, a decisão de contratar foi precedida de autorização do Órgão Deliberativo (Assembleia Municipal), em 29 de abril de 2024, nos termos do disposto na alínea b), do n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, conjugado com o definido no n.º 6 do mesmo artigo e diploma;

7. Devido ao tipo de procedimento adotado (CONCURSO PÚBLICO com publicação no JOUE), o presente concurso não está sujeito ao cumprimento do artigo 113.º (Escolha das entidades convidadas) do CCP

(...)

Artigo 8.º | Obrigações principais do prestador de serviços

1. Sem prejuízo de tudo definido no CCP, bem como no presente Caderno de Encargos, são também obrigações do prestador de serviços:

(...)

q. O Adjudicatário fica obrigado a assegurar a remuneração que for devida ao mediador / corretor de seguros que for indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, sem que este facto implique qualquer alteração ao valor da proposta adjudicada. Ao abrigo do AJUSTE DIRECTO com a referência ADS033-2022 adjudicado no dia 09 de maio de 2022, designa-se o mediador de seguros: PA Mediação de seguros Lda., NIF 513860371, com morada fiscal na Rua Nossa Senhora de Mércules N.º 94 Loja 4, em Castelo Branco, como mediador de todos os contratos de seguros do Município de Idanha-a-Nova. Pela prestação dos serviços objeto do Contrato, o Município não paga qualquer quantia, a título de preço, ao mediador de seguros. A remuneração do mediador de seguros é efetivada pela comissão de intermediação sobre o prémio, conforme definido no artigo 51.º do RJCS, aprovado pelo DL n.º 72/2008, de 16 de abril, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e pela Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, a ser paga pelas empresas de seguros ao mediador de seguros, nos contratos de seguros subscritos pelo Município de Idanha-a-Nova. Assim, a remuneração do mediador de seguros pela prestação dos serviços objeto do contrato deverá estar incluída no valor do prémio que o Município pagará à (s) seguradora (s), a quem for (em) adjudicado (s) o (s) contrato (s) de seguros, e será determinada por acordo entre a (s) seguradora (s) e o mediador de seguros, até ao limite previsto, na alínea b) do n.º. 1 do artigo 20.º, conjugado a alínea c) do n.º. 3 do artigo 474.º do CCP, na sua atual redação, para a totalidade da vigência do contrato. Atingido o limite referido no número anterior, o mediador de seguros continua a prestar o serviço objeto do presente contrato, até ao fim da sua vigência, nos exatos termos previstos neste Caderno de Encargos, sem direito a qualquer remuneração, seja a que título for.

(...)

Artigo 36.º | Descrição e quantidade dos bens / serviços adquirir:

O presente procedimento é constituído pela Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o - 114, na modalidade de CONCURSO VALOR QUANTIDADE o qual descreve a necessidade da presente aquisição: 8.600 cartões de seguro de saúde, denominados Cartão Raiano de Saúde o-114, que incluem as seguintes condições durante a vigência da apólice:

1. 4000 HORAS DE CONSULTAS DE CLÍNICA GERAL, gratuitas aos portadores do Cartão Raiano de Saúde, de acordo com a calendarização e horários a acordar de segunda a sexta-feira, em todo o concelho de Idanha-a-Nova;
2. 2 ENFERMEIRAS (OS) PERMANENTES 8H/DIA, de acordo com a calendarização e horários a acordar de segunda a sexta-feira, em todo o concelho de Idanha-a-Nova;
3. 1 ENFERMEIRA (O) PART-TIME (80 HORAS POR MÊS) PARA ENFERMAGEM AO DOMICÍLIO em qualquer localidade do concelho, onde se inclui exclusivamente o serviço de enfermagem, como por exemplo a realização de pensos e análises em lares e centros de dia;
4. CALL CENTER, integrado na rede médica nacional, disponível 24h/dia, 365 dias/ano, para atendimento, acolhimento, orientação, desenvolvimento e monitorização - administrativa, comercial e

de marketing -inerentes à gestão e à boa prossecução das garantias do presente procedimento junto dos munícipes portadores do Cartão Raiano de Saúde;

5. UM TÉCNICO PARA PRESTAR SERVIÇO ADMINISTRATIVO NA CASA DE SAÚDE DE IDANHA-A-NOVA das 9h às 18h, todos os dias úteis, para apoio e monitorização de todas as tarefas administrativas inerentes à gestão das garantias referentes ao presente procedimento, assim como, das atividades desenvolvidas na Casa Saúde de Idanha-a-Nova e na Unidade Móvel de Saúde em todo o concelho de Idanha-a-Nova;

6. 200 CONSULTAS PRESENCIAIS DE TODAS AS ESPECIALIDADES MÉDICAS, gratuitas aos portadores do Cartão Raiano de Saúde:

a. Estas consultas terão de ser obrigatoriamente prescritas pelos Médicos, Clínicos Gerais, afetos à prestação de serviços do Cartão Raiano de Saúde, validando a necessidade de prescrição;

b. Estas consultas de especialidade deverão ser realizadas em local ou locais a designar pelo adjudicatário, sempre que possível e por esta ordem, em Idanha-a-Nova e no distrito de Castelo Branco, com exceção de especialidades inexistentes nos locais anteriormente referidos;

c. Deverá ser coordenado e garantido, pelo adjudicatário, transporte gratuito aos portadores do Cartão Raiano de Saúde para a realização das referidas consultas;

7. 145 CONSULTAS PRESENCIAIS DE PEDOPSIQUIATRIA, gratuitas aos portadores do Cartão Raiano de Saúde:

a. Estas consultas terão de ser obrigatoriamente prescritas pelos Médicos, Clínicos Gerais, afetos à prestação de serviços do Cartão Raiano de Saúde, validando a necessidade de prescrição;

b. Estas consultas de especialidade deverão ser realizadas em local ou locais a designar pelo adjudicatário, em Idanha-a-Nova ou no distrito de Castelo Branco;

c. Deverá ser coordenado e garantido, pelo adjudicatário, transporte gratuito aos portadores do Cartão Raiano de Saúde para a realização das referidas consultas;

8. 575 CONSULTAS PRESENCIAIS DA ESPECIALIDADE TERAPIA DA FALA, gratuitas aos portadores do Cartão Raiano Saúde:

a. Estas consultas terão e serão obrigatoriamente prescritas pelos Médicos, Clínicos Gerais, afetos à prestação de serviços do Cartão Raiano de Saúde, validando a necessidade de prescrição;

b. Estas consultas de especialidade deverão ser realizadas em local ou locais a designar pelo adjudicatário, em Idanha-a-Nova ou no Distrito de Castelo Branco;

c. Deverá ser coordenado e garantido, pelo adjudicatário, transporte gratuito aos portadores do Cartão Raiano de Saúde para a realização das referidas consultas;

9. CONSULTAS DE TELEMEDICINA EM CLÍNICA GERAL E ESPECIALIDADES, REALIZADAS A PARTIR DA CASA SAÚDE DE IDANHA-A-NOVA, gratuitas aos portadores do Cartão Raiano Saúde:

a. Estas consultas de telemedicina, quando realizadas, serão contabilizadas e deduzidas no plafond das 200 consultas indicadas no Ponto 6;

10. 384 CONSULTAS DE NEUROLOGIA (2 VEZES POR MÊS X 8 HORAS DIA = 16 HORAS POR MÊS), gratuitas aos portadores do Cartão Raiano Saúde, de acordo com a calendarização e horários a acordar, a realizar em todo o concelho de Idanha-a-Nova;
11. MÉDICO AO DOMICÍLIO, EM CASO DE URGÊNCIA, para os portadores do Cartão Raiano de Saúde – preço convencionado de €15,00/consulta;
12. ACESSO À REDE MÉDICA NACIONAL, a indicar pelo adjudicatário, para (internamento e ambulatório) a preços convencionados;
13. ACESSO À REDE AMBULATÓRIO COM 50% DESCONTO NO 1º TAC / RMN / ECG e os demais a preços convencionados;
14. ACESSO À REDE DENTÁRIA nacional a preços convencionados;
15. ACESSO À REDE BEM-ESTAR (termalismo, acupuntura, quiroprático, fisioterapia, entre outros), a preços convencionados;
16. 2.000 SESSÕES DE TERMALISMO, gratuitas aos portadores de Cartão Raiano de Saúde, realizadas em Balneário Termal no concelho de Idanha-a-Nova:
 - a. De segunda a sexta-feira de acordo com a calendarização e horários a acordar entre o adjudicatário e o prestador de serviços;
 - b. Os utentes são sinalizados pelo Gabinete de Ação Social e Saúde do Município de Idanha-a-Nova de acordo com critérios de elegibilidade, até um limite de 10 sessões por utente/ano;
 - c. Estas consultas terão de ser obrigatoriamente prescritas pelos Médicos, Clínicos Gerais, afetos à prestação de serviços do Cartão Raiano de Saúde, validando a necessidade de prescrição;
 - d. As restantes sessões de termalismo serão a preços convencionados;
17. 2.000 SESSÕES DE FISIOTERAPIA em Idanha-a-Nova:
 - a. De segunda a sexta-feira de acordo com a calendarização e horários acordados entre o adjudicatário e o prestador de serviços;
 - b. Cada sessão deverá ter o preço máximo de 10 euros por utente portador do Cartão Raiano Saúde e haverá a limitação de 10 sessões por utente;
 - c. A fisioterapia terá de ser obrigatoriamente prescrita pelos Médicos, Clínicos Gerais, afetos à prestação de serviços do Cartão Raiano de Saúde, validando a necessidade de prescrição;
 - d. Os utentes são sinalizados pelo Gabinete de Ação Social e Saúde do Município de Idanha-a-Nova de acordo com critérios de elegibilidade;
 - e. As restantes sessões de fisioterapia serão a preços convencionados;
18. CIRURGIAS EM TODAS AS ESPECIALIDADES MÉDICAS ATÉ MÁXIMO DE 5 CIRURGIAS OU UM PLAFOND DE 20.000,00€ para os portadores do Cartão Raiano de Saúde:
 - a. É necessária prescrição médica e respetiva validação por médico da especialidade afeto à prestação de serviços do Cartão Raiano Saúde, validando a necessidade de prescrição;
 - b. Os utentes são sinalizados pelo Gabinete de Ação Social e Saúde do Município de Idanha-a-Nova de acordo com critérios de elegibilidade;

19. 10.000 ANÁLISES CLÍNICAS gratuitas para portadores do Cartão Raiano de Saúde prescritas por médico e realizadas na Casa de Saúde de Idanha-a-Nova ou em todo o concelho através dos enfermeiros afetos a esta prestação de serviços.

(...);

8.4 Em 31/05/2024, e 22/05/2024 (com republicação em 31/05/2024) foram publicados no Diário da República e no JOUE, respetivamente, os anúncios do concurso público em causa.

8.5. Apresentaram propostas as seguintes concorrentes:

- Lusitânia – Companhia de Seguros, S.A.,
- RNA Seguros, S.A;
- MDS – Corretor de Seguros, S.A.

8.6. Em 23/07/2024, foi elaborado o relatório preliminar junto aos autos, que se considera reproduzido, e do qual se transcrevem os seguintes excertos:

“(…)

— Nestes termos, é elaborado o presente relatório, com vista à ordenação das propostas entregues, no âmbito do CONCURSO PÚBLICO, com publicitação no JOUE, para a Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o - 114, autorizada a sua abertura por Deliberação do Executivo Camarário, de dia 09 de maio de 2024, tendo para o efeito sido entregues propostas pelas seguintes entidades: -----

- 501689168 – LUSITANIA – COMPANHIA DE SEGUROS, S.A. -----
- 513259120 – RNA Seguros, S.A. -----
- 501469460 - MDS - Corretor de Seguros, S.A.

— Relativamente à s entidades, MDS - Corretor de Seguros, S.A., o Júri do procedimento reunido para o efeito, não procedeu à sua integração, na lista de concorrentes do presente procedimento, uma vez que os elementos submetidos pelas entidade antes mencionada não se enquadra em toda a sua essência na noção de proposta, nos termos do disposto do artigo 56.2 (Noção de proposta), do Código dos Contratos Públicos. -----

— Assim na sequência da abertura de propostas via Plataforma Eletrónica, nos termos do disposto no Código dos Contratos Públicos em conjugação com a legislação conexa, realizada no dia 09 de julho de 2024, em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 122.2 do Código de Contratos Públicos, e alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, o Júri de Procedimento constatou que foram entregues as seguintes propostas:.....

