



# 09 2025

1.ª Secção – SS  
Data: 18/03/2025  
Processo: 2994/2024

RELATOR: Conselheiro Paulo Nogueira da Costa

**NÃO TRANSITADO EM JULGADO**

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

## I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

- 1.1 Pelo Município de Idanha-a-Nova, foi submetido a fiscalização prévia neste Tribunal de Contas (TdC) o 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.
- 1.2 A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através do ofício n.º 58384/2024, de 04/12/2024, para prestar os esclarecimentos ali requeridos, bem como para proceder à remessa de um conjunto de documentos identificados no referido ofício.
- 1.3 A entidade fiscalizada apresentou resposta à interpelação antedita, pelo requerimento n.º 3783/2024, de 17/12/2024.
- 1.4 Em Sessão Diária de Visto de 03/01/2025 foi proferido despacho, pelo qual se decidiu devolver o contrato à entidade fiscalizada para os efeitos ali definidos, nomeadamente, para evidenciar quais os diplomas legais que permitiriam a contratação dos serviços de seguro de saúde em causa, para esclarecer quais os municípios abrangidos pela medida, e para justificar a exigência do prestador do serviço prevista no artigo 8.º, n.º 1, al. q) do Caderno de Encargos, papel pelo mesmo desempenhado e sua remuneração. Concomitantemente, em face da mudança de ano económico, foi solicitado ainda o envio de documentação financeira de natureza orçamental.

- 1.5 Em 10/02/2025, pelo requerimento n.º 244/2025, a entidade fiscalizada veio pronunciar-se nos termos do ofício identificado no ponto anterior, procedendo ainda à junção de elementos.
- 1.6 Em Sessão Diária de Visto de 17/02/2025, foi proferido despacho a determinar nova devolução para abertura de contraditório, nos termos do artigo 13.º da LOPTC, quanto aos factos e conclusões ali expostas.
- 1.7 Na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 452/2025, de 07/03/2025, devidamente ponderada no presente acórdão.

## II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

### II.1 FACTOS PROVADOS

- 2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

#### *Do ato submetido a fiscalização prévia*

- 2.1 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 CONCURSAIS*

*-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 JOUE), e demais peças patentes, e demais peças patentes.*

*(...);*

- 2.2 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.portaldaempresa.pt](http://www.portaldaempresa.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 69.º, 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 verificarem 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;

(...);

2.3 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: Pedro Agapito 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 0 - 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 0-114, 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.*
- (...)”;*
- 2.4 Em 31/05/2024, e 22/05/2024 (com republicação em 31/05/2024) foram publicados no Diário da Pública e no JOUE, respetivamente, os anúncios do concurso público em causa.
- 2.5 Apresentaram propostas as seguintes concorrentes:
- Lusitânia – Companhia de Seguros, S.A.,

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

2.6 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 conexas, realizada no dia 09 de julho de 2024, em cumprimento do disposto no n.2 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€	1º
RNA Seguros, SA	769.012,00€	2º

2.7 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..

2.8 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, LUS ITANIA-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 S aúde o - 114, em cumprimento do disposto no n.º 3 e 4 do artigo 124.2 (Relatório Final) do Código dos Contratos Públicos;..... (…):”

2.9 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”.

2.10 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.

- 2.17 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 LUSITANIACOMPANHIA 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, n° 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 86°, n° 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 86°, n° 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 121° 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.*
- (...)”.*

- 2.12 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.
- 2.13 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. (...)"*

- 2.14 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€.

- 2.15 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 n.º 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.----- (...);*

- 2.16 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***

- 2.17 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..

- 2.18 A entidade fiscalizada respondeu através do requerimento n.º 3783/2024, de 17/12/2024, o qual se considera reproduzido, e de onde se retiram 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.*

*(...)”*

2.19 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 53/2008-08.Abr.2008-1ªS/SS, mantido pelo Acórdão n.º 8/09-18.Fev.-1ªS/PL ([www.tcontas.pt](http://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: Pedro Agapito 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.”;

2.20 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 Km<sup>2</sup>, sendo o segundo maior do distrito de Castelo Branco e o quarto maior do país. Apresenta uma densidade populacional de 7 habitantes por km<sup>2</sup>, 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, n.º 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, n.º 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 64.º, n.º 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, acupuntura, 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](http://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: Pedro Agapito 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, Pedro Agapito 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 4.º, 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 8.º, 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 23.º 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, Pedro Agapito 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 Pedro Agapito 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, Pedro Agapito 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 11.º, n.º 1 alínea d) da Lei 7/2019. O artigo 14.º 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 8.º, n.º 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 8.º, n.º 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 - n.º 1 do artigo 1.º-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 2.º 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. (...)”.*

- 2.27 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 n.º 75/2013, de 12 de setembro),*
- ii. A Lei n.º 75/2013, de 12 de 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 n.º 53/2008-08.Abr.2008-1ªS/SS, mantido pelo Acórdão n.º 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 n.º 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.”.*

2.22 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 nº 1 da Lei n.º 75/2013, de 12 setembro. Neste âmbito, os municípios dispõem de atribuições no domínio da saúde - artigo 23º nº 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 nº 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 nº 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 Km<sup>2</sup>, sendo o segundo maior do distrito de Castelo Branco e o quarto maior do país, com uma densidade populacional de 7 habitantes por km<sup>2</sup>, 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 confirmam 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 Sinteziz 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 (Pedro Agapito 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**

- 3 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

## **II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO**

- 4 No que respeita à matéria de facto considerada provada baseou-se o respetivo juízo probatório na prova documental apresentada pelo requerente e nas deduções e inferências diretas retiradas pelo Tribunal sobre os factos que se podem extrair daqueles elementos, incluindo da factualidade expressamente reconhecida pelo mesmo requerente.
- 5 Mais se refere que 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 Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo artigo 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
- 6 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos artigos 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

### III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

#### III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 8 A fiscalização prévia da 1.<sup>a</sup> Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.
- 9 O instrumento contratual em apreço configura um contrato de “*Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o – 114*”, outorgado pelo Município de Idanha-a-Nova e a sociedade RNA Seguros, S.A., no valor de €760.012,00 e com o prazo de 730 dias, integrando o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
- 10 Nesse conspecto, há que ponderar, agora, as seguintes questões jurídicas:
  - 10.1 Da subsunção do objeto do contrato fiscalizado nas competências legalmente atribuídas aos órgãos do Município de Idanha-a-Nova; e
  - 10.2 Da conformidade da 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, com os princípios da concorrência e da proporcionalidade.

#### III.2 Da subsunção do objeto do contrato fiscalizado nas competências legalmente atribuídas aos órgãos do Município de Idanha-a-Nova

- 11 O contrato submetido pela autarquia de Idanha-a-Nova a fiscalização, visa a “*Aquisição de serviços de seguro para Cartão Raiano de Saúde o – 114*”, tendo como 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*”, conforme resulta expressamente do artigo 1.º do instrumento fiscalizado.
- 12 O município fiscalizado justifica a decisão de celebração do contrato aqui em causa com a situação geográfica e populacional do concelho, e com a necessidade de suprir as carências dos serviços de saúde prestados pelo Serviço Nacional de Saúde. Defende o Município de Idanha-a-Nova que os municípios têm atribuições no domínio da saúde, conforme resulta do artigo 23.º, n.º 2, al. g) da Lei n.º 75/2013, de 12/09, sendo a saúde um direito constitucional de todos os

cidadãos. Refere, igualmente, que 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 local, sendo que a mesma não tem condições de celeridade e especialidade para a prestação de serviços de saúde, razão pela qual não permite o acesso a cuidados de saúde de forma equitativa a todos os cidadãos.