ORDEM DE ENTRADA DAS PROPOSTAS			ENTIDADE INTERESSADA	VALOR DA PROPOSTA
	DATA	HORA		
1.ª	2024/07/02	10h28:04	MDS - Corretor de Seguros, S.A.	NÃO PROPOSTA
2.ª	2024/07/04	16h15:23	LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A	742.400,00€
3.ª	2024/07/04	17h32:31	RNA Seguros, S.A.	769.012,00€

(...)

— Posto isto e para efeitos da aplicação do critério de adjudicação previsto no Artigo 17.º | Critério de adjudicação / Critério de Desempate, do Programa do Procedimento, neste caso, da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, determinada pela avaliação do preço ou custo enquanto único aspecto da execução do contrato a celebrar, o Júri de Procedimento PROPÕE a seguinte ordenação de propostas, para efeito de adjudicação: -----

ENTIDADES CONCORRENTES	VALOR DAS PROPOSTAS	PROPOSTA DE ORDENAÇÃO DE PROPOSTAS
LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A	742.400,00€	1.º
RNA Seguros, SA	769.012,00€	2.º

- 8.7. Em sede de audiência prévia, a concorrente RNA Seguros, S.A., apresentou pronúncia, na qual pugnava pela exclusão da proposta da LUSITANIA – COMPANHIA DE SEGUROS, S.A..
- 8.8. Em 27/08/2024, foi proferido o relatório final constante do processo, do qual se retiram os excertos *infra*:

“(…)

— Nestes termos, o Júri do Procedimento delibera, por unanimidade, não excluir a proposta da Lusitânia, S A e manter o teor e as conclusões constantes do Relatório Preliminar, presente em reunião do Executivo Camarário de dia 24 de julho de 2024 e seus anexos, nomeadamente em resultado da aplicação do critério de adjudicação, previsto no Programa de Procedimento para a aquisição de serviços em apreço, neste caso, determinado pela avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar, nos seguintes termos:

— Em face do exposto, o Júri do Procedimento, considera que o CONCURSO PÚBLICO com publicitação no J OUE , para a Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o - 114, poderá ser adjudicado à entidade, LUSITANIA-COMPANHIA DE S EGUROS , S.A, pelo valor total de 742.400,00€ (Setecentos e quarenta e dois Mil e quatrocentos E uros), valor isento de IVA, ao abrigo do artigo 9.2 do CIVA, a executar o objeto do presente concurso, num prazo máximo de 730 (Setecentos e trinta) Dias.....

— O Júri do Procedimento, delibera ainda, por unanimidade, REMETER ao órgão competente para a decisão de contratar, o Executivo Camarário, o presente Relatório, juntamente com os demais documentos que compõem o processo de concurso, porquanto cabe à quele órgão decidir sobre a aprovação de todas as propostas contidas no Relatório Final de análise das propostas após audiência prévia dos concorrentes, nomeadamente para efeitos de:

— ADJUDICAÇÃO do CONCURSO PÚBLICO com publicitação no JOUE, para a Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o - 114, em cumprimento do disposto no n.º 3 e 4 do artigo 124.2 (Relatório Final) do Código dos Contratos Públicos;..... (..)”.

8.9. Em 30/08/2024, pela Câmara Municipal de Idanha-a-Nova foi deliberado aprovar o Relatório Final de análise das Propostas após audiência prévia dos concorrentes para o Concurso Público “Aquisição de Serviços de Seguro para Cartão Raiano de Saúde o – 114”.

8.10. Em 12/09/2024, na sequência de informação do Gabinete de Apoio à Presidência com o n.º 15715, e com a mesma data, foi deliberado pela Câmara Municipal notificar o adjudicatário Lusitânia – Companhia de Seguros, S.A., para, no prazo de 2 dias úteis, se pronunciar por escrito ao abrigo do direito de audiência prévia, sobre a omissão de entrega dos documentos de habilitação no prazo legal, sob pena de se verificar a caducidade da adjudicação.

8.11. Em 19/09/2024, o Gabinete de Apoio à Presidência da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova produziu a informação n.º 16068/2024, junta a estes autos e cujo teor se tem por reproduzido, e da qual se extraem os seguintes excertos:

“(…)

I- *Enquadramento*

“(…)

3- *No dia 16/09/2024, o adjudicatário LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A esclareceu que não entregou os documentos de habilitação por não dispor “de contrato de mediação por discordância do mediador da comissão a liquidar pela Lusitânia”.*

4- *Na mesma data, o adjudicatário entregou ainda os documentos de habilitação.* 5- *No dia 05/09/2024, o adjudicatário LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A tinha manifestado a mesma dificuldade;*

6- *No dia 06/09/2024, o Município de Idanha-a-Nova notificou a LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A. para o cumprimento das obrigações previstas no artigo 77.º do CCP, nomeadamente a entrega dos documentos de habilitação, para as quais foi notificada, sob pena de caducidade de adjudicação.*

7- *Assim, torna-se necessário analisar se os argumentos apresentados pelo adjudicatário LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A. justificam a omissão da entrega dos documentos de habilitação.*

“(…)

Caducidade da adjudicação

24- *Verifica-se a omissão do dever de apresentar os documentos de habilitação no prazo fixado no Programa de Concurso -no artigo 86º, nº 1, al. a) do CCP.*

25- *Mais se verifica que a omissão da entrega dos documentos de habilitação é imputável ao adjudicatário.*

26- *E tem como consequência a caducidade da adjudicação e a obrigação de adjudicar à proposta ordenada em lugar subsequente - artigo 86º, nº 4, do CCP.*

“(…)

II- *Conclusões e proposta*

Face ao exposto conclui-se que:

- 1- Os argumentos apresentados pelo adjudicatário LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A para justificar a omissão de apresentação dos documentos de habilitação não justificam a omissão.
- 2- Ou seja, não dispor de contrato de mediação por discordância do mediador da comissão a liquidar pela Lusitânia não justifica a omissão de entrega dos documentos de habilitação.
- 3- Por um lado, porque a remuneração do mediador de seguro prevista no artigo 8o, nº I alínea q) do Caderno de Encargos não era um documento de habilitação exigido no âmbito do presente concurso.
- 4- Por outro lado, porque não existia qualquer dependência entre os diferentes documentos de habilitação legalmente exigidos ao adjudicatário e a remuneração do mediador.
- 5- A omissão da entrega dos documentos de habilitação é, como tal, imputável ao adjudicatário.
- 6- Confirma-se a omissão do dever de apresentar os documentos de habilitação no prazo fixado no programa do procedimento -no artigo 86º, nº 1, al. a) do CCP.
- 7- Essa omissão tem como consequência a caducidade da adjudicação e a obrigação de adjudicar à proposta ordenada em lugar subsequente - artigo 86º, nº 4, do CCP.
- 8- Compete à Câmara Municipal de Idanha-a-Nova deliberar sobre a caducidade da adjudicação, por ser o Órgão Competente para autorizar a despesa.
- 9- O adjudicatário LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A deve ser notificado, num prazo não inferior a 10 dias, do projeto de decisão da Câmara Municipal de Idanha-a-Nova de declarar a caducidade da adjudicação, nos termos dos artigos 121º e seguintes do CPA (Código do Procedimento Administrativo).

Assim, propõe-se que a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova delibere:

- Declarar a caducidade da adjudicação à LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A.
 - Proceder à audiência da LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A. para em 10 dias úteis se pronunciar sobre a proposta desta decisão de declaração de caducidade.
- (...)”.

8.12. Em 20/09/2024, foi deliberado pela Câmara Municipal de Idanha-a-Nova “aprovar a caducidade da adjudicação à Lusitânia – Companhia de Seguros, S.A.”, bem como que se procedesse à audiência prévia daquela para que a mesma se pudesse pronunciar sobre a proposta de decisão de caducidade.

8.13. Em 25/09/2024, a sociedade Lusitânia – Companhia de Seguros, S.A., pronunciou-se em sede de audiência prévia, alegando, nomeadamente, que:

“(…)”

Com efeito, tendo a Adjudicatária perfeito conhecimento de que o Contrato de Distribuição, a celebrar entre o Medidor e a Companhia de Seguros, é um requisito legal e regulamentar próprio da atividade seguradora, por essa razão, e pese embora não conste do elenco dos documentos de habilitação, teve como preocupação máxima dar conhecimento aos Elementos do Júri da divergência existente com o Mediador, no que diz respeito ao preço do comissionamento, que impossibilitou e continua a impossibilitar a assinatura de tal Contrato. Conforme foi já dado a conhecer pela Adjudicatária, o

Mediador não aceita a comissão de 6,30%, continuando a exigir, como condição para a celebração do Contrato de distribuição, uma comissão de 20%, tornando impraticável um consenso negocial. Importa, contudo, esclarecer que o valor do comissionamento subjacente ao presente procedimento concursal, foi tido em conta no montante total da proposta apresentada e que mereceu a adjudicação. Assim, não podemos deixar de notar que a Adjudicatária, aquando da elaboração da proposta e principalmente do preço que a compõe, atendeu à natureza deste Concurso pelo facto de o mesmo assentar numa premissa de cariz social, do qual resulta uma apólice que a difere de uma tradicional apólice de seguro de saúde, permitindo que os Municípios da Entidade Adjudicante tenham acesso a cuidados de saúde através de condições preferenciais e que de outro modo não teriam. O cariz social subjacente ao presente procedimento concursal é, na opinião da Adjudicatária, razão bastante para esta batalhar por uma margem mais reduzida no comissionamento a pagar ao Mediador. Em face da posição que tem vindo a ser adotada, consideramos que a postura do Mediador não é convergente com os interesses da Entidade Adjudicante e, naturalmente, com os dos Municípios, os quais beneficiam diretamente do presente procedimento concursal. Na verdade, não dever esquecer-se que a proposta apresentada pela ora Adjudicatária mostrou ser a proposta mais vantajosa para a Entidade Adjudicante, por ter sido a que apresentou melhor preço, pelo que dever concluir-se que a continua inviabilização das condições apresentadas e que mereceram a adjudicação, prejudicar as Partes envolvidas no presente procedimento concursal, principalmente os Municípios que vêm inviabilizada a possibilidade de acederem aos cuidados de saúde nos termos e condições propostas. Em face do exposto, a ora Adjudicatária entende que a declaração de caducidade da adjudicação não é benéfica para as Partes envolvidas (principalmente os Municípios), requerendo, desde já, que a mesma não seja declarada, devendo ser relevado o atraso na entrega dos documentos de habilitação que, entretanto, foram já entregues, apesar de se manter a contingência na celebração do Contrato de Distribuição com o Mediador, previamente nomeado pela Entidade Adjudicante. Aproveitamos, ainda, para reiterar, uma vez mais, o interesse no presente procedimento concursal, o qual, aliás, julgamos nunca ter estado em causa. Por fim, a Adjudicatária coloca, novamente, à consideração da Entidade Adjudicante, atenta a relação contratual estabelecida entre a mesma e o Mediador, a promoção de conversações junto do mesmo no sentido de o sensibilizar para o presente impasse e provável comprometimento do Concurso Público, tentando obter a sua anuência, no que diz respeito ao preço do comissionamento. De todo o modo, e caso não seja possível o assentimento do Mediador, a Adjudicatária declara e compromete-se, desde já, a assegurar com qualidade a gestão direta do Contrato de Seguro resultante do procedimento concursal. (...)"

- 8.14** Em 10/10/2024, em sede de reunião do executivo camarário de Idanha-a-Nova, foi deliberado manter a deliberação de 19/09/2024, que deliberou aprovar a caducidade da adjudicação à Lusitânia – Companhia de Seguros, S.A., e notificá-la da decisão final, sendo igualmente deliberado aprovar a adjudicação do concorrente colocado em 2.º lugar, RNA Seguros, S.A., pelo montante de 769.012,00€.

8.15. Em 31/10/2024, foi celebrado entre o Município de Idanha-a-Nova, e a sociedade RNA Seguros, S.A., o contrato designado de “Concurso Público com publicitação no JOUE, para a Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o – 114”, do qual se transcrevem os seguintes excertos:

“(…)

PRIMEIRO:

- O presente contrato tem por objeto o fornecimento de serviços de cuidados de saúde , garantidos por um contrato de seguro e executados por prestadores de saúde pertencentes a Rede Médica Nacional, aos quais o portador do cartão / pessoa segura tem acesso, nos termos e condições identificadas no caderno de encargos e na proposta adjudicada, os quais são parte integrante do presente contrato.-----

SEGUNDO:

1. O contrato entra em vigor à data da assinatura.-----

2. O contrato é executado durante 730 (Setecentos e trinta) dias seguidos a contar da data da entrada em vigor.-----

TERCEIRO:

1. O preço a pagar pelo Contraente Público pela aquisição de bens objeto do contrato é de – 769 012,00€ (setecentos e sessenta e nove e doze mil euros), valor isento de IVA, ao abrigo do artigo 9.º nº 28 do Código do IVA (CIVA).-----

2. O preço referido no número anterior inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao Primeiro Outorgante.----- (...)”;

8.16. Em 27/11/2024, foi submetido a fiscalização por este Tribunal de Contas o contrato identificado no ponto anterior, dando origem ao Processo n.º 2994/2024.