- 13 Em face da realidade concelhia descrita, referiu o município que contratou serviços de seguro de saúde, destinados à totalidade dos munícipes, serviços esses cujos objetivos são, entre outros, a promoção da melhoria de saúde da população em geral, o reforço da capacidade de resposta dos serviços de saúde locais, de forma articulada com o Sistema Nacional de Saúde (SNS), numa lógica de complementaridade da oferta de serviços, o desenvolver uma rede de parceiros locais, orientada para a prestação de serviços relevantes a nível social, sempre numa perspetiva de que os serviços contratados configuram um complemento aos serviços prestados pela Unidade de Cuidados de Saúde Personalizados de Idanha-a-Nova.
- 14 Conforme se deixou já antedito, os presentes autos têm por objeto o contrato de “Aquisição de serviços de seguros de saúde para Cartão Raiano de Saúde”, cujo âmbito resulta da factualidade provada, e se encontrava definido, desde logo, no artigo 36.º do Caderno de Encargos (que integra o contrato fiscalizado), abrangendo, em síntese, consultas de clínica geral, serviços de enfermagem, acesso a um *call center*, consultas presenciais de todas as especialidades médicas, nomeadamente de pedopsiquiatria, de neurologia, acesso a cirurgias, bem como consultas de terapia da fala, fisioterapia, médico ao domicílio, acesso à rede dentária e rede de bem-estar.
- 15 Em face do objeto do contrato submetido a fiscalização, importa aferir, desde logo, da legitimidade do Município de Idanha-a-Nova para a sua celebração, por referência às competências dos órgãos municipais.
- 16 A atividade de Administração Pública, na qual se integram as autarquias locais, mostra-se, antes de mais, submetida ao princípio da legalidade, conforme resulta expressamente do artigo 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), e artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
- 17 Conforme decorre expressamente do n.º 1 do antedito artigo: “*(O)s órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.*”
- 18 Resulta assim da submissão da Administração ao princípio da legalidade que esta apenas pode atuar nos termos que lhe forem fixados pela lei, isto é, contrariamente ao que ocorre com os particulares, abrangidos pelo princípio da liberdade, à Administração não é possível tudo o que a lei não proíbe, mas tão só o que esta lhe permite.

- 19 Em causa está, assim, o princípio da legalidade da competência, correspondendo as competências ao conjunto dos poderes atribuídos pela lei a cada um dos órgãos administrativos, destinando-se o seu exercício a prosseguir as atribuições das pessoas coletivas em que estes se integram, dentro dos limites conferidos pela lei.
- 20 No que concerne, igualmente, às autarquias locais, prescreve igualmente o artigo 45.º da Lei n.º 75/2013, de 12/09, que *“(O)s órgãos das autarquias locais só podem deliberar no quadro da prossecução das atribuições destas e no âmbito do exercício das suas competências, nos termos da lei.”*
- 21 Não sendo as competências passíveis de serem presumidas, devendo, antes, resultar da lei, importa aferir se a celebração do contrato aqui em causa se mostra subsumível ao leque de competências atribuídas quer à Assembleia Municipal quer à Câmara Municipal de Idanha-a-Nova, para exercício das suas atribuições, nomeadamente em sede de saúde.
- 22 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 25.º e 33.º, respetivamente.
- 23 Assim, as alíneas u) e v) do n.º 1 do artigo 33.º deste diploma legal, estabelecem que compete à Câmara Municipal, designadamente:
- “(…)
- u) 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;*
- v) Participar na prestação de serviços e prestar apoio a pessoas em situação de vulnerabilidade, em parceria com as entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social, nas condições constantes de regulamento municipal; (...)”*
- 24 Ora, considera-se que na situação em análise, a aquisição de serviços de seguros 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, não se demonstra compatível com a previsão de qualquer das alíneas citadas, não se inserindo, assim, em conclusão, nas competências de qualquer dos seus órgãos autárquicos.
- 25 Com efeito, e no que concerne à redação da citada al. u), do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, a contratação dos seguros de saúde em causa não poderá ser entendida como um apoio a uma atividade de natureza social, mais sim a contratação de serviços a uma entidade terceira, o que aliás resulta expressamente do contrato fiscalizado, enquanto contrato de prestação de serviços.
- 26 Por seu turno, confrontando o objeto do contrato em causa com o teor da al. v) do antedito artigo, não resulta do processo que em causa esteja uma qualquer prestação de serviços em

conjunto com “*entidades competentes da administração central e com instituições particulares de solidariedade social*”.

- 27 O contraente privado com o qual foi celebrado o contrato aqui em causa não é passível de ser confundido com qualquer uma das entidades referidas na lei, sendo que o serviço prestado, atento o seu objeto e a coincidência do mesmo com as prestações que integram o SNS, configura igualmente não uma parceria com as referidas entidades, mas uma solução alternativa aos cuidados de saúde assegurados pelo Estado.
- 28 Contrariamente ao alegado pelo município de Idanha-a-Nova, a Lei de Bases da Saúde também não confere habilitação legal para a celebração do contrato em apreço.
- 29 Efetivamente, consta da base 8 a definição das competências das autarquias:
- “1 - As autarquias locais participam na efetivação do direito à proteção da saúde, nas suas vertentes individual e coletiva, nos termos da lei.*
- 2 - 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”.*
- 30 Sendo os sistemas locais de saúde definidos como:
- “Base 9*
- Sistemas locais de saúde*
- Aos sistemas locais de saúde, constituídos pelos serviços e estabelecimentos do SNS e demais instituições públicas com intervenção direta ou indireta na saúde, cabe assegurar, no âmbito da respetiva área geográfica, a promoção da saúde, a continuidade da prestação dos cuidados e a racionalização da utilização dos recursos.*
- 31 Mais uma vez, concatenadas as Bases acabadas de transcrever e a correspondente Lei de Bases, resulta daquelas que a intervenção dos municípios se cinge sempre ao âmbito do SNS, ou instituições públicas com intervenção na mesma área, numa perspetiva de acompanhamento daquelas redes, e em cooperação com as mesmas, e que está aliás de acordo com o que se deixou já supra exposto em relação ao artigo 33.º da Lei n.º 75/2013.
- 32 Por sua vez, já sobre seguros de saúde, dispõe a base 27, sem elencar ou prever a sua subscrição por entidades públicas:
- Base 27*
- Seguros de saúde*
- 1 - A subscrição de um seguro ou plano de saúde deve ser precedida da prestação, pelo segurador, de informação, clara e inteligível quanto às condições do contrato, em especial no*

*que diz respeito ao âmbito, exclusões e limites da cobertura, incluindo informação expressa quanto à eventual interrupção ou descontinuidade de prestação de cuidados de saúde caso sejam alcançados os limites de capital seguro contratualmente estabelecidos.*

*2 - Os estabelecimentos de saúde informam as pessoas sobre os custos a suportar pela prestação de cuidados de saúde ao abrigo de seguros e planos de saúde, incluindo os da totalidade da intervenção proposta, salvo quando justificadamente não dispuserem dos elementos necessários à prestação dessa informação.”*

33 Nem o alargamento das competências dos órgãos municipais em diversos domínios, incluindo na área da saúde, contempla a competência para a contratação de seguros de saúde como o que está em causa no presente processo.

34 A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – *Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais* – prevê, no seu artigo 13.º, o seguinte:

*“1 - É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção.*

*2 - Compete igualmente aos órgãos municipais:*

*a) Gerir, manter e conservar outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários;*

*b) Gerir os trabalhadores, inseridos na carreira de assistentes operacionais, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde;*

*c) Gerir os serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES que integram o Serviço Nacional de Saúde;*

*d) Participar nos programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo.”*

35 E o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde, também não atribui competências aos órgãos municipais para a celebração de contratos de seguros de saúde para os munícipes.

36 Nos termos do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro são transferidas para os municípios “as competências de manutenção, conservação e equipamento das instalações de unidades de prestação de cuidados de saúde primários”, bem como “as competências de gestão e execução dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o SNS, excluindo-se, porém, todos os serviços de apoio logístico relacionados com equipamentos médicos, que se mantém na esfera da Administração central”

- e “a competência de gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional das unidades funcionais dos ACES que integram o SNS”, sendo a transferência dessas competências acompanhada, ainda, “do estabelecimento de uma parceria estratégica entre os municípios e o SNS relativa aos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo” [cfr. preâmbulo do diploma].
- 37 A contratação de seguros de saúde por parte dos municípios é, como opção de base de política legislativa, na densificação que esta faz dos princípios constitucionais que a entidade fiscalizada invoca quanto ao direito à saúde, contrária aos objetivos estratégicos definidos no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 23/2019, cujo n.º 1 determina que “(a) *transferência das competências visa o contínuo processo de aperfeiçoamento do serviço público, através do desenvolvimento de projetos de excelência, de melhoria e inovação, com respostas mais eficazes e mensuráveis que permitam o crescente envolvimento da comunidade, designadamente através de uma maior participação na gestão dos cuidados de saúde e no reforço da responsabilização das diferentes entidades pela qualidade do serviço de saúde prestado*” [sublinhado adicionado].
- 38 No mesmo sentido, no que se refere aos documentos estratégicos municipais no domínio da saúde, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 23/2019 prevê a aprovação, por cada município, de uma *Estratégia Municipal de Saúde (EMS)*, a qual deve estar “*enquadrada e alinhada com o Plano Nacional de Saúde e os Planos Regionais e Locais de Saúde*”, prevendo, ainda a existência de uma *Estratégia Supramunicipal de Saúde (ESS)*, apontando estes instrumentos estratégicos para a complementaridade dos diversos níveis de atuação e para uma estratégia integrada e coerente de prestação de cuidados de saúde.
- 39 No mesmo sentido, de participação dos municípios no quadro do SNS, o Decreto-Lei n.º 52/2022, de 4 de agosto, que aprova o *Estatuto do Serviço Nacional de Saúde*, prevê essa participação nos termos do disposto no artigo 27.º, que prevê, designadamente, “a celebração de parcerias estratégicas nos programas de prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo” (n.º 1), bem como as competências dos órgãos municipais elencadas no n.º 2, nelas não se incluindo, mais uma vez como opção de política pública legislativa, a celebração de contratos de seguros de saúde para os municípios.
- 40 Estas opções legislativas são coerentes com a Lei de Bases da Saúde que, na Base 4, referente à política de saúde, estabelece, no seu n.º 1, que “[a] *política de saúde tem âmbito nacional e é transversal, dinâmica e evolutiva, adaptando-se ao progresso do conhecimento científico e às necessidades, contextos e recursos da realidade nacional, regional e local, visando a obtenção de ganhos em saúde*”.