Da tramitação destes autos

8.17. Através do ofício n.º 58384/2024, de 4/12/2024, o Município de Idanha-a-Nova foi notificado pelo DFP para proceder à junção de documentos, bem como para prestar os esclarecimentos ali solicitados, nomeadamente, no que concerne à deliberação de caducidade da proposta apresentada pela Lusitânia – Companhia de Seguros, S.A..

8.18. A entidade fiscalizada respondeu através do requerimento n.º 3783/2024, de 17/12/2024, o qual se considera reproduzido, e de onde se tiram os seguintes segmentos:

“(…)

3. Relativamente ao Ponto 4: “Tendo em conta a caducidade da adjudicação da proposta apresentada pela LUSITANIA, cujo preço era mais baixo, clarifique se foi evidenciado, de forma clara, que os documentos de habilitação não foram apresentados por facto que lhe tenha sido imputável, nos termos do n.º 1 do artigo 86.º do CCP”:

Foi evidenciado de forma clara que o concorrente LUSITANIA não apresentou os documentos de habilitação por facto que lhe é imputável, conforme informação n.º 17415/2024 de 10/10/2024 – Documento 1.

Os argumentos apresentados pelo concorrente para não entregar os documentos de habilitação estavam relacionados com as regras previamente definidas (programa de concurso e caderno de encargos), não podendo ser avaliados na fase de adjudicação, sob pena de violação do princípio da estabilidade objetiva do procedimento que protege a relação de confiança entre a entidade adjudicante e os candidatos, bem como os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência.

Com efeito, nesta fase de adjudicação, não se podem considerar e avaliar factos relativos às regras contratuais, sob pena de se penalizar, gravemente e em especial a proposta ordenada em 2.º lugar.

Ao abrigo deste do princípio da concorrência a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova apenas poderia relevar os argumentos impeditivos da entrega dos documentos de habilitação que visam avaliar a aptidão profissional e a idoneidade ou honorabilidade pessoal do adjudicatário.

Mas não poderia considerar argumentos diretamente relacionados com a proposta do adjudicatário, ou com a prestação principal do concurso público, sob pena de violar a proteção da concorrência dos concorrentes que se apresentaram e dos que poderiam ter concorrido à adjudicação do contrato inicial. Não dispor de contrato de mediação por discordância do mediador da Comissão a liquidar pela Lusitânia não justificava a omissão de entrega dos documentos de habilitação na fase contratual, até porque o concorrente demonstrou que não tinha qualquer impedimento para o fazer.

4. Relativamente ao Ponto 5: “Na sequência da questão anterior, demonstre que foi efetuada a participação ao IMPIC, IP, nos termos do disposto do n.º 3 do art.º 461.º do CCP”:

A Câmara Municipal de Idanha-a-Nova efetuou a participação ao IMPIC, IP, nos termos do disposto do n.º 3 do art.º 461.º do CCP – Documento 2.

(...)”

8.19. Em sessão diária de visto de 03/01/2024, foi decidido devolver o contrato, solicitando à entidade fiscalizada que se pronunciasse sobre:

“(…)”

1. Evidencie quais os diplomas legais e respetivos preceitos que permitam a contratação dos serviços de seguro de saúde em causa, demonstrando que se encontram preenchidos todos os requisitos neles elencados (veja o acórdão n.º 15/2015 – 9.NOV-1ªS/SS, mantido pelo acórdão n.º 1/2016-26.JAN-1.S/PL e a demais jurisprudência deste Tribunal, em matéria de seguros de saúde);

2. Esclareça quais os Municípios que beneficiarão do seguro ora contratado e esclareça como serão “selecionados”;

3. Esclareça se a atribuição destes seguros é considerada ou se os beneficiários participam de alguma forma na despesa;

4. Esclareça se os Municípios abrangidos pelo contrato em apreço são beneficiários de quaisquer subsistemas públicos de saúde, identificando-os, em caso de resposta positiva;

5. Demonstre que não se verifica em nenhum caso, cumulação de benefícios de idêntica natureza aos que constituem o objeto do presente contrato e que com a celebração do mesmo resulta vantagem para essa entidade, tendo presente a jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria, nomeadamente o Acórdão n.º 53/2008-o8.Abr.2008-1ªS/SS, mantido pelo Acórdão n.º 8/09-18.Fev.-1ªS/PL (www.tcontas.pt);
6. Demonstre que não se verifica em caso algum uma duplicação/cumulação de encargos para essa entidade na sequência da contratação de seguros em apreço.
7. Justifique legalmente a exigência do prestador do serviço, prevista no artigo 8.º, n.º 1 alínea q) do Caderno de Encargos (...) ficar obrigado a assegurar a remuneração que for devida ao mediador/corretor de seguros que for indicado pelo Município de Idanha-a-Nova (...) Ao abrigo do AJUSTE DIRECTO com a referência ADS033-2022 adjudicado no dia 09 de maio de 2022, designa-se o mediador de seguros: PA Mediação de seguros Lda como mediador de todos os contratos de seguros do Município de Idanha-a-Nova, demonstrando quer a legalidade quer a proporcionalidade desse requisito, tendo sempre por referência aos princípios que norteiam a contratação pública, principalmente o princípio da concorrência.
8. Esclareça qual a necessidade subjacente à previsão de existência de um mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova e diferente do cocontratante, bem com o papel que este desempenha no âmbito do contrato em apreço, mais esclarecendo como foi selecionado.
9. Esclareça como vai ser remunerado o referido mediador/corretor de seguros e qual o valor total dessa remuneração, bem como quem o definiu, justificando, se for o caso, que o valor da remuneração seja determinado unilateral pelo próprio, sem intervenção do Município.
10. Na sequência da questão anterior, esclareça em que termos esta entidade, que não é parte no contrato, pode condicionar o preço contratual e nessa medida a escolha do contratante.
11. Esclareça se o mediador/corretor de seguros indicado pelo Município podia exigir diferentes valores a diferentes entidades concorrentes/adjudicatárias, justificando a resposta e demonstrando o cumprimento do princípio da igualdade e da transparência.
12. Pronuncie-se ainda sobre a suscetibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato em virtude da exigência efetuada no artigo 8.º, n.º 1 alínea q) do Caderno de Encargos.
13. Demonstre ainda que não ocorreu alteração do resultado financeiro do contrato na sequência de ter sido deliberada a caducidade da adjudicação da proposta de mais baixo preço por não terem sido apresentados os documentos de habilitação no prazo fixado, por o adjudicatário não dispor do contrato de mediação por discordância do mediador indicado no caderno de encargos.
14. Decorrente da mudança de ano económico, remeta toda a documentação financeira, de natureza orçamental e de disponibilidade de tesouraria prestada pelo orçamento do ano de 2025, tendo por referência os encargos a suportar com o presente contrato, onde conste a inscrição do contrato relativo ao procedimento em apreço, nos termos do artigo 6.º do Anexo I da Resolução n.º 3/2022-PG, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 70 de 8 de abril, incluindo designadamente:
- a) Mapa I - Informação de Cabimento;
 - b) Mapa II - Informação de Compromisso;
 - c) Mapa III - Encargos Orçamentais Diferidos;

- d) Mapa IV - Informação de Controlo dos fundos disponíveis;
- e) Comprovativo extraído do sistema informático de registo do compromisso;
- f) Mapa de fundos disponíveis, referente ao mês de inscrição do compromisso, retirado da aplicação da entidade e da DGAL;
- g) Extrato da conta corrente dos fundos disponíveis extraídos da aplicação informática e contabilística, de onde conste a informação de saldo de fundos disponíveis antes e após a inscrição do respetivo compromisso.”;

8.20. A entidade fiscalizada veio responder através do requerimento n.º 244/2025, de 10/02/2025, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

“(…)

1. Evidencie quais os diplomas legais e respetivos preceitos que permitam a contratação dos serviços de seguro de saúde em causa, demonstrando que se encontram preenchidos todos os requisitos neles elencados (veja o acórdão n.º 15/2015 – 9. NOV-1ªS/SS, mantido pelo acórdão n.º 1/2016-26.JAN-1.S/PL e a demais jurisprudência deste Tribunal, em matéria de seguros de saúde).

1.1. Contratação dos serviços de seguro de saúde

O Município de Idanha-a-Nova é um território do interior com uma área de 1.416,34 Km², sendo o segundo maior do distrito de Castelo Branco e o quarto maior do país. Apresenta uma densidade populacional de 7 habitantes por km², indicador que representa a distância que os residentes têm que percorrer para beneficiar de cuidados de saúde. Apesar de nos últimos anos se verificar uma inversão positiva, o concelho de Idanha-a-Nova tem um elevado índice de envelhecimento, com uma acentuada desertificação das freguesias. Este fator é determinante para a natureza dos cuidados de saúde e de prevenção de saúde adequados às necessidades do território. Nessa medida, a saúde tem sido um dos objetivos estratégicos do Município concretizado através de medidas destinadas a suprir as carências dos serviços de saúde prestados pelo Serviço Nacional de Saúde, tanto do ponto de vista da celeridade como da natureza das especialidades médicas. Os municípios têm atribuições no domínio da Saúde, conforme dispõe o artigo 23º, nº 2, alínea g) da Lei 75/2013, de 12 de setembro que aprovou o regime jurídico das autarquias locais. A Saúde é um direito de todos os cidadãos (artigo 64º da Constituição da República Portuguesa), mas nos territórios do interior nem sempre é garantida equitativamente, cabendo aos municípios suprir as lacunas existentes em termos de cuidados de saúde.

O artigo 64º, nº 2 da Constituição, estabelece ainda que o direito à proteção da saúde é realizado:

- a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito;
- b) Pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a proteção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável.

E que para assegurar o direito à proteção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado, nos termos do artigo 64º, nº 3 da Constituição:

a) Garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação;

b) Garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde;

c) Orientar a sua ação para a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos; As normas constitucionais foram densificadas na Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, que aprovou a Lei de Bases da Saúde e que na base 2 estabelece que todas as pessoas têm direito:

a) À proteção da saúde com respeito pelos princípios da igualdade, não discriminação, confidencialidade e privacidade;

b) A aceder aos cuidados de saúde adequados à sua situação, com prontidão e no tempo considerado clinicamente aceitável, de forma digna, de acordo com a melhor evidência científica disponível e seguindo as boas práticas de qualidade e segurança em saúde.

Neste âmbito, a “intervenção das autarquias locais manifesta-se, designadamente, no acompanhamento aos sistemas locais de saúde, em especial nos cuidados de proximidade e nos cuidados na comunidade, no planeamento da rede de estabelecimentos prestadores e na participação nos órgãos consultivos e de avaliação do sistema de saúde” - Base 8 da Lei de Bases da Saúde.

Em Idanha-a-Nova existe uma Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP) com a missão de garantir a prestação de Cuidados de Saúde à população inscrita na sua área de influência, a qual não tem condições de celeridade e especialidade para a prestação de serviços de saúde, não permitindo o acesso a cuidados de saúde de forma equitativa a todos os cidadãos deste concelho.

Para assegurar uma maior cobertura dos serviços de saúde e ainda contribuir para melhorar a saúde da população, através de ações preventivas, o Município adquiriu os serviços de seguro de saúde, que são uma das formas previstas na Lei de bases da saúde para prestar cuidados de saúde – Base 27.

Os objetivos da prestação de serviços de saúde em análise são, designadamente:

- Promover a melhoria das condições de saúde da população em geral e dos idosos, em particular, através da difusão de boas práticas para um envelhecimento saudável e ativo;
- Reforçar a capacidade de resposta dos serviços de saúde locais, de forma articulada com os serviços do Sistema Nacional de Saúde, e numa lógica de complementaridade da oferta de serviços;
- Potenciar a integração de serviços administrativos e disponibilização dos mesmos numa lógica de proximidade ao cidadão, em particular, junto das populações mais remotas dos centros urbanos do concelho;
- Desenvolver uma rede de parceiros locais, orientada para a prestação de serviços relevantes a nível social e, em particular, que garanta uma resposta complementar, articulada e diferenciada ao nível dos serviços de saúde.