- 41 Em síntese, não encontramos no nosso ordenamento jurídico aplicável previsão legal da qual possa decorrer a pretendida competência aos órgãos municipais para contratar seguros de saúde para os respetivos municípios.
- 42 A ausência de qualquer referência legal à contratação de seguros de saúde por parte das entidades públicas compreende-se, também, à luz do princípio da não cumulabilidade dos benefícios de idêntica natureza, com fundamento em razões de economia e eficiência, a par de razões de justiça social, igualdade e equidade.
- 43 Os serviços contratados (vide pontos 2.1, .2.3, e 2.15 do probatório) são já assegurados pelo Estado, estando vedado, nomeadamente, às autarquias locais a cumulabilidade das mesmas prestações, no caso através do seguro contratado.
- 44 Expressão do acolhimento do mesmo princípio é a redação do artigo 156.º da Lei nº 53-A/2006, que previa a cessação de “quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde”, com efeitos a 1/01/2007, como sempre será aqui o caso.
- 45 Em causa estão, assim, prestações complementares cumuláveis com outras de idêntica natureza e finalidade, já garantidas pelos regimes gerais de prestação de cuidados de Saúde do Estado, o que, à luz do que se deixou exposto, e que tem sido defendido por este Tribunal, nomeadamente no acórdão n.º 53/2008, da 1.ª S/SS, datado de 8/04/2008 (ainda que no caso tivesse por base a contratação de seguros de saúde destinado aos trabalhadores públicos, mas que se mostra transponível para o caso em análise, enquanto atuação contrária ao princípio da não cumulabilidade das mesmas prestações), não é admissível.
- 46 Também o acórdão deste TdC 15/2015, 1.ª S/SS, de 9/11, para o domínio de outras pessoas coletivas de direito público, nesse caso entidades administrativas independentes, com parâmetros de gestão e regulamentação com outra autonomia, veio a considerar que se encontrava delimitada uma proibição de financiamentos públicos aos sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde através da contratação de seguros de saúde aos seus colaboradores.
- 47 Considerando tudo quanto se deixou exposto, entende este Tribunal que o objeto do contrato sob apreciação não se mostra subsumível nas competências dos órgãos do Município de Idanha-a-Nova, traduzindo-se, ainda, numa cumulação ilegal de prestações de idêntica natureza.

### **III.3 Da conformidade da 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, com os princípios da concorrência e da proporcionalidade**

- 48 O Caderno de Encargos, que faz parte do contrato submetido a fiscalização, prevê no artigo 8.º, n.º 1 alínea q), que o prestador do serviço fica obrigado a assegurar a remuneração que for devida ao mediador de seguros indicado pelo Município de Idanha-a-Nova sem que tal possa implicar qualquer alteração ao valor da proposta adjudicada.
- 49 Na sequência de ajuste direto, o município fiscalizado designou um mediador de seguros, constando expressamente da norma regulamentar acabada de transcrever que a autarquia aqui em causa não pagaria qualquer quantia ao mesmo, a título de preço.
- 50 Relativamente à sua remuneração, determinou a entidade pública que a mesma fosse efetivada pela comissão de intermediação sobre o prémio, a ser paga pelas empresas de seguros ao mediador, devendo por isso estar já incluída no valor do prémio que o município pagaria à adjudicatária.
- 51 Quanto à quantificação da remuneração, estabeleceu o município que esta seria encontrada por acordo entre a seguradora 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”*.
- 52 A escolha pela designação de um mediador de seguros foi justificada pelo município por visar *“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”*. No que se refere à escolha do específico profissional de seguros, referiu a autarquia que 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. “*
- 53 Conforme prescreve o artigo 1.º-A, n.º 1 do CCP, *“(N)a formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.”*

- 54 O princípio da concorrência em sede da contratação pública pressupõe, por um lado, o acesso ao procedimento do maior número possível de candidatos e concorrentes, e, por outro, o assegurar da existência de uma efetiva e livre concorrência entre os mesmos.
- 55 Por sua vez, o princípio da proporcionalidade, consagrado igualmente no artigo 5.º do CPA, manifesta-se em três dimensões essenciais: a da adequação, em que está em causa aferir do ajuste da medida ao fim visado, a da necessidade, compreendendo a busca da medida menos gravosa, de entre todas as possíveis, e a da proporcionalidade em sentido estrito, enquanto correta ponderação entre os fins visados e os sacrifícios provocados.
- 56 No caso em análise, o município considerando relevante a presença de um mediador de seguros, definiu, unilateralmente, a identidade do mesmo impondo-o à contraparte no contrato a celebrar no âmbito do procedimento em causa, nomeadamente, ao estabelecer que será esta a responsável pelo pagamento da remuneração daquele.
- 57 Desde já se adianta que o modelo seguido pelo município no que concerne à escolha e modo de remuneração do mediador em causa contende com os princípios da concorrência e proporcionalidade.
- 58 Tendo o município optado por recorrer aos serviços de um mediador de seguros da sua escolha, ao transferir a responsabilidade do pagamento da remuneração deste para o adjudicatário, a entidade fiscalizada fez depender a possibilidade de apresentação de uma proposta por parte dos possíveis concorrentes de um prévio acordo remuneratório com um terceiro, que não é parte no contrato a celebrar no âmbito do procedimento concursal aqui em causa.
- 59 Devendo a proposta a apresentar pelos concorrentes integrar o custo com a remuneração do mediador definido pela autarquia, a capacidade de aqueles apresentarem as suas propostas em condições de igualdade com os outros concorrentes deixou de depender em exclusivo dos mesmos, estando antes, em primeiro lugar, dependentes da vontade de um terceiro.
- 60 O terceiro em causa – mediador – poderá assim condicionar a capacidade de os interessados apresentarem propostas, nomeadamente, preferindo negociar com um dos concorrentes com quem habitualmente trabalha em detrimento de outro, aceitando assim condições diferentes em face da identidade dos mesmos, até porque, como se referiu, por decisão do município, a remuneração do mediador não estava previamente fixada; ela seria encontrada por acordo entre a seguradora e o mediador de seguros.
- 61 Ao introduzir a obrigação prevista na al. q) do n.º 1 do artigo 8.º do Caderno de Encargos, o município erigiu uma limitação ao princípio da concorrência, ao fazer depender a capacidade dos interessados apresentarem propostas de um terceiro que, como o evidencia a situação aqui em causa, conduziu a que a empresa adjudicatária inicial, ainda que tivesse apresentado a

proposta mais vantajosa para o município, atento o critério de adjudicação, não pudesse executar o contrato a celebrar por não conseguir chegar a acordo com o terceiro definido pela autarquia.

- 62 A condição introduzida cria assim uma limitação ao princípio da concorrência.
- 63 Concomitantemente, a imposição unilateral de um mediador por parte do município, cumulada com a obrigação de pagamento da sua remuneração, contende igualmente com o princípio da proporcionalidade, na sua vertente de proporcionalidade em sentido estrito.
- 64 Note-se que o objeto do contrato aqui em apreciação é a prestação de um conjunto de serviços a fornecer por parte da seguradora.
- 65 Ao introduzir a obrigação em causa, sem que sequer se evidenciasse que o objeto e o objetivo do contrato não seriam logrados sem a presença daquele concreto mediador, o município criou uma condição que poderá, no limite, impedir a autarquia de beneficiar dos melhores serviços e do melhor preço disponíveis no mercado, violando igualmente o princípio da proporcionalidade.
- 66 Considerando o que se deixou exposto, verificou-se na situação sob apreciação a violação dos referidos princípios.