Os serviços integrados no contrato de seguro de saúde que o Município de Idanha-a-Nova submeteu a visto do Tribunal de Contas são serviços de saúde complementares aos prestados pela Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP) de Idanha-a-Nova e serviços de prevenção de saúde, designadamente:

a. Cuidados de saúde, como consultas de clínica geral, enfermagem permanente (8h/dia) e ao domicílio, call center, consultas presenciais de todas as especialidades médicas, transporte gratuito para a realização das consultas, consultas presenciais de Pedopsiquiatria, de Terapia da Fala e de neurologia, consultas de telemedicina em clínica geral e especialidades, cirurgias em todas as especialidades médicas até máximo de 5 cirurgias, médico no domicílio em caso de urgência, análises clínicas, acesso à Rede Médica Nacional, para (internamento e ambulatório), acesso à Rede Ambulatório e acesso à rede dentária nacional;

b. Prevenção da saúde, como o acesso à rede Bem-Estar (termalismo, acupunctura, quiroprática, fisioterapia, entre outros) e sessões de Termalismo realizadas em Balneário Termal no concelho de Idanha-a-Nova.

Os serviços de prevenção da doença, promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo foram transferidos para os municípios, enquanto parceiros estratégicos do SNS, através de programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo – artigo 16º do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro.

No que respeita à fisioterapia verificou-se a insuficiência de serviços especializados, remetendo-se os utentes para fora do concelho, nomeadamente para Castelo Branco, Covilhã e Coimbra. Esta situação, para além do desgaste físico e psicológico dos doentes determinou a ineficácia dos tratamentos a que os utentes têm de se sujeitar, com efeitos, por vezes, irreversíveis.

“O contrato destinado a fornecer serviços de seguro de saúde submetido a visto pelo Município de Idanha-a-Nova não se destina especificamente aos trabalhadores do Município. O referido contrato tem como beneficiários todos os residentes e recenseados no concelho de Idanha-a-Nova e assim, o seu âmbito de aplicação difere do dos contratos que foram analisados pelo acórdão n.º 15/2015 – 9.NOV-1ªS/SS, mantido pelo acórdão n.º 1/2016- 26.JAN-1.S/PL.

Por outro lado, o disposto no regime excecional previsto no artigo 19º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho não se aplica às autarquias locais, nos termos do disposto no nº 2 da disposição referida.

Ao que acresce que, o presente contrato tem como desígnio a contratação, a preços de mercado, dos serviços de uma seguradora para acautelar carências na área da saúde.

2. Esclareça quais os Municípios que beneficiarão do seguro ora contratado e esclareça como serão “selecionados”

O seguro de saúde destina-se a todos os residentes e recenseados no concelho de Idanha-a-Nova.

3. Esclareça se a atribuição destes seguros é considerada ou se os beneficiários participam de alguma forma na despesa;

Os beneficiários do seguro de saúde suportarão as despesas dos serviços de saúde e de prevenção da saúde nos seguintes termos:

a) Médico ao domicílio, em caso de urgência, ao preço convencionado de €15,00/consulta;

b) Acesso à Rede Médica Nacional, a indicar pelo adjudicatário, para (internamento e ambulatório) a preços convencionados;

- c) Acesso à Rede Ambulatório com 50% desconto no 1º TAC / RMN / ECG e os demais a preços convencionados;*
- d) Acesso à rede dentária nacional a preços convencionados;*
- e) Acesso à rede Bem-Estar (termalismo, acupuntura, quiroprático, fisioterapia, entre outros), a preços convencionados;*
- f) Sessões de Fisioterapia em Idanha-a-Nova ao preço máximo de 10 euros por utente.*

Por outro lado, os serviços abaixo descritos são gratuitos:

- a) Consultas de clínica geral em todo o concelho de Idanha-a-Nova;*
- b) Enfermagem em todo o concelho de Idanha-a-Nova;*
- c) 10 sessões anuais de Termalismo no Balneário Termal no concelho de Idanha-a-Nova aos utentes sinalizados pelo Gabinete de Ação Social e Saúde do Município de Idanha-a-Nova, desde que prescritas por um médico;*
- d) Cirurgias em todas as especialidades médicas até máximo de 5 cirurgias ou um plafond de 20.000,00€ por utente, desde que validadas por médico da especialidade;*
- e) Consultas presenciais de todas as especialidades médicas, preferencialmente, em Idanha-a-Nova e no distrito de Castelo Branco;*
- f) Consultas presenciais de Pedopsiquiatria e da especialidade Terapia da Fala, desde que prescritas por um médico, em Idanha-a-Nova ou no distrito de Castelo Branco;*
- g) Consultas de telemedicina em clínica geral e especialidades;*
- h) Consultas de Neurologia, desde que prescritas por um médico, em Idanha-a-Nova;*
- i) Análises prescritas por médico.*

4. Esclareça se os Municípios abrangidos pelo contrato em apreço são beneficiários de quaisquer subsistemas públicos de saúde, identificando-os, em caso de resposta positiva

O seguro de saúde destina-se a todos os residentes e recenseados no concelho de Idanha-a-Nova por ser nosso entendimento que se trata de um sistema complementar de saúde, o qual inclui muitos serviços de prevenção da saúde.

5. Demonstre que não se verifica em nenhum caso, cumulação de benefícios de idêntica natureza aos que constituem o objeto do presente contrato e que com a celebração do mesmo resulta vantagem para essa entidade, tendo presente a jurisprudência deste Tribunal sobre a matéria, nomeadamente o Acórdão nº 53/2008- 08.Abr.2008-1ªS/SS, mantido pelo Acórdão nº 8/09-18.Fev.-1ªS/PL (www.tcontas.pt)

O contrato destinado a fornecer serviços de seguro de saúde submetido a visto não se destina especificamente a trabalhadores em funções públicas, tendo âmbito diferente dos contratos que foram analisados pelo Acórdão nº 53/2008-08.Abr.2008-1ªS/SS, mantido pelo Acórdão nº 8/09-18.Fev.-1ªS/PL. Os meios colocados ao dispor dos beneficiários têm como desígnio proporcionar uma alternativa complementar aos cuidados públicos de saúde, que se mostram deficitários no Concelho de Idanha-a-Nova.

6. Demonstre que não se verifica em caso algum uma duplicação/cumulação de encargos para essa entidade na sequência da contratação de seguros em apreço.

-O Município de Idanha-a-Nova, desde 2024, não suporta os encargos relativos à utilização pelos trabalhadores em funções públicas da administração local, do regime convencionado (em que há acordos entre o instituto e os hospitais privados) e do regime livre – artigo 187º da Lei de Orçamento do Estado para 2024.

7. Justifique legalmente a exigência do prestador do serviço, prevista no artigo 8.º, n.º 1 alínea q) do Caderno de Encargos (...) ficar obrigado a assegurar a remuneração que for devida ao mediador/corretor de seguros que for indicado pelo Município de Idanha-a-Nova (...) Ao abrigo do AJUSTE DIRECTO com a referência ADS033-2022 adjudicado no dia 09 de maio de 2022, designa-se o mediador de seguros: PA Mediação de seguros Lda. como mediador de todos os contratos de seguros do Município de Idanha-a-Nova, demonstrando quer a legalidade quer a proporcionalidade desse requisito, tendo sempre por referência aos princípios que norteiam a contratação pública, principalmente o princípio da concorrência.

O mediador dos contratos de seguros do Município, PA Mediação de Seguros Lda foi contratado através do procedimento por ajuste direto com a referência ADS033- 2022, para assegurar a continuidade e a uniformidade na gestão dos seguros municipais, promovendo a eficiência e a mitigação de riscos. No contrato de prestação de serviços de seguro de saúde, agora objeto de visto, o caderno de encargos definia o mediador de seguros indicado pelo Município, condição prévia que não levantou dúvidas nem suscitou esclarecimentos até à fase de adjudicação. Considera-se mediador de seguros qualquer pessoa singular ou coletiva que exerça, mediante remuneração, a atividade de distribuição de seguros, a qual consiste em prestar aconselhamento, propor ou praticar outros atos preparatórios da celebração de contratos de seguro, em celebrar esses contratos ou em apoiar a gestão e a execução desses contratos, em especial em caso de sinistro, incluindo a prestação de informações sobre um ou mais contratos de seguro – artigo 4º, a) e c) da Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, que aprovou o Regime Jurídico da Distribuição de Seguros e de Resseguros. Sendo que, desta forma, pretendeu o Município de Idanha-a-Nova, exercer o seu direito de escolha livre do seu mediador de serviços, prevista no n.º 1 do artigo 48.º do referido RJDS. De acordo com o artigo 8º, n.º 1, alínea q) do Caderno de Encargos, o prestador de serviços de saúde deveria assegurar a remuneração devida ao mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, porque tratando-se de um contrato de mediação de seguros, a remuneração deve ser assegurada pelo prestador de serviços de seguro, nos termos do disposto no artigo 23º da Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro. Com esta condição o Município visava garantir que a mediação e corretagem de seguros era assegurada por um profissional qualificado, que conhece o território e pode, como tal, compreender e atender às necessidades específicas da sua população, longe dos grandes centros urbanos, envelhecida, e em situação de fragilidade. Nesse sentido, não pretendeu limitar o acesso ao mercado, mas assegurar a eficiência do contrato de seguro numa região onde a concorrência não existe ou é muito mitigada. Não pretendeu introduzir qualquer tipo de distorção do mercado, mas acima de tudo aumentar o bem-estar social da comunidade do concelho de Idanha-a-Nova. O princípio da concorrência que visa assegurar a democratização do acesso ao mercado, assegurando o exercício da liberdade em toda a sua amplitude,

não pode deixar de ser analisado em função dos diferentes mercados. Enquanto catalisador de resultados mais eficientes dentro de uma economia de mercado, nunca poderá ser compreendido como algo abstrato e desvinculado da realidade. Autores como Herbert A. Simon e Friedrich Hayek vieram demonstrar que economias “não de mercado” coexistem, indubitavelmente, com grandes problemas de incentivos organizacionais e produtivos, pelo que, nem sempre o resultado das empresas que se inserem neste tipo de sistemas económicos é o mais eficiente face às suas reais possibilidades produtivas. A eficiência de mercado nunca poderá ser vista como um valor absoluto, porque existem limites e falhas que decorrem da assimetria de informação por parte dos agentes económicos e de externalidades negativas. Neste sentido, o Comité das Regiões Europeu, através do Parecer do Comité das Regiões Europeu - Relatório de 2022 sobre a Política de Concorrência, publicado no JOUE, série C/2024/1039, de 9 de fevereiro exorta a Comissão a melhorar as políticas de coesão económica, social e territorial, por forma a que as políticas de concorrência e de coesão não se oponham, mas se complementem em prol do projeto de integração europeia. A este propósito refere que “uma flexibilização prolongada das regras de concorrência poderá, portanto, continuar a aumentar as disparidades entre as zonas rurais, as zonas afetadas pela transição industrial e as regiões com limitações naturais ou demográficas, que podem não beneficiar de apoio público como as outras regiões, especialmente em situações de crise; assinala que a capacidade financeira dos órgãos de poder infranacional não corresponde sistematicamente à do nível nacional, pelo que pode ser necessário aumentar a despesa pública; insta a Comissão a adotar medidas para atenuar as distorções do mercado tanto a curto como a médio e longo prazo, a fim de reintroduzir gradualmente as regras normais de concorrência;”. Sendo mister sublinhar que estando a obrigação de remuneração do mediador de seguros pré-anunciada no programa do concurso e no caderno de encargos, foi estabelecida uma base comum para que todos pudessem apresentar as suas propostas em igualdade de circunstâncias, salvaguardando, simultaneamente, o direito do Município a escolher o seu mediador de seguros.

8. Esclareça qual a necessidade subjacente à previsão de existência de um mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova e diferente do cocontratante, bem com o papel que este desempenha no âmbito do contrato em apreço, mais esclarecendo como foi selecionado.

O mediador dos contratos de seguros do Município de Idanha-a-Nova, PA Mediação de Seguros Lda foi contratado através do procedimento por ajuste direto com a referência ADS033-2022, para assegurar a continuidade e a uniformidade na gestão dos seguros municipais, promovendo a eficiência e a mitigação de riscos. No contrato de prestação de serviços de seguro, agora objeto de visto, o caderno de encargos estipulava no artigo 8º, nº 1, alínea q) a necessidade do prestador de serviços de seguro assegurar a remuneração devida ao mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, para garantir que o processo de mediação e corretagem de seguros fosse conduzido por um profissional qualificado, que atenda aos interesses específicos do Município. Com esta condição o Município visou garantir o apoio à gestão e à execução do seguro de saúde, através da mediação assegurada por um profissional qualificado, que conhece o território e pode, como tal, compreender e atender às necessidades específicas da sua população, longe dos grandes centros urbanos, envelhecida, e em situação de

fragilidade. Nesse sentido, não pretendeu limitar o acesso ao mercado, mas assegurar a eficiência do contrato de seguro de saúde numa região onde a concorrência não existe ou é muito mitigada.

9. Esclareça como vai ser remunerado o referido mediador/corretor de seguros e qual o valor total dessa remuneração, bem como quem o definiu, justificando, se for o caso, que o valor da remuneração seja determinado unilateral pelo próprio, sem intervenção do Município.

A remuneração do mediador/corretor de seguros PA Mediação de Seguros Lda. deve ser composta por uma “comissão, honorários, encargos ou outro pagamento, incluindo um benefício económico de qualquer espécie, ou qualquer outra vantagem ou incentivo financeiros ou não financeiros, oferecidos ou concedidos em contrapartida de atividades de distribuição de seguros ou de resseguros, conforme previsto nos termos do contrato de mediação – artigo 4º, alínea i) e artigo 23º da Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro. Esta remuneração é acordada com o prestador de serviços de seguro, conforme dispõe o artigo 23º da Lei n.º 7/2019 e deverá estar incluída no valor do prémio que o Município pagará à seguradora a quem for adjudicado o contrato de seguro. Na fase de entrega de propostas, todos os concorrentes deveriam considerar esta remuneração na proposta de preço final.

(...)

11. Esclareça se o mediador/corretor de seguros indicado pelo Município podia exigir diferentes valores a diferentes entidades concorrentes/adjudicatárias, justificando a resposta e demonstrando o cumprimento do princípio da igualdade e da transparência.

O mediador dos contratos de seguros do Município, PA Mediação de Seguros Lda. foi contratado através do procedimento por ajuste direto com a referência ADS033- 2022, para assegurar a continuidade e a uniformidade na gestão dos seguros municipais, promovendo a eficiência e a mitigação de riscos. Enquanto mediador de seguros deve apresentar reconhecida idoneidade nos termos do disposto no artigo 11º, nº 1 alínea d) da Lei 7/2019. O artigo 14º da mesma lei dispõe que a idoneidade deve considerar o modo como a pessoa gere habitualmente os negócios, profissionais ou pessoais, ou exerce a profissão, em especial nos aspetos que revelem a sua capacidade para decidir de forma ponderada e criteriosa, ou a sua tendência para cumprir pontualmente as suas obrigações ou deter comportamentos compatíveis com a preservação da confiança do mercado, tomando em consideração todas as circunstâncias que permitam avaliar o comportamento profissional para as funções em causa.

A confiança no mercado vincula o mediador aos princípios da igualdade, da boa fé e da transparência, assegurando que todos os concorrentes são tratados de forma equitativa e sem discriminação, por forma a promover uma concorrência justa e leal. Nesse sentido, o mediador está obrigado a acordar a mesma remuneração com todos os concorrentes.

12. Pronuncie-se ainda sobre a suscetibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato em virtude da exigência efetuada no artigo 8.º, n.º 1 alínea q) do Caderno de Encargos.

A idoneidade a que está obrigado o mediador de seguros é uma garantia de que acordou a mesma remuneração com todos os concorrentes, sob pena de violação da confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e como tal da violação do princípio da boa fé. Não se verifica a suscetibilidade de alteração do resultado financeiro do contrato em virtude da exigência prevista no artigo 8.º, n.º 1, alínea

q) do Caderno de Encargos, porquanto a atividade de mediação está regulada na lei e permite assegurar que não seriam alterados os resultados financeiros da prestação de serviços.

13. Demonstre ainda que não ocorreu alteração do resultado financeiro do contrato na sequência de ter sido deliberada a caducidade da adjudicação da proposta de mais baixo preço por não terem sido apresentados os documentos de habilitação no prazo fixado, por o adjudicatário não dispor do contrato de mediação por discordância do mediador indicado no caderno de encargos.

(...)

No dia 16/09/2024, o adjudicatário LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A esclareceu que não entregou os documentos de habilitação por não dispor “de contrato de mediação por discordância do mediador da Comissão a liquidar pela Lusitânia”. No entanto, não apresentou factos objetivos que configurassem um justo impedimento para a falta de apresentação de documentos de habilitação, suscetíveis de alterar a deliberação da Câmara Municipal. A remuneração do mediador de seguro prevista no artigo 8º, nº 1 alínea q) do caderno de encargos não era um documento de habilitação exigido no âmbito do presente concurso. Nem existia qualquer dependência entre os diferentes documentos de habilitação legalmente exigidos ao adjudicatário e a remuneração do mediador. Assim, não foi demonstrada a existência de qualquer evento que tivesse impedido em absoluto a entrega atempada dos documentos de habilitação, ou qualquer dificuldade no cumprimento daquela obrigação. Não podendo o adjudicatário LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A justificar a falta de entrega dos documentos de habilitação com a impossibilidade de entregar um suposto documento que não lhe foi exigido. Por outro lado, o concorrente tinha-se comprometido com a proposta de “PRESTAÇÃO DE TODOS OS SERVIÇOS (PARTE I - CLAUSULAS GERAIS e PARTE II - CLAUSULAS TÉCNICAS, bem como seus anexos), de harmonia com o Caderno Encargos pela quantia TOTAL MÁXIMA de 742.400,00€ (setecentos e quarenta e dois mil e quatrocentos euros e zero cêntimos)”. Propondo-se, sem reservas, fornecer e cumprir todas as cláusulas do caderno de encargos, nos exatos termos que a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova pretendia celebrar o contrato.

Até à data da proposta de adjudicação, a LUSITANIA-COMPANHIA DE SEGUROS, S.A não pediu esclarecimentos relativamente ao artigo 8º, nº 1, alínea q) do Caderno de Encargos. Não podendo a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova, após a fase pré-contratual, considerar argumentos para justificar a falta de entrega de documentos que foram objeto de avaliação numa fase anterior. Ou seja, a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova estava impedida de relevar, na fase de adjudicação, para a falta de entrega de documentos de habilitação, argumentos que estivessem relacionados com as regras previamente definidas (programa de concurso e caderno de encargos), sob pena de violação do princípio da estabilidade objetiva do procedimento que protege a relação de confiança entre a entidade adjudicante e os candidatos, violando os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da concorrência - nº 1 do artigo 1º-A do CCP. Com efeito, ao abrigo do princípio da concorrência, os concorrentes são opositores uns dos outros, permitindo-se-lhes que efetivamente compitam e concorram entre si, que sejam medidos (eles ou as suas propostas) sempre e apenas pelo seu mérito relativo, em confronto com um padrão ou padrões iniciais imutáveis. O que significa, conforme dispõe o Professor Rodrigues Esteves de

Oliveira que “em sede contratual” está plasmado um “congelamento, uma petrificação ou manutenção da equação adjudicatória”. Não se podendo, na fase de adjudicação, considerar e avaliar factos relativos às regras contratuais, sob pena de se penalizar, gravemente e em especial, a proposta ordenada em 2º lugar. Nesse sentido, a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova estava limitada a avaliar os argumentos impeditivos da entrega dos documentos de habilitação que visam avaliar a aptidão profissional e a idoneidade ou honorabilidade pessoal do adjudicatário. Não dispor de contrato de mediação por falta de acordo com o mediador da Comissão a liquidar pela Lusitânia não justifica a omissão de entrega dos documentos de habilitação na fase contratual. Aceitar este argumento para justificar a omissão de entrega dos documentos de habilitação, e como consequência a caducidade da adjudicação, constituiria uma atuação desproporcional e violadora da concorrência, sem justificação suficiente e adequada para o efeito. Por esse motivo a Câmara Municipal de Idanha-a-Nova considerou que a omissão da entrega dos documentos de habilitação foi imputável ao adjudicatário e como tal, determinou a caducidade da adjudicação e a obrigação de adjudicar à proposta ordenada em lugar subsequente. Assim, a deliberação da Câmara Municipal de 10/10/2024, que adjudicou a proposta ao concorrente posicionado em 2º lugar, está conforme o CCP e com os princípios que regem a administração pública e a contratação pública, pelo que não implicam uma ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato. (...)”.

8.21. Em sessão diária de visto de 17/02/2025, foi proferido despacho pelo qual foi decidida a devolução do processo à entidade fiscalizada nos termos ali identificados, e dos quais se transcrevem o excerto infra:

“Considerando que:

- i. O interesse público que norteia a atividade da Administração também delimita a capacidade jurídica das pessoas coletivas públicas e a competência dos respetivos órgãos, através do princípio da legalidade e do princípio da especialidade, carecendo a atuação das entidades públicas de norma habilitante expressa, (cfr. artigo 45.º da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro),
- ii. A Lei n.º 75/2013, de 12 setembro, procede a um elenco das competências da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal nos termos dos artigos 25º e 33º, respetivamente,
- iii. O objeto do contrato ora em apreciação não é subsumível nas referidas competências, pelo que carece de fundamento legal,
- iv. O contrato em causa implica a assunção de despesas com um esquema de proteção social cumulativo com o sistema público, com idênticas coberturas [cfr. Acórdão nº 53/2008- 08.Abr.2008-1ªS/SS, mantido pelo Acórdão nº 8/09-18.Fev.-1ªS/PL],
- v. As deliberações de qualquer órgão do município que determine ou autorize a realização de despesas não permitidas por lei são nulas, nos termos dos artigos 59.º, n.º 2, alínea c) da Lei nº 75/2013, de 12 de setembro,
- vi. A violação direta de normas financeiras e a nulidade constituem fundamentos de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC,

Considerando, também, que:

vii. A obrigação do prestador do serviço em assegurar a remuneração que for devida ao mediador/corretor de seguros que for indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, prevista no artigo 8.º, n.º 1 alínea q) do Caderno de Encargos, constitui uma violação dos princípios da concorrência e da proporcionalidade, previstos no artigo 1.º-A do CCP,

viii. A deliberação de caducidade da adjudicação da proposta de mais baixo preço, por não terem sido apresentados os documentos de habilitação no prazo fixado, por o adjudicatário não dispor do contrato de mediação por discordância do mediador indicado no caderno de encargos, resultou numa alteração do resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa do visto, nos termos do disposto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da LOPTC,

Decide-se, em Sessão Diária de Visto, devolver o contrato à entidade fiscalizada para se pronunciar, querendo, em sede de exercício do contraditório, ao abrigo do disposto no artigo 13.º da LOPTC, sobre os factos e conclusões expostos supra.”.

8.22. O Município de Idanha-a-Nova respondeu através do requerimento n.º 452/2025, de 07/03/2025, nos seguintes termos:

“(…)

1. Enquadramento legal quanto às competências da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal para a assunção deste contrato:

O contrato submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas visa a prestação dos seguintes serviços:

a) Cuidados de saúde: como consultas de clínica geral, enfermagem permanente (8h/dia) e ao domicílio, call center, consultas presenciais de todas as especialidades médicas, transporte gratuito para a realização das consultas, consultas presenciais de pedopsiquiatria, de terapia da fala e de neurologia, consultas de telemedicina em clínica geral e especialidades, cirurgias em todas as especialidades médicas (até máximo de 5), médico no domicílio em caso de urgência, análises clínicas, acesso à Rede Médica Nacional, para (internamento e ambulatório), acesso à Rede Ambulatório e acesso à rede dentária nacional;

b) Prevenção da saúde, como o acesso à rede Bem-Estar (termalismo, acupunctura, quiroprática, fisioterapia, entre outros) e sessões de Termalismo realizadas em Balneário Termal no concelho de Idanha-a-Nova.

Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias – artigo 23º n.º 1 da Lei n.º 75/2013, de 12 setembro. Neste âmbito, os municípios dispõem de atribuições no domínio da saúde - artigo 23º n.º 2 alínea g) da Lei n.º 75/2013. Compete à Assembleia Municipal pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições do Município – artigo 25º n.º 2 alínea k) da Lei n.º 75/2013. Compete à Câmara Municipal apresentar propostas à assembleia municipal sobre matérias da competência desta – artigo 33º n.º 1 alínea a) da Lei n.º 75/2013. Por outro lado, a Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, que aprovou a Lei de Bases da Saúde estabelece que a intervenção das autarquias locais se manifesta, “designadamente, no acompanhamento aos sistemas locais de saúde, em especial nos cuidados de proximidade e nos cuidados

na comunidade, no planeamento da rede de estabelecimentos prestadores e na participação nos órgãos consultivos e de avaliação do sistema de saúde” - Base 8. Em Idanha-a-Nova existe uma Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados (UCSP) com a missão de garantir a prestação de cuidados de saúde à população inscrita na sua área de influência, a qual não tem condições de celeridade e especialidade para a prestação de serviços de saúde, não permitindo o acesso a cuidados de saúde de forma equitativa a todos os cidadãos deste concelho. Para assegurar uma maior cobertura dos serviços de saúde e ainda contribuir para melhorar a saúde da população, através de ações preventivas, o Município adquiriu os serviços de seguro de saúde, que são uma das formas previstas na Lei de bases da saúde para prestar cuidados de saúde – Base 27. Reitera-se a situação do Município de Idanha-a-Nova: um território do interior com uma área de 1.416,34 Km², sendo o segundo maior do distrito de Castelo Branco e o quarto maior do país, com uma densidade populacional de 7 habitantes por km², indicador que representa a distância que os residentes têm de percorrer para beneficiar de cuidados de saúde.

Com um elevado índice de envelhecimento e uma acentuada desertificação das freguesias, os cuidados de saúde e de prevenção de saúde devem ser adequados às necessidades do território. Nessa medida, a saúde tem sido um dos objetivos estratégicos deste Município concretizado através de medidas destinadas a suprir as carências dos serviços de saúde prestados pelo Serviço Nacional de Saúde, tanto do ponto de vista da celeridade como da natureza das especialidades médicas. Os serviços de saúde prestados pelo Serviço Nacional de Saúde são supostamente universais e gerais, e devem atender às condições económicas e sociais dos cidadãos (uma população envelhecida, com mobilidade reduzida e sem transportes públicos). Em Idanha-a-Nova o acesso aos mais elementares cuidados de saúde e aos serviços de saúde, que fazem face às necessidades básicas dos cidadãos, é feito com as naturais carências de um território do interior: escasseiam os médicos de família, que se multiplicam em esforços hercúleos para fazer atendimento em todas as extensões de saúde. A situação é bastante mais precária no que diz respeito a centros de exames e análises clínicas, terapias, bem como no acesso a consultas de especialidade, que distam cerca de 100kms de algumas freguesias. O contrato de seguro de saúde tem como objetivos, por um lado suprir as carências de um serviço médico elementar de proximidade, e por outro, evitar que o isolamento geográfico impeça os cidadãos do Município de Idanha-a-Nova de aceder a cuidados de saúde especializados e a exames de diagnóstico diversificados. Para isso, o contrato submetido a fiscalização prévia pretende providenciar um apoio local efetivo de serviços médicos, de enfermagem e de análises clínicas, não se sobrepondo ao SNS, mas colmatando uma falha do SNS, nacionalmente reconhecida.

2. Relativamente ao fato do contrato implicar a assunção de despesas com um esquema de proteção social cumulativo com o sistema público, com idênticas coberturas.

Reitera-se que o contrato não se destina a fornecer serviços de seguro de saúde especificamente aos trabalhadores do Município.

Com efeito, o contrato tem como desígnio a contratação, a preços de mercado, dos serviços de uma seguradora para acautelar carências na área da saúde e tem como beneficiários todos os residentes e recenseados no concelho de Idanha-a-Nova, uma vez que todos estes cidadãos estão expostos às mesmas

fragilidades intrínsecas a este território. Trata-se, neste caso, de suprir as deficiências de prestação de serviços de saúde no contexto acima descrito. E, neste contexto, prestar serviços de saúde complementares e de proximidade a uma população envelhecida e com enormes carências de mobilidade numa região onde não existe uma oferta variada de transportes públicos, nem interesse de operadores na sua exploração por não apresentarem viabilidade financeira, face à distância a percorrer e ao reduzido fluxo de utilizadores. Tendo assim como objetivo assegurar o direito à saúde dos residentes em Idanha-a-Nova (artigo 64º da Constituição da República Portuguesa), através de um sistema de saúde complementar aos sistemas de saúde assegurados pelo Estado. Os serviços disponibilizados pelo contrato agora submetido a fiscalização prévia são prestados em cooperação com a ULS de Castelo Branco, entidade gestora dos serviços públicos de saúde em Idanha-a-Nova. Estes serviços de seguro de saúde constituem a mais elementar necessidade para os residentes no concelho de Idanha-a-Nova aliviando neste território os problemas do SNS, da responsabilidade do Estado, publicamente reconhecidos. Neste contexto, refere-se que os serviços médicos e de enfermagem são prestados numa Unidade Móvel de Saúde com a presença de profissionais especializados, com permissão de acesso ao programa do SNS. Este serviço de proximidade percorre todas as freguesias do concelho, permitindo colmatar a falta de médicos e enfermeiros nas extensões de saúde.

3. Obrigação do prestador do serviço em assegurar a remuneração que for devida ao mediador/corretor de seguros que for indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, prevista no artigo 8.º, n.º 1 alínea q) do Caderno de Encargos, constituir uma violação dos princípios da concorrência e da proporcionalidade, previstos no artigo 1.º-A do CCP

O princípio da concorrência previsto no artigo 1.º-A do CCP, pedra basilar e elemento dinamizador do denominado mercado único europeu, pode ser entendido como aquele que visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais, pois só com uma competição livre e sã os operadores económicos poderão apresentar as suas propostas contratuais mais vantajosas para as entidades públicas contratantes e assim proporcionar que o interesse público seja salvaguardado, garantindo que se venha a contratualizar nas melhores condições técnicas, económicas e financeiras. Na esteira do Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves, o Princípio da Concorrência, funciona, na Contratação Pública, num plano procedimental e não material, como cânone ou critério normativo que, em respeito ao Princípio da Igualdade, adstringe a entidade adjudicante a usar procedimentos abertos, competitivos, concorrenciais, que confiram aos interessados, operadores económicos, iguais condições de acesso e participação e iguais condições de tratamento. Como se refere nas conclusões da advogada-geral Stix-Hackl apresentadas no acórdão Sintesis2 constituem manifestações concretas do princípio de concorrência os preceitos sobre o caderno de encargos, principalmente as especificações técnicas, os preceitos acerca da aptidão dos empreiteiros, bem como os relativos aos critérios de adjudicação (v. parágrafos 38 a 40). Por outro lado, a fim de assegurar a concorrência, é necessário um padrão mínimo de transparência que se traduz numa série de obrigações em matéria de publicidade. Também a obrigação da entidade adjudicante de fixar previamente os critérios de adjudicação e de os respeitar se destina a garantir a efetiva concorrência. Em contrapartida, em certos casos, é necessário, para assegurar a concorrência, que certas

informações referentes a uma das empresas não sejam divulgadas a outras (...). Em matéria de contratação pública, visa-se, fundamentalmente, permitir a vinda ao procedimento adjudicatório, do maior número possível de candidatos, em condições de igualdade, garantindo-se o mais amplo acesso e a mais ampla abertura, o que confere autonomia ao princípio da concorrência, na medida em que este não tem que estar necessariamente conectado ao princípio da igualdade. Ou seja, neste contexto, os procedimentos concursais surgem como procedimentos - regra, que servem o desiderato fundamental da promoção e respeito pela concorrência, chamando a concorrência, provocando o mercado e os operadores económicos a competir entre si em condições de igualdade. Ponto assente é que a realização de procedimentos concorrenciais e não discriminatórios promove a concorrência, incentivando os operadores económicos a reduzir os custos e a incrementar a eficiência, a eficácia, o bem-estar e a qualidade das prestações contratuais, tendo em vista a boa gestão financeira dos recursos públicos (boa utilização de dinheiros públicos), na prossecução do interesse público financeiro. Nas palavras de Ana Fernanda Neves, “O princípio da concorrência tutela os interesses relativos ao acesso aos mercados públicos e o interesse público na contratação ótima. Postula a realização de procedimento pré-contratual, ainda que exista outra entidade adjudicante com interesse na adjudicação, cuja participação não deve distorcer a concorrência em relação aos proponentes privados. Veda restrições injustificadas e desproporcionadas à liberdade de candidatura. Implica que nenhum obstáculo ou favor, seja introduzido nas regras de um procedimento em que há vários interessados numa vantagem pública, de molde que a escolha do co-contratante resulte do confronto juridicamente correto das respetivas propostas.”. Se por outro lado, o princípio da concorrência visa assegurar a democratização do acesso ao mercado, assegurando o exercício da liberdade em toda a sua amplitude, por outro lado, não pode deixar de ser analisado em função dos diferentes mercados. Enquanto catalisador de resultados mais eficientes dentro de uma economia de mercado, nunca poderá ser compreendido como algo abstrato e desvinculado da realidade. Autores como Herbert A. Simon e Friedrich Hayek vieram demonstrar que economias “não de mercado” coexistem, indubitavelmente, com grandes problemas de incentivos organizacionais e produtivos, pelo que, nem sempre o resultado das empresas que se inserem neste tipo de sistemas económicos é o mais eficiente face às suas reais possibilidades produtivas. A eficiência de mercado nunca poderá ser vista como um valor absoluto, porque existem limites e falhas que decorrem da assimetria de informação por parte dos agentes económicos e de externalidades negativas. Neste sentido, o Comité das Regiões Europeu, através do Parecer do Comité das Regiões Europeu - Relatório de 2022 sobre a Política de Concorrência, publicado no JOUE, série C/2024/1039, de 9 de fevereiro exorta a Comissão a melhorar as políticas de coesão económica, social e territorial, por forma a que as políticas de concorrência e de coesão não se oponham, mas se complementem em prol do projeto de integração europeia. A este propósito refere que “uma flexibilização prolongada das regras de concorrência poderá, portanto, continuar a aumentar as disparidades entre as zonas rurais, as zonas afetadas pela transição industrial e as regiões com limitações naturais ou demográficas, que podem não beneficiar de apoio público como as outras regiões, especialmente em situações de crise; assinala que a capacidade financeira dos órgãos de poder infranacional não corresponde sistematicamente à do nível nacional, pelo que pode ser necessário aumentar a despesa pública; insta a

Comissão a adotar medidas para atenuar as distorções do mercado tanto a curto como a médio e longo prazo, a fim de reintroduzir gradualmente as regras normais de concorrência;”. O artigo 8º, nº 1, alínea q) do caderno de encargos relativo ao Concurso Público nº CPS 058-2023, publicado no JOUE, cujo contrato é objeto de fiscalização prévia, visava assegurar a remuneração devida ao mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova (PA Mediação de Seguros Lda.), para garantir que o processo de mediação e corretagem de seguros fosse conduzido por um profissional qualificado com conhecimento das especificidades do território por forma a assegurar a compreensão das necessidades específicas da população de Idanha-a-Nova, longe dos grandes centros urbanos, envelhecida, e em situação de fragilidade. Com efeito, o Município de Idanha-a-Nova exerceu o seu direito de escolha livre do mediador de seguros, prevista no n.º 1 do artigo 48.º do referido RJDSF Fê-lo para assegurar a mediação e corretagem de seguros por um profissional qualificado, que conhece o território e pode, como tal, compreender e atender às necessidades específicas da sua população, longe dos grandes centros urbanos, envelhecida, e em situação de fragilidade. Neste sentido é necessário acautelar que os serviços sejam feitos com proximidade ao território. Assim, o Município de Idanha-a-Nova não pretendeu limitar o acesso ao mercado, mas assegurar a eficiência do contrato de seguro numa região onde a concorrência não existe ou é muito mitigada. Nem introduzir qualquer tipo de distorção do mercado, mas acima de tudo aumentar o bem-estar social da comunidade do concelho de Idanha-a-Nova. Nesse sentido o artigo 8º, nº 1, alínea q) do caderno de encargos não constitui uma restrição injustificada e desproporcionada à liberdade de candidatura. Por outro lado, o artigo 8º, nº 1, alínea q) do caderno de encargos foi estabelecido de forma equitativa para todos os concorrentes, os quais não apresentaram pedidos de esclarecimentos, o que significa que não precisaram de elementos para a boa compreensão e interpretação das peças do procedimento, nem verificaram erros e omissões. Estando a obrigação de remuneração do mediador de seguros pré-anunciada no programa do concurso e no caderno de encargos, foi estabelecida uma base comum para que todos pudessem apresentar as suas propostas em igualdade de circunstâncias, salvaguardando, simultaneamente, o direito do Município a escolher o seu mediador de seguros. O primeiro adjudicatário Companhia de Seguros Lusitânia S.A. apenas levantou a questão do artigo 8º, nº 1, alínea q) do caderno de encargos na fase de adjudicação, usando o argumento da falta de acordo com o mediador de seguros para justificar a falta de entrega dos documentos de habilitação. Nesse momento, foi-lhe imediatamente explicado que o acordo com o mediador de seguros não constava do elenco dos documentos de habilitação do programa do concurso, tendo sido instado a juntar os mesmos, de forma a evitar a caducidade da sua proposta. É importante não esquecer que, na proposta, a Companhia de Seguros Lusitânia S.A. comprometeu-se a cumprir todas as cláusulas do caderno de encargos, sem que as mesmas lhes tivessem levantado quaisquer reservas. Face ao exposto, sublinha-se que a deliberação de caducidade da adjudicação da proposta de mais baixo preço teve como fundamento a não apresentação de quaisquer documentos de habilitação no prazo fixado, nem ter sido apresentada justificação cabal para essa falta. Moldes nos quais, salvo melhor entendimento, é a mesma legítima. Assim, pela fundamentação exposta solicita-se a V. Exa. a reapreciação do processo no sentido de ser deferido o visto a este contrato de prestação de serviços de seguro de saúde.

(...)”.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

9. Não houve factos considerados como não provados pela instância *a quo*.

II - DE DIREITO

10. As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC, as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas¹, aprovada ao abrigo do art. 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo art. 81.º, n.º 1, da LOPTC.
11. As conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil - CPC), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (art. 608.º, n.º 2, *ex vi* art. 663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do art. 80.º da LOPTC.
12. Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.
13. Não tendo o recorrente impugnado a matéria de facto, a decisão a proferir deverá ser tomada com base no elenco de factos provados acima constantes.
14. Nos presentes autos, para além das questões centrais trazidas à reapreciação do tribunal pelo recorrente (que *infra* se identificarão), suscita-se uma questão prévia que cumpre analisar, apesar de não expressamente peticionada, e que se prende com a junção dos documentos apresentados com as alegações e em resposta ao parecer do Ministério Público.

¹ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 4-5-2020, revista pelas Resoluções n.º 2/2020 e n.º 4/2020 e integralmente republicada no *DR*, 2.ª série, de 14-7-2020 e, na sua atual versão, no *DR*, 2.ª série, de 5-1-2021.

*

Questão Prévia

Da admissibilidade de junção de documentos

15. Com o seu articulado de interposição de recurso, o recorrente junta um documento: o contrato *“aquisição de serviços de consultadora em matéria de seguros, corretagem/mediação”*, celebrado em 19/05/2022 entre si e AA.
16. Notificado do parecer do Ministério Público, veio aos autos requerer a junção de mais quatro documentos, invocando o art. 99.º, n.º 5 da LOPTC:
- *Protocolo celebrado com a ULS de Castelo Branco, EPE, a 23 de Março de 2018;*
 - *Protocolo celebrado com a ULS de Castelo Branco, EPE, a 25 de Maio de 2018 que revogou o identificado em A.*
 - *Adenda ao protocolo identificado em B.*
 - *Documentos relativos do pagamento final ao beneficiário, nos termos do artigo 10º do Regulamento Geral dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) realizado a 31 de Dezembro de 2014, relevante para calcular o prazo final de vigência do protocolo identificado em B (ver cláusula 5.º e 3.º ponto 9).”*
17. Nos termos do disposto no n.º 1 do art. 651.º do CPC (aplicável *ex vi* art.º 80.º da LOPTC), *“as partes apenas podem juntar documentos às alegações nas situações excecionais a que se refere o artigo 425.º ou no caso de a junção se ter tornado necessária em virtude do julgamento proferido na 1.ª instância”*.
18. O art. 425.º do CPC, por sua vez, determina que *“depois do encerramento da discussão só são admitidos, no caso de recurso, os documentos cuja apresentação não tenha sido possível até àquele momento”*.
19. Ora, o documento junto como Doc. 1 com as alegações é de data anterior ao encerramento da discussão em primeira instância (o que aqui tem de ser entendido como a fase processual de 1.ª instância deste processo de pedido de concessão de visto), estava na posse do recorrente e reporta-se a matéria que foi amplamente debatida nas sucessivas notificações para contraditório e respostas apresentadas ao longo do processo.

20. Por outro lado, e ao contrário do que parece pretender o recorrente no requerimento apresentado em resposta ao parecer do Ministério Público, a junção dos documentos que veio posteriormente a apresentar não se tornou necessária com aquele parecer.
21. A questão da proibição da cumulabilidade das prestações não só foi referida no acórdão recorrido, como já anteriormente havia sido suscitada nas notificações que foram feitas ao MIN durante os autos, e na sequência das quais apresentou pronúncia.
22. Assim tratando-se de documentos que estavam na sua posse e que datam de momento muito anterior à decisão, poderia e deveria o recorrente ter junto os mesmos aos autos no momento processual adequado.
23. A faculdade consagrada no art. 99.º, n.º 5 da LOPTC não pode servir para colmatar a inércia ou negligência da parte, sobre quem impende, como acima se disse já, o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto
24. Ou seja, e pelos motivos expostos, nenhum dos documentos apresentados pelo recorrente é admissível, pelo que será indeferida a sua junção aos autos.

*

25. Face às alegações e conclusões do recorrente, as questões a analisar no presente acórdão são as seguintes:

§ 1

Da competência dos municípios para celebrarem contratos de seguros de saúde para os seus munícipes;

§ 2

Da legalidade da cláusula 8.ª, n.º 1, alínea q) do Caderno de Encargos, que impõe ao prestador do serviço/cocontratante assegurar a remuneração que for devida ao mediador/corretor de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova.

argumentos nos quais se baseou o acórdão recorrido para a decisão de recusa de visto proferida e aqui impugnada.

§ 1

Da competência dos municípios para celebrarem contratos de seguros de saúde para os seus municípios.

26. A questão deverá ser resolvida numa análise integrada dos regimes constantes do art. 64.º da Constituição (CRP), da Lei de Bases da Saúde (LBS - Lei n.º 95/2019, de 04/09), do regime jurídico das autarquias locais (RJAL - Lei n.º 75/2013, de 12/09). Sendo o art. 64.º CRP o ponto nodal do sistema, é à sua luz que os outros diplomas devem ser interpretados.
27. As coordenadas do art. 64.º CRP, para o que aqui diretamente interessa, são as seguintes:
28. O art. 64.º, n.º 1, formula em termos de grande amplitude o direito: “Todos têm direito à proteção da saúde e o dever de a defender e promover.”
29. O art. 64.º, n.º 2 CRP, por sua vez, regula a realização do “direito à protecção da saúde” “através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito”. Donde decorre que opção do legislador nacional, não foi a de criar um sistema público a ser assegurado através da contratação com privados, ou um sistema misto público/privado. Criou-se só um sistema de cariz exclusivamente público.
30. Por último, o art. 64.º, n.º 3, impõe ao Estado, que, de forma prioritária, “para assegurar o direito à protecção da saúde”, garanta “o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação” [art. 64.º, n.º 3, al. a) CRP] e garanta “uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde” [art. 64.º, n.º 3, al. b) CRP].
31. Há uma ligação óbvia entre o n.º 2 e o n.º 3 do art. 64.º: a efetivação do direito à saúde realiza-se através do SNS. O sistema público deve assegurar, através da sua instalação em todo o país e a todos os cidadãos em condições de igualdade (nomeadamente, entre o litoral e o interior), o acesso a esse direito.
32. Todavia, quando o SNS não cumpra essa função nos termos referidos, isto é, sempre que não esteja presente em todo o país, ou não o esteja com as mesmas valências, e a mesma capacidade de resposta, o Estado tem de garantir a esses cidadãos o acesso à medicina “preventiva, curativa e reabilitação”, como forma de assegurar o seu direito de acesso à “protecção da saúde”, por outra via, em regra, pela contratação com privados.
33. Ou seja, onde não chegar o SNS, ou não for suficiente, o Estado deve recorrer a outros instrumentos para garantir a essas populações o acesso à saúde. Não o fazendo, viola o art. 64.º, n.º 1 e n.º 3, al. a) CRP, bem como o princípio da igualdade (art. 13.º CRP).
34. Estes princípios são consagrados de forma clara na Lei de Bases da Saúde. O ponto cardinal do sistema é o SNS. Com efeito, dispõe a Base 6 LBS relativa à responsabilidade do Estado que: a “responsabilidade do Estado pela realização do direito à protecção da saúde efetiva-se primeiramente

através do SNS e de outros serviços públicos”. Contudo, em caso de necessidade “fundamentada”, de forma “supletiva” e “temporária” podem ser “celebrados acordos com entidades privadas e do setor social, bem como com profissionais em regime de trabalho independente.”

35. Este aspeto é desenvolvido e regulado na base 25 LBS. Aí se dispõe que para a prestação de serviços de saúde a beneficiários do SNS (i), quando o SNS não tiver “comprovadamente, capacidade para a prestação de cuidados em tempo útil” (ii), “podem ser celebrados contratos com entidades do setor privado, do setor social e profissionais em regime de trabalho independente, condicionados à avaliação da sua necessidade.”
36. O regime neste ponto é claro. Sempre que o SNS não tiver capacidade para a prestação de cuidados de saúde em tempo útil, pode, de forma temporária e supletiva, recorrer-se ao setor privado.
37. Questão distinta é saber se os municípios têm competências, e quais, nesta área.

Vejamos.

38. Nos termos da base 13, n.º 1 LBS, “as autarquias locais participam na efetivação do direito à proteção da saúde, nas suas vertentes individual e coletiva, nos termos da lei.”
39. A lei estabelece depois um elenco de formas de intervenção das autarquias locais na efetivação desse direito, como o “acompanhamento aos sistemas locais de saúde, em especial nos cuidados de proximidade e nos cuidados na comunidade, no planeamento da rede de estabelecimentos prestadores e na participação nos órgãos consultivos e de avaliação do sistema de saúde.” (base 13.º, n.º 2 LBS).
40. Porém - e este aspeto é essencial - recorreu-se a uma tipicidade exemplificativa, (“designadamente”), abrindo a lei a porta a outras formas de realização desse direito para além daquelas aí previstas.
41. Aqui chegados deve então passar-se ao último elemento normativo que importa dissecar: as atribuições e competências dos municípios.
42. Nos termos do art. 23.º, n.º 1 RJAL, constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias. O número seguinte da mesma disposição estabelece um elenco, exemplificativo, das atribuições dos municípios. No seio delas encontra-se a Saúde [art. 23.º, n.º 1, al. g) RJAL].
43. Relativamente às suas competências, agora as competências da assembleia municipal, elas estão definidas no art. 25.º RJAL. Aí se preveem com bastante detalhe o conjunto amplo das competências do órgão, recorrendo a lei a um elenco taxativo. Porém, não é uma taxatividade fechada. Na verdade, ela é complementada com uma cláusula geral de grande alcance, prevista no art. 25.º, n.º 2, al. k)

RJAL: cabe à “assembleia pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução das atribuições do município”.

44. Esta disposição liga as competências às atribuições, permitindo à assembleia municipal deliberar sobre todas as matérias que a elas digam respeito e as visem concretizar. O que se compreende. A amplitude das atribuições não pode ficar limitada por uma enumeração fechada das competências para as executar, porque um elenco dessa natureza nunca seria, até por imprevisão, suficiente para lhes dar integral cumprimento.
45. Por conseguinte, a assembleia municipal tem competência para deliberar sobre todas as matérias que visem a realização do direito à saúde. Mas só este órgão.
46. À câmara municipal não cabem estas competências. Aquelas que lhe são legalmente atribuídas no âmbito da saúde dizem respeito: “...apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças”. [art. n.º 33.º, al. u) RJAL].
47. Exposto o conjunto normativo e principiológico dos diplomas aplicáveis, é agora possível definir, em termos globais, as competências que os municípios efetivamente têm, sua extensão e condicionalismos, nesta matéria. Depois, voltando ao caso, importará determinar se a contratação de seguro de saúde pelo Município de Idanha-a-Nova se encontra aí previsto. Disso depende o juízo da sua legalidade.
48. Nos termos da Constituição, todos os cidadãos têm direito à saúde. Para dar cumprimento a esse direito existe o SNS. Contudo, sempre que o SNS não abranja em condições de igualdade, extensão e valências todos os cidadãos, podem, e devem, os entes públicos criar instrumentos, de natureza diferente, para esse efeito. Desde que seja de forma transitória, porque a partir do momento em que o SNS passe a desempenhar essas prestações, dada a sua prevalência constitucional, só ele as pode desenvolver. A LBS vem simplesmente dar corpo a este preceito constitucional na base 25, como acima se expôs.
49. As autarquias têm amplas competência nessa matéria, como resulta da conjugação dos números 1 e 2 da Base 13 LBS. Agora, já no que diz respeito às atribuições e competências dos municípios, conforme acabámos de ver, a saúde consiste numa das suas atribuições [art. 23.º, n.º 1, al. g) RJAL] e a assembleia municipal detém todas as competências para concretizar essas atribuições, como resulta do art. 25.º, n.º 2, al. k) RJAL.
50. Claro está que só o pode fazer no quadro acima definido: se o SNS não assegurar esse direito pelo menos em condições idênticas às que o presta em termos gerais às outras populações do país: extensão, qualidade e valências. O contrário, para além de violar o art. 36.º, n.º 1 CRP, violaria igualmente o art. 13.º CRP.

51. Empreendida esta interpretação integrada e conjugada dos regimes, com ênfase nas exigências constitucionais que conformam sempre de forma decisiva as soluções alcançadas, podemos, com segurança, analisar a celebração do contrato de seguro saúde pelo município de Idanha-a-Nova
52. O primeiro elemento a avaliar é o da sua necessidade para assegurar o direito à saúde. Este requisito é facilmente preenchido. Como resulta da alegação da parte (além de se tratar de um facto público e notório), o SNS não tem capacidade nem valências para acudir às necessidades de uma população carecida, envelhecida, dispersa geograficamente, no interior profundo do país.
53. O mesmo sucede quanto à subsidiariedade. Os serviços prestados, como o município alega, são necessários para colmatar as falhas do SNS, e deles se poderia dispensar logo que o SNS realizar cabalmente o direito da saúde dessas populações. Não há assim cumulabilidade de prestações.
54. Em sede de Reunião Ordinária, a câmara municipal de Idanha-a-Nova deliberou proceder à abertura de procedimento de aquisição de serviços de seguro para “Cartão Raiano de Saúde 0 – 114”. (ponto 8.1. da matéria de facto). Visa-se: “Promover a melhoria das condições de saúde da população em geral e dos idosos, em particular, através da difusão de boas práticas para um envelhecimento saudável e ativo; reforçar a capacidade de resposta dos serviços de saúde locais, de forma articulada com os serviços do Sistema Nacional de Saúde, e numa lógica de complementaridade da oferta de serviços”.
55. Encontra-se desta forma preenchido o requisito da complementaridade e da não substituição ou acumulação dos serviços prestados pelo SNS com as prestações agora contratadas. O carácter de complementaridade, e da necessidade, é claro na generalidade dos serviços prestados, como sucede, p. ex., com o serviço de enfermagem, as consultas ao domicílio e as teleconsultas, médico ao domicílio em caso de urgência, num Município com população dispersa e envelhecida (pontos 1, 2, 3 e 11 do caderno de encargos - ponto 8.3. da matéria de facto).
56. A lei não fixa um instrumento específico no âmbito, quer da LBS, quer das competências municipais para se alcançar esse desiderato. Cabe ao município determiná-lo. São competências da assembleia municipal, órgão que deverá ajuizar da adequação do meio utilizado à realização das atribuições, à saúde, do município.
57. Por fim, cabe aos municípios alocar os seus meios financeiros às prestações que entenda serem mais relevantes para a realização das suas atribuições no âmbito das competências que lhe a lei lhes confere. E a saúde dos munícipes é das mais relevantes.
58. A competência, como se viu, existe. Contudo, ela é da assembleia municipal e não da câmara municipal.
59. Tendo o contrato sido celebrado pela câmara municipal sem intervenção da assembleia municipal ele é nulo. De facto, a câmara municipal determinou a realização de despesas não permitidas por lei

[art. 59.º, n.º 2, al. b) RJAL]. A mesma consequência decorre do 4.º, n.º 2 RFALEI (regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais - Lei n.º 73/2013, de 3/09).

60. Sendo as deliberações nulas, a invalidade em causa transmite-se ao contrato objeto de fiscalização, verificando-se uma nulidade consequente nos termos do art. 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.
61. Por outro lado, as normas de realização de despesas são normas financeiras para efeitos do art. 44.º, n.º 3, al. b) LOPTC.
62. Não se acompanha o acórdão recorrido no que diz respeito às competências municipais na área da saúde. No entanto, já se acompanha este acórdão quanto à ausência de competências da câmara municipal para celebrar este contrato e respetiva consequências assim como a sua qualificação como normas financeiras para efeito do art. 44.º, n.º 3, al. b) LOPTC.
63. Por esse motivo, mantém-se o acórdão recorrido. As violações, respetivamente, das alíneas a) e b) do n.º 3 do art. 44.º LOPTC são fundamentos absolutos de recusa de visto.

§ 2

Da legalidade da cláusula 8.ª, n.º 1, alínea q) do Caderno de Encargos

64. Analisando agora o segundo ponto levantado pelo recorrente nas suas alegações, vem este argumentar pela legalidade da cláusula 8.ª, n.º 1, alínea q) do Caderno de Encargos, negando que viole os princípios da concorrência e da proporcionalidade, ao contrário do concluído pela decisão recorrida.
65. O município, por ajuste direto, contratou um mediador de seguros para gerir o seguro a que se reporta o contrato aqui submetido a fiscalização prévia.
66. Na cláusula 8.ª, n.º 1, alínea q) do Caderno de Encargos, fez constar como uma das obrigações do prestador de serviços a seguinte:

q. O Adjudicatário fica obrigado a assegurar a remuneração que for devida ao mediador / corretor de seguros que for indicado pelo Município de Idanha-a-Nova, sem que este facto implique qualquer alteração ao valor da proposta adjudicada. Ao abrigo do AJUSTE DIRECTO com a referência ADS033-2022 adjudicado no dia 09 de maio de 2022, designa-se o mediador de seguros: PA Mediação de seguros Lda., NIF 513860371, com morada fiscal na Rua Nossa Senhora de Mércules N.º 94 Loja 4, em Castelo Branco, como mediador de todos os contratos de seguros do Município de Idanha-a-Nova. Pela prestação dos serviços objeto do Contrato, o Município não paga qualquer quantia, a título de preço, ao mediador

de seguros. A remuneração do mediador de seguros é efetivada pela comissão de intermediação sobre o prémio, conforme definido no artigo 51.º do RJCS, aprovado pelo DL n.º 72/2008, de 16 de abril, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, e pela Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, a ser paga pelas empresas de seguros ao mediador de seguros, nos contratos de seguros subscritos pelo Município de Idanha-a-Nova. Assim, a remuneração do mediador de seguros pela prestação dos serviços objeto do contrato deverá estar incluída no valor do prémio que o Município pagará à (s) seguradora (s), a quem for (em) adjudicado (s) o (s) contrato (s) de seguros, e será determinada por acordo entre a (s) seguradora (s) e o mediador de seguros, até ao limite previsto, na alínea b) do n.º. 1 do artigo 20.º, conjugado a alínea c) do n.º. 3 do artigo 474.º do CCP, na sua atual redação, para a totalidade da vigência do contrato. Atingido o limite referido no número anterior, o mediador de seguros continua a prestar o serviço objeto do presente contrato, até ao fim da sua vigência, nos exatos termos previstos neste Caderno de Encargos, sem direito a qualquer remuneração, seja a que título for.

67. Apreciadas as propostas admitidas, foi inicialmente alvo de adjudicação a da *Lusitania-Companhia de Seguros, S.A.*, pelo valor total de 742.400,00€, adjudicação esta que veio a ser declarada caduca por não ter a adjudicatária apresentado o contrato de mediação, por falta de acordo com o mediador quanto à comissão a liquidar.
68. Na sequência dessa caducidade, o contrato veio a ser celebrado com o concorrente classificado em 2.º lugar, *RNA Seguros, S.A.*, pelo montante de 769.012,00€.
69. Não obstante a tentativa que é feita pelo recorrente nas suas alegações de justificar esta sua conduta, existe aqui uma clara restrição à concorrência.
70. Com efeito, a imposição unilateral por parte do município da identidade de um mediador por si escolhido por ajuste direto e da obrigação para os concorrentes de com este alcançarem um acordo sobre a comissão a pagar faz com que os termos das propostas a apresentar pelos potenciais concorrentes deixem de estar na sua exclusiva disponibilidade e passem a estar dependentes da vontade de um terceiro.
71. Como bem nota a decisão recorrida, este terceiro passou a estar em posição de influenciar de forma determinante o cocontratante, pois poderia fazer exigências distintas aos vários interessados ou até, em última análise, recusar-se a negociar com algum ou alguns deles, assim os impedindo, na prática, de conseguirem celebrar o contrato.
72. É revelador, a este propósito, o teor da pronúncia apresentada em 25/09/2024 pela *Lusitania – Companhia de Seguros, S.A.* em sede de audiência prévia (ponto 8.13 dos factos provados):

“o Mediador não aceita a comissão de 6,30%, continuando a exigir, como condição para a celebração do Contrato de distribuição, uma comissão de 20%, tornando impraticável um consenso negocial. Importa,

contudo, esclarecer que o valor do comissionamento subjacente ao presente procedimento concursal, foi tido em conta no montante total da proposta apresentada e que mereceu a adjudicação. Assim, não podemos deixar de notar que a Adjudicatária, aquando da elaboração da proposta e principalmente do preço que a compõe, atendeu à natureza deste Concurso pelo facto de o mesmo assentar numa premissa de cariz social, do qual resulta uma apólice que a difere de uma tradicional apólice de seguro de saúde, permitindo que os Municípios da Entidade Adjudicante tenham acesso a cuidados de saúde através de condições preferenciais e que de outro modo não teriam. O cariz social subjacente ao presente procedimento concursal é, na opinião da Adjudicatária, razão bastante para esta batalhar por uma margem mais reduzida no comissionamento a pagar ao Mediador. Em face da posição que tem vindo a ser adotada, consideramos que a postura do Mediador não é convergente com os interesses da Entidade Adjudicante e, naturalmente, com os dos Municípios, os quais beneficiam diretamente do presente procedimento concursal.”

73. Há aqui, sem margem para qualquer dúvida, uma restrição clara ao princípio da concorrência, restrição esta que não se mostra justificada nem proporcional – as alegações sobre a essencialidade da intervenção deste mediador em concreto (recorde-se, escolhido por ajuste direto) e do “valor acrescentado que o mediador em questão aporta para a defesa dos interesses da população” são vagas, genéricas e carentes de demonstração.
74. O certo é que por força desta exigência do recorrente no Caderno de Encargos houve uma restrição potencial e efetiva da concorrência:

74.1.1. *potencial*, porque é perfeitamente plausível que outras seguradoras que pudessem estar interessadas em apresentar proposta o não tenham feito por não quererem ter de arcar com a imposição do mediador e/ou da negociação a efetuar obrigatoriamente com este;

74.1.2. *efetiva*, porque na sequência das imposições feitas pelo mediador à adjudicatária inicial, veio o contrato a ser celebrado com uma seguradora que apresentava um preço quase 27 mil euros mais caro.

75. Também nesta parte improcede, portanto, o recurso interposto.
76. Concluindo-se pela confirmação da decisão recorrida quanto à falta de competência da câmara municipal (mas não a da assembleia municipal) para a celebração do contrato e quanto à violação dos princípios da concorrência e da proporcionalidade, outra não pode ser a conclusão se não a de recusa de visto.

77. Por força da falta de competência para a celebração do contrato, as deliberações que o aprovaram são nulas, nos termos do disposto no art.º 4.º, n.º 2 RFALEI, e do art.º 59.º, n.º 2, al. c) RJAL, nulidade que se transmite ao contrato, conforme estatuído pelo artigo 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.
78. Por essa via, e nos termos do art. 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC, estamos perante um fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão com recomendações.
79. Ainda que tais nulidades se não verificassem, porém, sempre subsistiria a ilegalidade decorrente da cláusula 8.ª, n.º 1, alínea q) do Caderno de Encargos, por violação dos princípios da concorrência e da proporcionalidade.
80. Essa ilegalidade será reconduzível à alínea c) do art. 44.º, n.º 3, levando à recusa de visto desde que altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato.
81. No caso aqui em apreço, como se disse, a alteração do resultado financeiro do contrato foi não apenas potencial, mas real – a cláusula cuja ilegalidade se reconheceu teve influência direta na caducidade da adjudicação inicial e subsequente adjudicação ao proponente que apresentava um preço cerca de 27 mil euros mais elevado.
82. É inegável, pois, que a ilegalidade em causa teve impacto direto no resultado financeiro do contrato, pelo que também por força da citada alínea c) do n.º 3 do art. 44.º da LOPTC deveria o visto ser recusado (também aqui claudicando os argumentos adiantados pelo recorrente nas suas alegações).
83. Assim, e em conclusão, improcedem os argumentos avançados pelo recorrente no recurso interposto, devendo este ser julgado improcedente e confirmando-se – embora com fundamentação parcialmente distinta – a recusa de visto proferida no acórdão recorrido.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- não admitir a junção aos autos dos documentos apresentados com as alegações de recurso e com o requerimento de 04/06/2025;

- julgar improcedente o presente recurso, confirmando-se – embora com fundamentação parcialmente distinta – a decisão de recusa de visto proferida no acórdão recorrido;
- Emolumentos legais, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5).
- Registe e notifique.

Lisboa, 15 de julho de 2025.

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos

Relator e assina digitalmente o acórdão.

Fernando Oliveira Silva

Paulo Dá Mesquita