#### **III.4 Dos efeitos da ilegalidade verificada no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.**

- 67 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 68 Da análise efetuada em III.2 conclui-se que a despesa realizada pelo município em causa, não sendo enquadrável nas competências dos seus órgãos, configura despesa que não se mostra legalmente permitida.
- 69 Prescreve o artigo 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3/09, na sua redação atual, que “*(S)ão nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que envolvam o exercício de poderes tributários, determinem o lançamento de taxas não previstas na lei ou que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”.
- 70 No mesmo sentido, o artigo 59.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12/09, estabelece como nulas “*(A)s deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”.
- 71 Estando em causa deliberações nulas, a invalidade em causa transmite-se ao contrato objeto de fiscalização, verificando-se uma nulidade consequente nos termos do artigo 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.

- 72 A violação direta de normas financeiras e a nulidade constituem fundamentos absolutos de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC.
- 73 No que respeita às ilegalidades apuradas no ponto III. 3 *supra* há que referir o seguinte.
- 74 Para que se esteja perante a causa de recusa de visto prevista na al. c), do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, exige-se igualmente que a ilegalidade *“altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro”*.
- 75 A previsão em causa, no que se refere à segunda parte da norma, exige uma situação alternativa, isto é, a alteração do resultado financeiro do contrato, ou a possibilidade de tal. Assim, no primeiro caso, é necessária uma relação direta entre a ilegalidade e alteração do resultado financeiro; no segundo, que reveste uma grande amplitude, basta, seguindo-se um critério de razoabilidade, o risco de afetação desse resultado.
- 76 Em causa está matéria objeto de jurisprudência estabilizada deste Tribunal, nomeadamente, no acórdão 17/2024, da 1.ª S/SS, ou no acórdão 3/2023, também da mesma 1.ª S/SS, onde se refere, em entendimento que aqui se subscreve, que: *“(...) E como se expressou no Acórdão n.º 29/2019, deste Tribunal de Contas: “(...) para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve se ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro. Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quer quanto à prática de um ato administrativo com custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea c) do citado Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, em particular quanto a medidas com resultado financeiro (em que a própria decisão com impacto financeiro podia, em abstrato, não ser praticada) e nos casos em que a etapa, apesar de não ser relevante para a existência do momento final que concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela), se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, o valor da adjudicação - daí se falar de uma aptidão ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro. Em síntese, para o aplicador a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira (dimensão que não se refere apenas à aprovação do contrato, mas à celebração do contrato por aquele valor)? - fim de citação, deste Ac. 29/2019, 1.ª S/SS, de 25/3; neste mesmo sentido os Acs. n.º 13/2018, 1.ª S/PL, de 10/7; 17/2020, 1.ª S/SS, de 25/3, 16/2021, 1.ª S/SS, de 29/62”*.

- 77 Continua: “*Segundo jurisprudência pacífica deste TdC, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no Art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.*”
- 78 Conclui: “*A ponderação judicial prevista no n.º 4 do Art.º 44.º da LOPTC (sobre se a concreta violação da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC deve determinar a recusa do visto ao contrato) tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes (para a situação concreta) e pelos princípios da adequação e proporcionalidade, em particular, graus de lesão do interesse público e da ilegalidade.*”
- 79 Regressando à situação dos autos, a violação dos princípios da concorrência e da proporcionalidade, mostra-se apta a condicionar a capacidade de os interessados apresentarem propostas, contendendo assim com o resultado do procedimento, tendo de se concluir pelo potencial de alterar o resultado financeiro do contrato, o qual configura fundamento da recusa de visto nos termos do artigo 44.º, número 3, alínea c) LOPTC.
- 80 Nestes termos, em face dos dois tipos de fundamentos aqui em presença, deve ser recusado o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia nos presentes autos.

#### IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se:

- **recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos** – o 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.

\*\*\*

Fixam-se emolumentos legais, ao abrigo do Art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Registe e notifique.

Lisboa, 18/03/2025

Os Juízes Conselheiros,

---

Paulo Nogueira da Costa – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

---

Maria de Fátima Mata-Mouros – Adjunta

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

---

Nuno Miguel P. R. Coelho – Adjunto

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão